

(A CURA DI)
FABIO IADELUCA, PAOLO CANCELLI
P. GIAN MATTEO ROGGIO, P. STEFANO CECCHIN

COMPENDIO DEL DIPARTIMENTO DI ANALISI, STUDI E
MONITORAGGIO DEI FENOMENI CRIMINALI E MAFIOSI
(LIBERARE MARIA DALLE MAFIE)



APPROFONDIMENTI (PARTE III)

VOL. XXI

PONTIFICIA ACADEMIA MARIANA INTERNATIONALIS
CITTÀ DEL VATICANO



Liberare Maria dalle Mafie

Dipartimento di analisi studio e monitoraggio dei fenomeni
criminali e mafiosi

A Papa Francesco esempio di vita per tutti noi

(A CURA DI)
FABIO IADELUCA, PAOLO CANCELLI
P. GIAN MATTEO ROGGIO, P. STEFANO CECCHIN

COMPENDIO DEL DIPARTIMENTO DI ANALISI, STUDI E
MONITORAGGIO DEI FENOMENI CRIMINALI E MAFIOSI
(LIBERARE MARIA DALLE MAFIE)

APPROFONDIMENTI (PARTE III)

VOL. XXI

PONTIFICIA ACADEMIA MARIANA INTERNATIONALIS
CITTÀ DEL VATICANO

Immagine in copertina a cura di Padre Antonio Baù
l'opera in originale è custodita presso la Pontificia Academia Mariana Internationalis
Città del Vaticano

© Edizioni della
Pontificia Academia mariana Internationalis
00120 - Città del Vaticano - 2021

ISBN: 978-88-89681-47-3

APPROFONDIMENTI (PARTE III)

AVVERTENZA

Nella presente opera vengono rievocate diverse inchieste giudiziarie, alcune conclusesi ed altre non ancora.

Tutte le persone coinvolte e/o citate a vario titolo, anche se condannate nei primi gradi di giudizio, sono da ritenersi innocenti fino a sentenza definitiva.

INDICE VOLUME XXI

<i>AGENZIA NAZIONALE PER L'AMMINISTRAZIONE DEI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA</i> PREFETTO BRUNO CORDA DIRETTORE DELL'AGENZIA NAZIONALE PER L'AMMINISTRAZIONE DEI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI ALLA CRIMINALITÀ	PAG.15
<i>LA CONFISCA DEI PATRIMONI DELLA CRIMINALITÀ DEBITRICE E LA TUTELA DEI CREDITORI NELLA PROSPETTIVA DELL'ENTRATA IN VIGORE DEL CODICE DELLA CRISI</i> CONS. GIOVAMBATTISTA TONA, SOSTITUTO PROCURATORE PRESSO IL TRIBUNALE DI CALTANISSETTA	PAG.25
<i>LA INIZIAZIONE NELLE FAMIGLIE DI 'NDRANGHETA</i> DOTT.SSA MARISA MANZINI PROCURATORE DELLA REPUBBLICA AGGIUNTO PRESSO IL TRIBUNALE DI COSENZA	PAG.49
<i>L'USURA</i> PREFETTO ANNA PAOLA PORZIO ACCADEMICO PONTIFICO	PAG.56
<i>LO SCIoglimento DEI COMUNI PER INFILTRAZIONI MAFIOSE</i> COL. ROBERTO PROSPERI COMANDANTE DEL GRUPPO ANALISI E RELAZIONI OPERATIVE S.C.I.C.O.	PAG.61
<i>LA MAFIA INVISIBILE</i> CONS. ANNA CANEPA SOSTITUTO PROCURATORE NAZIONALE ANTIMAFIA E ANTITERRORISMO	PAG.71
<i>L'ISLAM NON È TERRORISMO</i> NADER AKKAD, IMAM DI TRIESTE CO-PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE INTERNAZIONALE MARIANA MUSULMANO CRISTIANA, PONTIFICIA ACADEMIA MARIANA INTERNATIONALIS	PAG.77
<i>LA RIDUZIONE IN SCHIAVITÙ E LA TRATTA DEGLI ESSERI UMANI</i> LA STORIA, LA GEOGRAFIA, L'ECONOMIA. PROF. H.C. PIER LUIGI MARIA DELL'OSSO GIÀ PROCURATORE GENERALE DELLA REPUBBLICA PRESSO LA CORTE DI APPELLO DI BRESCIA	PAG.84
<i>LA MAFIA MESSICANA</i> PROF. H.C. PIER LUIGI MARIA DELL'OSSO GIÀ PROCURATORE GENERALE DELLA REPUBBLICA PRESSO LA CORTE DI APPELLO DI BRESCIA	PAG.90
<i>MESSICO E CRIMINALITÀ ORGANIZZATA:</i> <i>LA BATTAGLIA DI CULIACÁN</i> PROF. H.C. PIER LUIGI MARIA DELL'OSSO GIÀ PROCURATORE GENERALE DELLA REPUBBLICA PRESSO LA CORTE	

DI APPELLO DI BRESCIA	PAG.96
<i>IL CONTRASTO ALLE MAFIE ETNICHE IN PROSPETTIVA POST-PANDEMICA</i> DOTT. SIMONE PETRALIA GIUDICE DEL TRIBUNALE DI CALTANISSETTA	PAG.99
<i>IL CONTRASTO ALLE MAFIE ETNICHE IN PROSPETTIVA POST-PANDEMICA</i> DOTT. FRANCESCO MANDOI MAGISTRATO DI COLLEGAMENTO PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA DELLA REPUBBLICA D'ALBANIA, TIRANA	PAG.151
INDICE DI PERMEABILITÀ ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA (IPCO) I TERRITORI E LA CAPACITÀ DI RESISTENZA ALLA PERMEABILITÀ CRIMINALE AVVOCATO ANGELO A CURA DI AVV. ANGELO CALIENDO, COMPONENTE DEL CONSIGLIO DIRETTIVO DELL'EURISPES	PAG.161
<i>ANBSC</i> <i>LA SUA STORIA, LA NORMATIVA NAZIONALE E INTERNAZIONALE, LE RIFLESSIONI</i> <i>PER UNA RIFORMA.</i> AVV. GIUSEPPE ALBENZIO GIÀ VICE AVVOCATO GENERALE DELLO STATO	PAG.165

AGENZIA NAZIONALE PER
L'AMMINISTRAZIONE DEI BENI SEQUESTRATI
E CONFISCATI ALLA CRIMINALITÀ
ORGANIZZATA

PREFETTO BRUNO CORDA

DIRETTORE DELL'AGENZIA NAZIONALE PER L'AMMINISTRAZIONE DEI BENI
SEQUESTRATI E CONFISCATI ALLA CRIMINALITÀ



di Bruno Corda

1. INTRODUZIONE

L'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata è stata istituita con d.l. 4 febbraio 2010, n. 4, convertito in legge 31 marzo 2010, n. 50, le cui disposizioni sono confluite nel Codice Antimafia approvato con D.Lgs. n. 159 del 6 settembre 2011.

L'evoluzione normativa finalizzata al primario contrasto alla criminalità organizzata trova un importante passaggio nel 1982, allorchè, con l'approvazione della legge Rognoni – La Torre, nel codice penale non solo venne introdotto il reato di “associazione di tipo mafioso” (art. 416 bis del codice penale), ma previsti anche gli istituti del sequestro e della confisca dei beni appartenuti, direttamente o indirettamente, ai soggetti indiziati di far parte delle organizzazioni mafiose.

Successivamente, il decreto legge n. 230/1989, “*Disposizioni urgenti per l'amministrazione e la destinazione dei beni confiscati ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575*”, convertito dalla legge n. 282 del 1989, ha posto le fondamenta per procedere ad una efficace gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

Con la legge n. 109 del 1996, poi, che ha previsto il riutilizzo a fini sociali e/o istituzionali dei beni confiscati alle mafie, l'impegno dello Stato ha assunto una forte valenza simbolica. Infatti, il riutilizzo del bene confiscato per finalità sociali o istituzionali, oltre a rappresentare la restituzione alla comunità del maltolto, eleva il bene stesso a presidio di legalità. I beni sottratti ai mafiosi possono così diventare occasioni di rilancio sociale ed economico; in particolare il recupero alla legalità di aziende attive e capaci di stare sul mercato, ha come conseguenza un impulso economico nelle aree geografiche maggiormente interessate dal fenomeno mafioso, spesso le più svantaggiate.

La restituzione alle collettività territoriali delle risorse economiche acquisite illecitamente dalle organizzazioni criminali rappresenta, infatti, uno strumento fondamentale per contrastarne l'attività, mirando ad indebolire il radicamento sociale di tali organizzazioni ed a favorire un più ampio e diffuso consenso dell'opinione pubblica all'intervento dello Stato per il ripristino della legalità.

Per la realizzazione di tali finalità il legislatore ha ritenuto necessario istituire un nuovo ente, l'Agenzia Nazionale per l'Amministrazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla criminalità organizzata, al quale attribuire la responsabilità della gestione e della destinazione dei beni confiscati a seguito di procedimenti penali e di prevenzione, sotto la vigilanza del Ministero dell'Interno.

L'Agenzia quindi è nata per conseguire una migliore gestione e una più rapida destinazione dei beni, superando le precedenti difficoltà procedurali.

Dal 2010 l'organizzazione e le competenze dell'Agenzia hanno subito alcune modifiche, anche in considerazione degli aggiornamenti del quadro normativo.

In particolare, per quanto riguarda la struttura organizzativa, l'Agenzia opera anche attraverso quattro sedi secondarie: Milano, Napoli, Reggio Calabria e Palermo.

Inoltre, è stata ampliata la dotazione organica, elevando il numero del personale dipendente da 30 a 310 unità, mentre in relazione alle competenze all'Agenzia spetta la gestione esclusiva dei beni

sottratti alla criminalità organizzata a partire dalla confisca di secondo grado e fino all'emissione del provvedimento di destinazione.

2. FUNZIONI E STRUTTURA ORGANIZZATIVA DELL'ANBSC

L'Agenzia, nell'amministrazione e destinazione dei beni oggetto di confisca, opera in stretta collaborazione oltre con il Ministero dell'Interno (Autorità vigilante), anche con il Ministero della Giustizia e con il coinvolgimento di tutte le Amministrazioni, centrali e locali, in prevalenza Comuni. Si avvale, per le attività di pertinenza, dei Nuclei di supporto istituiti presso tutte le Prefetture, con il compito di facilitare, stimolare ed aiutare la definizione di progetti di valorizzazione e riutilizzo dei beni confiscati nonché di verificare costantemente il corretto utilizzo degli immobili destinati, anche predisponendo accessi presso i beni medesimi.

Di seguito si riportano, in estrema sintesi, i compiti istituzionali e la missione dell'Agenzia:

- a) ausilio all'autorità giudiziaria nell'amministrazione e custodia dei beni sequestrati nel corso del procedimento di prevenzione, ausilio finalizzato a rendere possibile, sin dalla fase del sequestro, l'assegnazione provvisoria dei beni immobili e delle aziende per fini istituzionali o sociali agli enti, alle associazioni e alle cooperative di cui all'art. 48, comma 3 C.A.M., ferma restando la valutazione del giudice delegato sulla modalità dell'assegnazione;
- b) amministrazione e destinazione, ai sensi dell'art. 38 del Codice Antimafia dei beni confiscati, dal provvedimento di confisca emesso dalla Corte di appello, nonché di sequestro o confisca emesso dal giudice dell'esecuzione e destinazione dei beni confiscati;
- c) acquisizione di dati, documenti e informazioni oggetto di flusso di scambio, in modalità bidirezionale, con il sistema informativo del Ministero della giustizia, dell'Autorità Giudiziaria, con le banche dati e i sistemi informativi delle Prefetture, degli enti territoriali, delle società Equitalia¹ ed Equitalia Giustizia, delle agenzie fiscali e con gli amministratori giudiziari;
- d) verifica dello stato dei beni nei citati procedimenti, accertamento della consistenza, della destinazione e dell'utilizzo dei beni;
- e) programmazione dell'assegnazione e della destinazione dei beni confiscati; analisi dei dati acquisiti, nonché delle criticità relative alla fase di assegnazione e destinazione;
- f) adozione di iniziative e di provvedimenti necessari per la tempestiva assegnazione e destinazione dei beni confiscati, anche attraverso la nomina, ove necessario, di commissari ad acta;
- g) facilitazione delle collaborazioni tra amministratori giudiziari e tra coadiutori, favorendo su tutto il territorio nazionale - in modo particolare per le aziende - le sinergie tra le imprese sequestrate o confiscate;

¹ Equitalia S.p.A. è stata una società italiana a totale controllo pubblico con l'entrata in vigore dell'art. 3 del decreto legge n.203 del 30 settembre 2005, denominato riforma della Riscossione, convertita con modificazioni nella Legge n.248 del 2 dicembre 2005, ed incaricata della riscossione dei tributi su tutto il territorio, con l'eccezione della Sicilia. Era partecipata al 51% dall'Agenzia delle Entrate e al 49% dall'INPS.

Dal 1° luglio 2017 le società del gruppo Equitalia sono sciolte (tranne Equitalia Giustizia), come previsto dal decreto-legge 22 ottobre 2016 n. 193, convertito con modificazioni dalla legge 1° dicembre 2016 n. 225[2]. L'esercizio delle funzioni relative alla riscossione viene ora svolto dalla neocostituita Agenzia delle entrate-Riscossione, ente pubblico economico strumentale dell'Agenzia delle Entrate

- h) predisposizione di meccanismi di intervento per effettuare, ove richiesto, l'analisi aziendale e verifica della possibilità di prosecuzione o ripresa dell'attività imprenditoriale ovvero avvio delle procedure di liquidazione o di ristrutturazione del debito;
- i) stipula di protocolli di intesa per l'individuazione di professionalità necessarie per la prosecuzione o la ripresa dell'attività d'impresa anche avvalendosi dei Nuclei di supporto istituiti presso le Prefetture;
- l) predisposizione di protocolli operativi su base nazionale con l'Associazione bancaria italiana (ABI) e con la Banca d'Italia circa la modalità di rinegoziazione dei rapporti bancari già in essere con le aziende sequestrate o confiscate;
- m) richiesta di modifica della destinazione d'uso del bene confiscato, in funzione della valorizzazione dello stesso o del suo utilizzo per finalità istituzionali o sociali, anche in deroga agli strumenti urbanistici.

Con il D.L. 113/2018 sono state operate le seguenti modifiche:

- rimodulazione della disciplina in tema di vendita di immobili – attività che mantiene la connotazione di opzione residuale (*extrema ratio*);
- previsione di destinazione degli immobili agli enti che ne facciano richiesta per incrementare l'offerta di edilizia residenziale pubblica;
- introduzione della fondamentale norma di chiusura del sistema, secondo la quale gli immobili indestinabili e invendibili transitino alla gestione del Demanio.

Sono organi dell'Agenzia, con incarico che dura quattro anni, rinnovabile per una sola volta:

Il Direttore

Nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'Interno, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, è scelto tra figure professionali che abbiano maturato esperienza professionale specifica, almeno quinquennale, nella gestione dei beni e delle aziende: prefetti, dirigenti dell'Agenzia del demanio, magistrati che abbiano conseguito almeno la quinta valutazione di professionalità o delle magistrature superiori, in posizione di fuori ruolo o in aspettativa secondo l'ordinamento dell'amministrazione di appartenenza.

Il Consiglio direttivo

Presieduto dal Direttore dell'Agenzia, è composto da:

- un magistrato designato dal Ministro della giustizia;
- un magistrato designato dal Procuratore nazionale antimafia;
- un rappresentante del Ministero dell'interno designato dal Ministro dell'interno;
- due qualificati esperti in materia di gestioni aziendali e patrimoniali designati, di concerto, dal Ministro dell'interno e dal Ministro dell'economia e delle finanze;
- un qualificato esperto in materia di progetti di finanziamenti europei e nazionali designato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri o dal Ministro delegato per la politica di coesione.

Il Collegio dei revisori

Costituito da tre componenti effettivi e da due supplenti, nominato con decreto del Ministro dell'interno fra gli iscritti nel registro dei revisori contabili. Un componente effettivo e un componente supplente sono designati dal Ministro dell'economia e delle finanze.

Il Comitato consultivo di indirizzo

Presieduto dal Direttore dell'Agenzia, è composto:

- da un qualificato esperto in materia di politica di coesione territoriale, designato dal Dipartimento per le politiche di coesione;
- da un rappresentante del Ministero dello sviluppo economico;
- da un rappresentante del Ministero del lavoro e delle politiche sociali;
- da un responsabile dei fondi del Programma operativo nazionale "sicurezza";
- da un rappresentante del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca,;
- da un rappresentante delle regioni, designato dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome;
- da un rappresentante dei comuni, designato dall'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI);
- da un rappresentante delle associazioni che possono essere destinatarie o assegnatarie dei beni sequestrati o confiscati, di cui all'articolo 48, comma 3, lettera c), designato dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali sulla base di criteri di trasparenza, rappresentatività e rotazione semestrale, specificati nel decreto di nomina;
- da un rappresentante delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, da un rappresentante delle cooperative e da un rappresentante delle associazioni dei datori di lavoro, designati dalle rispettive associazioni.

Aspetti operativi

Come detto, con la riforma del Codice antimafia, avvenuta con la legge n. 161/2017, all'Agenzia compete la gestione esclusiva dei beni a partire dalla confisca di secondo grado e fino all'emissione del provvedimento di destinazione degli stessi.

Nel corso degli anni, l'ANBSC ha profuso rilevanti energie per lo sviluppo di strategie di ottimizzazione dei processi di gestione dei beni sequestrati e confiscati, al fine di assicurare la correttezza e trasparenza dell'azione, non trascurando efficienza ed efficacia.

A tale scopo, l'Agenzia ha sviluppato modalità semplificate per l'acquisizione diretta e mirata delle manifestazioni di interesse dei soggetti interessati ai singoli beni.

Innanzitutto, le Amministrazioni e gli Enti abilitati all'accesso alla piattaforma gestionale Open ReGIO possono visualizzare le informazioni analitiche e strumentali relative agli immobili, consentendo così la ponderata valutazione del cespite.

La Conferenza di servizi sincrona presso la Prefettura competente ha, poi, offerto l'opportunità di una maggiore conoscenza per una più consapevole manifestazione di interesse da parte dei soggetti coinvolti e per una migliore valorizzazione degli immobili, secondo le necessità del territorio, grazie anche alle attività preparatorie svolte in collaborazione con i Nuclei di supporto e con gli Enti territoriali.

Inoltre, sono state predisposte le linee guida per la destinazione dei beni mobili registrati, al fine di dare la massima pubblicità e trasparenza alla loro destinazione; da ultimo, è stata realizzata sul portale dell'Agenzia un'apposita vetrina dei beni mobili registrati. Si tratta di uno strumento di facile ed immediata consultazione, con il quale l'Agenzia mette in esposizione i beni (autoveicoli e motoveicoli, nonché mezzi d'opera, autocarri, macchine operatrici, carrelli elevatori e ogni altro mezzo per uso speciale, funzionali alle esigenze del soccorso pubblico), completi di ogni dato utile alla valutazione da parte dei potenziali soggetti interessati.

Per quanto riguarda le aziende, sono state introdotte misure per ampliare il novero delle possibili destinazioni previste dall'originario testo del codice antimafia. Oltre all'affitto, alla liquidazione e alla vendita dei beni aziendali, sono state inserite nel testo dell'art. 48, rispettivamente il comma 8 bis, che prevede la destinazione anche a favore degli enti locali degli immobili aziendali per le finalità istituzionali o sociali ed il comma 8 ter che destina le aziende agli enti o alle associazioni individuati, quali assegnatari in concessione, dal comma 3, lettera c) del medesimo articolo, qualora si ravvisi un prevalente interesse pubblico.

Tali nuove previsioni, hanno consentito di giungere ad interessanti forme di riutilizzo dei beni confiscati maggiormente rispondenti alle esigenze dei territori colpiti dalla criminalità organizzata. Nonostante l'adozione di atti programmatici ed amministrativi per velocizzare la procedura di destinazione, tuttavia i tempi di conclusione di tali operazioni risultano ancora molto lunghi. Per ovviare a tale criticità era stato previsto il ricorso all'assegnazione provvisoria del bene, a partire già dalla fase del sequestro; questa via, certamente molto efficace per il perseguimento della tutela del bene, si è rivelata difficilmente praticabile in quanto i soggetti destinatari non si sono resi disponibili ad esporsi al rischio di una possibile revoca, soprattutto qualora avessero investito risorse per la sua valorizzazione.

Destinazione dei beni confiscati

L'art. 48 del CAM disciplina modalità e finalità di destinazione dei beni confiscati, distinti per tipologia (beni mobili, mobili registrati, immobili ed aziende).

Per quanto riguarda i beni mobili e mobili registrati l'Agenzia versa al Fondo Unico di Giustizia: 1) le somme di denaro che non debbano essere utilizzate per la gestione di altri beni confiscati o che servano per risarcire le vittime dei reati di tipo mafioso; 2) le somme ricavate dalla vendita dei beni mobili (quadri, gioielli), anche quelli registrati, oggetto di confisca, compresi i titoli e le partecipazioni societarie, al netto delle somme utilizzate per risarcire le vittime dei reati di tipo mafioso; 3) le somme derivanti dal recupero dei crediti personali.

I beni mobili iscritti in pubblici registri possono essere utilizzati dall'Agenzia in attività istituzionali oppure destinati ad altri organi dello Stato, ad enti territoriali. Sono destinati in via prioritaria al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco autocarri, mezzi d'opera, macchine operatrici, carrelli elevatori ed ogni altro mezzo funzionale alle esigenze del soccorso pubblico.

I beni immobili invece possono essere:

- 1) mantenuti al patrimonio dello Stato per finalità di giustizia, di ordine pubblico e di protezione civile e anche per altri usi governativi o pubblici connessi allo svolgimento delle attività istituzionali di amministrazioni dello Stato, agenzie fiscali, Università statali ed in generale Enti pubblici, salvo che non si debba procedere alla vendita degli stessi per risarcire le vittime dei reati di tipo mafioso;
- 2) mantenuti nel patrimonio dello Stato ed essere utilizzati dall'Agenzia per finalità economiche, previa autorizzazione del Ministro dell'interno;
- 3) trasferiti per finalità istituzionali o sociali agli enti territoriali (Regioni, Province, Comuni).
Nell'80% dei casi i beni sono trasferiti al patrimonio indisponibile dei Comuni, i quali, anche consorziandosi tra loro o attraverso associazioni, possono amministrare direttamente il bene per destinarlo a finalità sociali (ad asilo nido o a consultorio familiare), oppure, sulla base di apposita convenzione, assegnarlo in concessione, a titolo gratuito, a soggetti del Terzo Settore, nel rispetto dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità e parità di trattamento. I beni non assegnati possono

essere utilizzati dagli enti territoriali per finalità di lucro e i relativi proventi devono essere reimpiegati esclusivamente per finalità sociali, ovvero per il sostenimento delle spese di manutenzione straordinaria inerenti ai beni confiscati utilizzati per le medesime finalità².

Occorre precisare che i provvedimenti di destinazione dei beni immobili e dei beni aziendali sono immediatamente esecutivi. La notifica del provvedimento di destinazione dei beni immobili agli enti territoriali, perfeziona il trasferimento del bene al patrimonio indisponibile dell'ente destinatario che ne effettua la trascrizione entro i successivi dieci giorni³.

Qualora l'ente territoriale non abbia provveduto ad assegnare o utilizzare il bene nel termine temporale di due anni, l'Agenzia dispone la revoca del trasferimento, oppure la nomina di un commissario ad acta con poteri sostitutivi.

In caso di revoca della destinazione, il bene rientra nella disponibilità dell'Agenzia, che ne verifica, entro sessanta giorni, la possibilità di destinazione secondo la procedura ordinaria. Qualora tale verifica dia esito negativo, il bene è mantenuto al patrimonio dello Stato con provvedimento dell'Agenzia stessa. La relativa gestione è affidata all'Agenzia del Demanio che provvede alla regolarizzazione del bene confiscato avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 51, comma 3-ter, nonché alla rifunzionalizzazione e valorizzazione dello stesso, mediante l'utilizzo delle risorse ad essa attribuite per gli interventi su beni appartenenti al patrimonio dello Stato, anche per la successiva assegnazione, a titolo gratuito, agli enti ed ai soggetti di cui al comma 3, lettera c), dell'art. 48 del CAM, per le finalità ivi previste⁴.

Per i beni che non possono essere destinati per finalità di pubblico interesse viene disposta la vendita. In questo caso vengono attivate una serie di precauzioni che impediscano il rientro dei beni nella disponibilità, anche per interposta persona, di soggetti legati al precedente titolare oppure ad organizzazioni criminali. A tal proposito sono stati stipulati appositi Protocolli d'Intesa con la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo per lo svolgimento dei necessari controlli antimafia nei confronti dei soggetti aggiudicatari del bene (immobile o aziendale) confiscato.

La legge n. 161 del 17 ottobre 2017 ha introdotto nel CAM all'art. 48, comma 3, lettera c)-bis la possibilità di destinare i beni confiscati alla criminalità organizzata direttamente alle associazioni ed enti del privato sociale. Ciò sia per ampliare le possibilità di destinazione dei beni confiscati, aumentando la platea dei soggetti interessati, sia per snellire la procedura di assegnazione del bene, in quanto in precedenza l'assegnazione alle associazioni poteva avvenire soltanto in via indiretta, per il tramite dell'ente territoriale.

In attuazione di tale ulteriore possibilità, l'Agenzia ha già indetto un apposito bando pubblico, finalizzato all'individuazione degli enti ed associazioni del Terzo Settore cui assegnare, a titolo gratuito - in concessione sino a 30 anni - secondo modalità e criteri trasparenti e partecipativi, immobili confiscati in via definitiva, per finalità sociali risultanti inoptati nelle pregresse procedure rivolte alle Pubbliche Amministrazioni.

² Comma 3, lettera c) dell'art. 48 del CAM, così modificato dall'art. 60 bis del decreto legge 31 maggio 2021, n. 77, coordinato con la legge di conversione 29 luglio 2021, n. 108, recante. "Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure".

³ Comma 13 dell'art. 48 del CAM, così modificato dall'art. 60 bis del decreto legge 31 maggio 2021, n. 77, coordinato con la legge di conversione 29 luglio 2021, n. 108.

⁴ Comma 15-quinques dell'art. 48 del CAM, introdotto dall'art. 60 bis del decreto legge 31 maggio 2021, n. 77, coordinato con la legge di conversione 29 luglio 2021, n. 108.

L'azione, attraverso la selezione dei migliori progetti di riuso e rifunzionalizzazione, promuove l'impiego dei cespiti confiscati per favorire la coesione e la promozione sociale, la partecipazione, l'inclusione e la crescita della persona, la sostenibilità economica, sociale e ambientale.

Nella gestione dei beni immobili sono state rilevate alcune problematiche tra le quali: condizione dei beni immobili spesso oggetto di deterioramento o di danneggiamento in ragione della durata della procedura di confisca; problematiche edilizie ed urbanistiche non sanabili; notevole numero di beni in territori comunali di piccole dimensioni; scarsa conoscenza delle procedure di acquisizione dei beni da parte degli Enti Locali.

A tal proposito, è stata avviata una collaborazione con l'ANCI, volta alla ricognizione ed acquisizione dai Comuni dei dati riguardanti i beni immobili a loro trasferiti, le assegnazioni effettuate ad associazioni e/o enti del Terzo Settore, nonché la segnalazione delle criticità riscontrate, in caso di mancato utilizzo.

A tutto ciò si aggiunga l'esigenza più volte rappresentata dagli Enti Locali di disporre di maggiori risorse economiche che possano consentire la valorizzazione e rifunzionalizzazione dei beni, spesso collegate ad una scarsa conoscenza delle fonti di finanziamento attraverso l'emanazione di specifici bandi da parte delle Regioni. L'assenza di tali risorse determina talvolta il mancato effettivo riutilizzo dei cespiti e talora la volontà dei Comuni di restituire gli stessi all'Erario, vanificando gli sforzi compiuti per addivenire alla destinazione dei beni.

Al riguardo l'Agenzia ha avviato un percorso di cooperazione interistituzionale con le Regioni per la valorizzazione ed il recupero, ai fini della più ampia fruibilità da parte degli enti territoriali, dei beni a loro destinati.

Iniziative in tal senso sono state portate avanti con alcune Regioni, in particolare con l'Emilia Romagna e la Toscana, con le quali si stanno perfezionando protocolli d'intesa, in relazione alla peculiarità dei rispettivi territori.

Beni aziendali

I beni aziendali sono mantenuti al patrimonio dello Stato e destinati:

- 1) All'affitto, a titolo oneroso, a società o imprese pubbliche o private quando vi siano concrete prospettive di continuazione o ripresa dell'attività produttiva; oppure in comodato, senza oneri a carico dello Stato, a cooperative di lavoratori dipendenti dall'impresa confiscata. In ogni caso, sono privilegiate le soluzioni che garantiscano il mantenimento dei livelli occupazionali;
- 2) Alla vendita a coloro che ne abbiano fatto richiesta per un corrispettivo non inferiore al valore stimato dall'Agenzia, qualora vi sia una maggiore utilità per l'interesse pubblico o quando la vendita sia finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso;
- 3) Alla liquidazione, nel caso di una maggiore utilità per l'interesse pubblico o quando la liquidazione sia finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso.

I proventi derivanti dall'affitto, dalla vendita o dalla liquidazione dei beni affluiscono, al netto delle spese sostenute, al Fondo unico di giustizia.

Le aziende possono essere trasferite in concessione, senza oneri a carico dello Stato, per finalità istituzionali ad enti o associazioni, qualora si ravvisi un prevalente interesse pubblico, anche in relazione all'opportunità della prosecuzione dell'attività da parte degli stessi soggetti.

È sempre disposta la revoca dell'assegnazione o della destinazione nel caso in cui i beni confiscati siano rientrati anche per interposta persona nella disponibilità o sotto il controllo del soggetto sottoposto al procedimento di confisca.

Sul punto, appare certamente imprescindibile il contributo delle Prefetture competenti nell'emissione della documentazione antimafia, nonché della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo con cui l'ANBSC ha sottoscritto una convenzione volta a realizzare un monitoraggio anche sulle attività economiche oggetto di compravendita per un triennio dal trasferimento.

Con specifico riferimento ai patrimoni aziendali sequestrati e confiscati, l'ANBSC, grazie alla recente costituzione della *Direzione aziende e beni aziendali sequestrati e confiscati* ha realizzato un collegamento stabile con l'Autorità giudiziaria e con gli Amministratori giudiziari, soprattutto intervenendo alle udienze fissate ai sensi dell'art. 41 del CAM per la valutazione di tutti gli aspetti economico finanziari da mettere a base dei provvedimenti che autorizzano, eventualmente, la prosecuzione dell'attività d'impresa. Tale momento rappresenta il fondamentale snodo per eliminare quelle realtà prive di patrimonio da avviare alla liquidazione, da quelle che invece presentano potenzialità per rimanere sul mercato, mantenendo i livelli occupazionali in essere.

Importante, in tale prospettiva, è il ruolo dei *Tavoli provinciali permanenti sulle aziende sequestrate e confiscate*, previsti dall'art. 41 ter del CAM, costituiti presso le Prefetture che dovranno favorire la continuazione dell'attività produttiva delle aziende colpite da misure ablative, fornendo ausilio all'Autorità Giudiziaria e all'ANBSC nella loro gestione.

Da ultimo, un breve excursus sulle misure di prevenzione patrimoniali

Il sistema delle misure di prevenzione è fondato su principi diversi da quelli che operano propriamente nell'ambito del processo penale, in quanto è slegato dall'accertamento della commissione di specifiche ipotesi delittuose.

La riforma del Codice antimafia ha contemplato tra i destinatari delle misure di prevenzione, oltre agli indiziati dei reati di cui all'art. 416 bis c.p., anche gli indiziati del reato di cui all'art. 418 c.p. e cioè i sospettati dei delitti per finalità di terrorismo, di ricostituzione del partito fascista, di stalking, del reato di associazione per delinquere finalizzato alla commissione di reati contro la pubblica amministrazione, e dei reati di truffa aggravata per il conseguimento di agevolazioni pubbliche.

Sono misure di prevenzione patrimoniale il sequestro e la confisca.

Il sequestro di prevenzione è una misura cautelare avente lo scopo di ripristinare la legalità sottraendo beni acquisiti illegalmente al circuito economico.

Ad esso si può ricorrere non solo in tempi diversi rispetto all'adozione di misure di prevenzione personali, ma anche indipendentemente dalla possibile applicazione di queste ultime e quindi a prescindere dalla pericolosità sociale del soggetto proposto per la loro applicazione.

Il sequestro di prevenzione, come anche la confisca, è ammesso anche "per equivalente" qualora non sia possibile procedere al sequestro dei beni perché il proposto non ne ha la disponibilità diretta o indiretta, oppure perché trasferiti legittimamente a terzi in buona fede. In questi casi può essere colpita quella parte di patrimonio lecito di valore corrispondente di cui il proposto abbia la disponibilità.

Per quanto riguarda la confisca, ne esistono due forme con cui aggredire un bene frutto di attività criminali: la confisca quale conseguenza dell'azione penale e quindi di una sentenza di condanna e la confisca quale misura preventiva.

In particolare, la confisca penale presuppone: un nesso tra il bene e il delitto commesso, l'esistenza di una sentenza di condanna e l'inapplicabilità della misura ablatoria se la cosa appartiene a persona estranea al reato.

La confisca di prevenzione, invece, supera queste limitazioni, in quanto per la sua adozione si prescinde dall'accertamento di uno specifico reato e non richiede neanche un pronunciamento in termini di condanna da parte del giudice; inoltre questa forma di confisca può colpire beni che

risultino nella disponibilità di terzi estranei al reato. Presupposti per la sua adozione sono: 1) l'impossibilità per la persona nei cui confronti è instaurato il procedimento di prevenzione di giustificare la legittima provenienza dei beni sequestrati; 2) la titolarità o la disponibilità, a qualsiasi titolo, da parte del medesimo soggetto, anche per interposta persona fisica o giuridica, del bene oggetto del provvedimento; 3) un valore sproporzionato dei beni di provenienza illecita rispetto al reddito dichiarato ai fini delle imposte dirette, o all'attività economica del proposto, oppure qualora siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego.

La finalità delle misure di prevenzione patrimoniali è quella di impedire che i beni illecitamente acquisiti producano ulteriori illeciti o rechino un danno all'assetto economico generale.

In tale ottica, il legislatore, ha introdotto il principio dell'indipendenza della misura patrimoniale rispetto a quella personale, così da poter colpire la ricchezza di derivazione illecita anche in caso di morte del soggetto indiziato e procedere, quindi, nei confronti degli eredi di quest'ultimo.

LA CONFISCA DEI PATRIMONI DELLA
CRIMINALITÀ DEBITRICE E LA TUTELA DEI
CREDITORI NELLA PROSPETTIVA
DELL'ENTRATA IN VIGORE DEL CODICE
DELLA CRISI

CONS. GIOVAMBATTISTA TONA



LA CONFISCA DEI PATRIMONI DELLA CRIMINALITÀ DEBITRICE E LA TUTELA DEI CREDITORI NELLA PROSPETTIVA DELL'ENTRATA IN VIGORE DEL CODICE DELLA CRISI

di Giovanbattista Tona

SOMMARIO:

1. LA TUTELA DEI CREDITORI NEL CASO DI FALLIMENTO DELL'IMPRESA IN SEQUESTRO:	PAG.25
A) LE SOLUZIONI DELLA GIURISPRUDENZA NELLA VIGENZA DELLA LEGGE N. 646/82	
2.(SEGUE): B) LA DISCIPLINA (VIGENTE) DEL CODICE ANTIMAFIA	PAG.29
3. (SEGUE): C) CRITERI DIRETTIVI E SCELTE LEGISLATIVE PER LA DISCIPLINA (NON ANCORA VIGENTE) DEL CODICE DELLA CRISI E DELL'INSOLVENZA	PAG.30
4. I RAPPORTI TRA MISURE CAUTELARI REALI E LIQUIDAZIONE GIUDIZIALE	PAG.35
5. LA REGOLAMENTAZIONE DELLE MISURE CAUTELARI REALI CON IL RINVIO "ZOPPO" ALLE DISPOSIZIONI DEL CODICE ANTIMAFIA	PAG.39
6. IL SEQUESTRO CONSERVATIVO E IL SEQUESTRO IMPEDITIVO	PAG.42
7. IL RUOLO DEL CURATORE NEL PROCEDIMENTO PENALE	PAG.45

1. LA TUTELA DEI CREDITORI NEL CASO DI FALLIMENTO DELL'IMPRESA IN SEQUESTRO: A) LE SOLUZIONI DELLA GIURISPRUDENZA NELLA VIGENZA DELLA LEGGE N. 646/82

La custodia e la gestione delle imprese in sequestro hanno da sempre posto il problema della tutela dei creditori e delle conseguenze derivanti dall'eventuale insolvenza di esse, sia per fattori preesistenti al provvedimento cautelare che prelude alla confisca sia per esposizioni debitorie che insorgono durante l'amministrazione giudiziaria.

Il decreto legislativo 6.9.2011, n. 159, il c.d. Codice antimafia, ha fissato delle regole sui rapporti tra le procedure fallimentari e i sequestri e le confische disposte nel procedimento applicativo delle misure di prevenzione patrimoniale.

Il Codice antimafia disciplina il procedimento applicativo della misura di prevenzione personale e patrimoniale, che accerta la pericolosità sociale di un soggetto e dispone la confisca dei beni nella sua disponibilità, se sproporzionati rispetto ai suoi redditi leciti. Esso comporta, com'è noto, un accertamento diverso da quello tipico del procedimento penale ordinario, nel quale si stabilisce che un soggetto ha commesso uno o più reati e si dispone la confisca dei beni che ne hanno costituito lo strumento o che ne sono il prezzo, il prodotto o il profitto.⁵

⁵ Più in generale sulle connotazioni del procedimento di prevenzione disciplinato nel codice antimafia (d.lgs. 159/2011) anche alla luce della successiva riforma avvenuta con legge n. 161/2017, cfr. F. MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Milano, 2012; L. D'AMORE – P. FLORIO – G. BOSCO, *Amministratore giudiziario. Sequestro, confisca, gestione dei beni, coadiutore dell'ANBSC*, 3^a ed., Torino, 2019; C. VISCONTI, *Codice antimafia: luci e ombre della riforma*, in *Dir. pen proc.*, n. 2, 2018, p. 149; L. D'AMORE – G. TONA – F. MENDITTO (in collaborazione con il C.N.D.C.E.C. e con F.N.C.), in *La Riforma del D.lgs. n. 159/2011. Antimafia, corruzione e nuovi mezzi di contrasto*, 2017; G. TONA – C. VISCONTI, *Nuove pericolosità e nuove misure di prevenzione: percorsi contorti e prospettive aperte nella riforma del codice antimafia*, in www.legislazionepenale.eu, 14.2.2018, p. 21 ss. Più approfonditamente sul tema dei presupposti del sequestro e della confisca, G. VARRASO, *Il sequestro ai fini di confisca: dalle scelte del codice del 1988 alla legge n. 161 del 2017*, in www.penalecontemporaneo.com, 12.1.2018, p. 1 ss.

Il Codice antimafia recepisce e riordina la disciplina già contenuta nella legge 13.9.1982 n. 646 (meglio nota come legge «Rognoni-La Torre»), poi integrata dal decreto legge 14.6.1989 n. 230, convertito con modificazioni in legge 4.8.1989 n. 282 con la disciplina sull'amministrazione giudiziaria, che aveva creato un sistema di aggressione dei patrimoni riconducibili alla criminalità organizzata.

La legge n. 646/82, pur con tutte le successive modifiche, non affrontava le questioni inerenti la sorte delle pretese maturate in capo ai creditori del soggetto titolare dei beni sequestrati e poi confiscati, prima dell'intervento dell'autorità giudiziaria, e nemmeno contemplava le prospettive di tutela di costoro dinanzi all'insolvenza del loro debitore e al venir meno della garanzia patrimoniale generica in esito alla sua spoliazione conseguente all'applicazione delle misure di prevenzione.

In sede applicativa era stato affermato il principio della prevalenza delle ragioni punitive o preventive, esercitate sui beni attraverso il sequestro, su qualsivoglia altra pretesa di rilevanza civilistica. E la giurisprudenza trovò spunto più nel procedimento penale ordinario che in quello di prevenzione per avviare una riflessione in proposito e per elaborare criteri applicativi di temperamento tra le contrapposte esigenze dello Stato e dei creditori.

Già l'originario testo dell'ultimo comma dell'art. 240 c.p. prevedeva che la persona estranea al reato dovesse rimanere indenne dagli effetti della confisca.

Tuttavia il terzo non partecipava al giudizio penale e quindi se veniva confiscato un bene sul quale vantava un diritto reale o quello che non gli apparteneva ma componeva il patrimonio sul quale aveva fatto affidamento per la garanzia patrimoniale generica al suo credito, poteva contestare il titolo esecutivo con incidente di esecuzione secondo le scansioni previste dall'art. 666 c.p.p. e seguenti.

Il terzo doveva, quindi, attendere il passaggio in giudicato della sentenza per avanzare le sue pretese. Nel procedimento penale ordinario una via di accesso al giudizio per il creditore non c'era; e non c'era nemmeno nel giudizio di prevenzione. Solo dopo che il procedimento che conduceva alla confisca si concludeva in via definitiva con decisione irrevocabile (per le parti), allora si poteva porre la questione se ed entro che limiti l'effetto di acquisizione dei beni allo Stato potesse far stato anche nei confronti dei soggetti portatori di un interesse ma non ammessi come parte nel procedimento penale o di prevenzione.

Muovendo dall'ultimo comma dell'art. 240 c.p., ove si fissa il parametro dell'estraneità dal reato, si è elaborata la figura del terzo di buona fede.

La buona fede è in sostanza l'indice dell'estraneità del terzo che vuole far valere la pretesa e deve essere da questi dimostrata proprio perché l'insussistenza oggettiva e soggettiva di un collegamento tra la posizione del terzo e la commissione del fatto-reato deve essere oggetto di uno specifico accertamento; essa integra una situazione impeditiva o limitativa del potere di confisca dello Stato, del quale sono stati già ritenuti sussistenti i presupposti⁶.

Questi principi vennero estesi anche al procedimento di prevenzione, in forza della considerazione che il previgente art. 2 *ter*, comma 5, legge 31 maggio 1965 n. 575 prevedeva che, se fosse emerso che i beni sequestrati appartenevano a terzi, costoro dovevano essere chiamati in giudizio perché potessero articolare le loro difese. Da questa disposizione si traeva che tutte le altre pretese potevano essere fatte valere solo con incidente di esecuzione.

Quando allora accadeva che il soggetto sottoposto a procedimento di prevenzione o a procedimento

⁶Tappa fondamentale di questa evoluzione giurisprudenziale è stata la celebre Cass. pen., Sez. Un., 28 aprile 1999 n. 9, in *Foro it.*, 1999, II, c. 571, con commento di G. CANZIO, e in *Dir. pen. proc.*, 1999, p. 961, con commento di A. MONTAGNA.

penale con sequestro dei suoi beni veniva dichiarato fallito, né i creditori né il curatore fallimentare potevano partecipare a quei giudizi. La giurisprudenza in materia di misure di prevenzione affermava che la dichiarazione di fallimento non trasformava la natura dei diritti dei creditori, né i beni potevano dirsi appartenenti alla massa attiva del fallimento; quindi non poteva esservi alcun obbligo di comunicare al curatore fallimentare l'invito a partecipare al giudizio, perché anch'egli, come i creditori, avrebbe potuto solo promuovere incidente di esecuzione.⁷

Era ritenuto legittima la dichiarazione di fallimento del proposto emessa mentre era in corso un procedimento di prevenzione e i suoi beni erano sottoposti in sequestro. Ma in tal caso il curatore fallimentare doveva procedere alla sommaria ricognizione dei beni, senza interferire sulle attività di gestione dell'amministratore giudiziario nominato dal Tribunale della prevenzione, perché si riteneva prevalente l'interesse pubblico perseguito con la confisca dei beni al proposto rispetto all'interesse meramente privatistico perseguito con la procedura fallimentare⁸.

L'accertamento dell'insolvenza del proposto e la sua dichiarazione di fallimento, quindi, non risolveva il problema più serio per i creditori, quello dei tempi per il soddisfacimento delle loro pretese. Essi dovevano attendere la fine del procedimento che poteva condurre alla confisca dei beni originariamente facenti parte del patrimonio del loro debitore. Almeno rispetto al giudizio di prevenzione.

Invece nei procedimenti penali ordinari si cominciò a dar spazio ad un giudizio di contemperamento tra l'esercizio del potere di confisca dello Stato e le ragioni dei creditori del debitore insolvente, i cui beni fossero sottoposti a sequestro. Una nota pronuncia delle sezioni unite della Cassazione⁹, pur ammettendo che potessero essere sequestrati e confiscati dal giudice penale (o della prevenzione) beni che già facessero parte della massa attiva di una procedura fallimentare in corso, affermò che anche la tutela della *par condicio creditorum* aveva una rilevanza pubblicistica, per quanto di grado inferiore rispetto alle istanze punitive e preventive dello Stato di cui erano strumento i provvedimenti di confisca. E così si argomentò che alcuni sequestri certamente dovevano prevalere sulle ragioni del fallimento perché perseguivano l'esigenza di porre un vincolo di indisponibilità sui beni intrinsecamente pericolosi e comunque destinati – in caso di accertamento dei presupposti di legge – a confisca obbligatoria; mentre, invece, per altri sequestri, quelli strumentali ad ipotesi di confisca facoltativa, al giudice penale era richiesta «una valutazione di bilanciamento del motivo di cautela e delle ragioni attinenti alla tutela dei legittimi interessi dei creditori, anche attraverso la considerazione dello svolgimento in concreto della procedura concorsuale».

In sostanza quindi si affermava non solo la possibilità di coesistenza delle due procedure (cosa che già di fatto accadeva perché si attivavano comunque procedure fallimentari su beni sui quali vi erano in corso provvedimenti di sequestro finalizzati alla confisca e i due procedimenti venivano proseguiti nella reciproca indifferenza, salvo poi aprire contese sulla disponibilità dei beni in capo al curatore fallimentare o all'amministratore giudiziario), ma si giungeva ad affermare che le due procedure dovessero trovare un momento di dialogo nella valutazione comparativa del giudice tra le esigenze

⁷ Così già Cass. pen., Sez. I, 30 settembre 1997, n. 5415, in *Riv. pen.*, 1998, p. 156. Anche recenti decisioni giurisprudenziali hanno ribadito il principio per il quale il curatore non può essere parte del giudizio di prevenzione anche nel mutato quadro legislativo, che tuttavia regola i rapporti tra i due procedimenti e riserva comunque ai creditori una tutela anticipata: in tal senso Cass. pen., sez. V, 25 settembre 2020, *CED Cass* 280487-01.

⁸ In questi esatti termini, ad esempio, Cass. pen., Sez. I, 23 marzo 1998, n. 1947, in *Giur. it.*, 1999, p. 1275, con nota di G. INZERILLO, *La prevalenza delle misure antimafia sul fallimento*

⁹ Cass. pen., Sez. Un., 24 maggio 2004, n. 29951, in *Fall.*, 2005, p. 1265, con nota di F.M. IACOVIELLO, *Fallimento e sequestri penali*.

perseguite dall'una o dall'altra.

Nei termini classici della costruzione di una gerarchia dell'efficacia, i giudici di legittimità finivano così per affermare che sempre prevalenti erano i provvedimenti strumentali all'accertamento dei fatti penalmente perseguiti (il sequestro probatorio) e quelli strumentali alla confisca obbligatoria, aventi ad oggetto beni intrinsecamente illeciti anche solo perché ritenuti tali per insindacabile e previa valutazione legislativa; prevalenti dovevano considerarsi anche i sequestri emessi nei procedimenti di prevenzione il cui esito è comunque riconducibile ad un'ipotesi di confisca obbligatoria. Per quanto attiene ai sequestri c.d. impeditivi, quelli previsti dall'art. 321 comma 1 c.p.p., essendo essi strumentali ad impedire la prosecuzione della condotta criminosa e comunque ad una confisca eventuale, perché non obbligatoria, la prevalenza non sussisteva più in astratto ma doveva, se del caso, essere valutata in concreto dal giudice penale, che doveva farsi carico anche di considerare l'ipotesi che le esigenze cautelari potessero essere recessive rispetto a quelle perseguite dalla procedura fallimentare.

Sempre recessivo era solo il sequestro conservativo disposto nel giudizio penale ai sensi dell'art. 316 c.p.p., che, quale vincolo di indisponibilità su beni a garanzia delle pretese delle parti civili e degli eventuali pagamenti dovuti all'Erario, era strumentale e prodromico ad una esecuzione individuale nei confronti del debitore *ex delicto* e rientrava, quindi, in caso di fallimento dell'obbligato, nell'area di operatività del divieto di cui all'art. 51 l. fall., secondo cui dal giorno della dichiarazione di fallimento nessuna azione individuale esecutiva può essere iniziata o proseguita sui beni compresi nel fallimento.

Le condizioni per restituire spazio alle ragioni della procedura concorsuale vi erano dunque solo nel giudizio penale ordinario in caso di sequestro preventivo c.d. impeditivo, cioè volto ad impedire che la libera disponibilità della cosa consentisse la reiterazione del reato o l'aggravarsi delle sue conseguenze, oppure in caso di sequestro finalizzato alla confisca facoltativa.

Di contro nei procedimenti di prevenzione patrimoniale antimafia, il sequestro finalizzato alla confisca restava insensibile alla procedura fallimentare, in quanto i beni oggetto della misura ablativa, costituiti dai cespiti sproporzionati rispetto al reddito lecito di soggetto socialmente pericoloso perché dedito al delitto, si consideravano derivare da un'attività illecita e venivano perciò ritenuti anch'essi pericolosi in base ad una presunzione assoluta. Tali beni dovevano quindi essere definitivamente acquisiti al patrimonio dello Stato e non avrebbero potuto essere rimessi in circolazione nell'ambito della procedura fallimentare.¹⁰

Questa soluzione tuttavia presentava due limiti: per un verso se sulla procedura fallimentare prevalevano le ragioni del sequestro e della confisca i creditori si trovavano a concorrere senza massa attiva e al più con la prospettiva di promuovere un incidente di esecuzione dopo la confisca definitiva per dimostrare la propria buona fede, ciascuno per proprio conto e senza la garanzia che, nel rinvolo di questi procedimenti successivi, trovasse spazio e tutela quella *par condicio* alla quale era volta la procedura aperta con la sentenza dichiarativa di fallimento; per altro verso se le ragioni del sequestro non prevalevano, ma erano comunque sussistenti, i creditori del fallito, autore di delitti, restavano svincolati dall'onere di provare la loro buona fede, nonostante anch'essi potessero avere avuto cointeressenze illecite con costui.

¹⁰ In questi termini Cass. pen., Sez. I, 7 aprile 2010, n. 16783, *CED 246945*; Cass. pen., Sez. VI, 4 marzo 2008 n. 31890, *CED 241013*.

2. (SEGUE): B) LA DISCIPLINA (VIGENTE) DEL CODICE ANTIMAFIA

Il pendolo delle prevalenze sembrava non riuscire a fermarsi su un crinale in cui le esigenze sottese ai due procedimenti trovassero un equilibrato ed efficiente contemperamento. E spesso accadeva che essi percorressero in parallelo le loro rispettive scansioni processuali senza dialogare, con il giudice fallimentare da un lato e i giudici penali o della prevenzione dall'altro, arroccati ciascuno ad applicare le proprie regole all'interno del proprio steccato e ciascuno senza verificare se dalla compiutezza dell'attuazione della propria rispettiva procedura fosse concretamente derivato il conseguimento degli obiettivi che essa in astratto persegue.

Un po' di ordine provò a portarlo il decreto legislativo 6 settembre 2011 n. 159, il Codice antimafia. Se l'ambito nel quale era intervenuta una prima coerente ricostruzione dei confini per una possibile convivenza tra sequestri e procedure fallimentari era stato il procedimento penale ordinario, l'intervento del legislatore invece puntò direttamente sul procedimento di prevenzione, "dimenticando" il procedimento penale ordinario.

Il titolo IV del libro I sulle misure di prevenzione disciplina «la tutela dei terzi e i rapporti con le procedure concorsuali». Vi si riconoscono (dando ad essi tutela), nell'art. 52, i diritti di credito dei terzi che risultino da atti aventi data certa anteriore al sequestro e che non siano strumentali all'attività illecita o a quella che ne costituisce il frutto o il reimpiego, ma vi si prevede, negli artt. 57 e seguenti, un subprocedimento, innestato nel procedimento di prevenzione e ad esso parallelo, nel quale i creditori devono proporre l'istanza di accertamento dei rispettivi diritti e dimostrare altresì la propria buona fede e l'inconsapevole affidamento.

Il linguaggio e le movenze procedurali che si rinvergono in queste disposizioni riconducono al fallimento, sebbene non si verta in ipotesi di insolvenza: il giudice delegato riceve dall'amministratore giudiziario l'elenco dei creditori e, dopo il decreto di confisca di primo grado, assegna a ciascuno di loro un termine perentorio, non superiore a sessanta giorni, per il deposito delle loro istanze di accertamento; quindi fissa l'udienza di verifica dei crediti. L'amministratore giudiziario esamina le domande e redige un progetto di stato passivo e i creditori prima dell'udienza possono presentare osservazioni. A conclusione dell'udienza e dopo aver sentito gli interessati, che possono farsi assistere da un difensore, il giudice forma lo stato passivo e lo rende esecutivo con decreto depositato in cancelleria e comunicato all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, che può comunque partecipare con un suo rappresentante al procedimento.

La tutela dei creditori di buona fede è quindi ispirata ai principi della *par condicio creditorum* e si realizza, individuando una massa attiva (i beni in sequestro o in confisca) e uno stato passivo, e procedendo quindi alla liquidazione dell'attivo, che, dopo l'irrevocabilità della confisca, dovrà essere effettuata dall'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, competente anche a redigere il progetto di pagamento dei crediti.

Un procedimento tipico delle procedure fallimentari, calibrato quindi su imprese decotte e quindi di solito inattive, viene adattato e trasferito in un procedimento dove in linea di principio le imprese sono affidate ad un amministratore giudiziario che, ove possibile, deve proseguirne l'attività. E già questo è indicativo della *vis attractiva* del procedimento concorsuale fino ad allora sdegnosamente allontanato dalla giurisdizione penale e della prevenzione.

Ma se per un verso la procedura fallimentare, geneticamente mutata, sembra entrare sotto mentite spoglie negli interstizi del procedimento di prevenzione,¹¹ per altro verso il Codice antimafia certifica la piena operatività di quella originale anche in parallelo ad esso.

Il capo III del titolo IV del libro I sulle misure di prevenzione disciplina specificamente i «rapporti con le procedure concorsuali»¹² e, come ha avuto modo di sottolineare il giudice civile di legittimità¹³, ha sancito in maniera espressa l'ammissibilità della dichiarazione di fallimento dell'imprenditore i cui beni aziendali siano sottoposti a sequestro o a confisca.

L'art. 63 del decreto legislativo n. 159/2011 prevede però che i beni assoggettati a sequestro o confisca sono esclusi dalla massa attiva fallimentare. E se nella massa attiva sono ricompresi esclusivamente beni già sottoposti a sequestro, il tribunale fallimentare dichiara chiuso il fallimento con decreto ai sensi dell'art. 119 Regio Decreto n. 267/1942. I creditori in tal caso dovranno sottoporre i loro crediti al procedimento di verifica che si tiene dinanzi al giudice delegato del Tribunale sezione misure di prevenzione e lì dovranno dimostrare la sussistenza delle condizioni previste dall'art. 52 del decreto legislativo n. 159/2011.

La procedura fallimentare proseguirà sui beni non sequestrati, se ve ne sono; e comunque potrà proseguire (o essere riaperta, se è stata chiusa) in caso di dissequestro dei beni, che in tal caso dovranno essere restituiti dall'amministratore giudiziario al curatore.

L'art. 64 del decreto legislativo n. 159/2011 prevede invece l'ammissibilità del sequestro di prevenzione sui beni ricompresi in una massa attiva di una procedura fallimentare già anteriormente aperta, quindi con una sentenza dichiarativa di fallimento antecedente al provvedimento di sequestro. Anche in tal caso i beni assoggettati a sequestro vengono separati dalla massa attiva con decreto non reclamabile del giudice delegato al fallimento che ne dispone la consegna all'amministratore giudiziario. E i crediti, anche quelli già verificati nella procedura fallimentare, dovranno nuovamente essere sottoposti a verifica da parte del giudice delegato del tribunale di prevenzione in base alle condizioni richieste dagli artt. 52 e seguenti del decreto legislativo n. 159/2011.

3. (SEGUE): C) CRITERI DIRETTIVI E SCELTE LEGISLATIVE PER LA DISCIPLINA (NON ANCORA VIGENTE) DEL CODICE DELLA CRISI E DELL'INSOLVENZA

Frattanto è intervenuta la legge-delega 19.10.2017, n. 155 che ha dato mandato al Governo di riformare la disciplina della crisi di impresa e dell'insolvenza, sovvertendo la logica stessa delle procedure concorsuali ancora vigenti e sostituendo al fallimento la liquidazione giudiziale.

L'art. 13, comma 2, della legge-delega n. 155 del 2017 per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza sembrò prendere atto delle soluzioni normative già vigenti con riguardo ai rapporti tra procedure fallimentari e procedimenti che comportavano il sequestro e la confisca di beni. Ne era sintomo la disposizione con la quale invitò il Governo ad adottare «disposizioni di coordinamento» con il Codice antimafia, «stabilendo condizioni e criteri di prevalenza, rispetto alla gestione concorsuale, delle misure cautelari adottate in sede penale, anteriormente o successivamente

¹¹ Cfr. G. MINUTOLI, *Verso una fallimentarizzazione del giudice della prevenzione antimafia*, in *Fall.* 2011, p. 1271 ss.

¹² Per una ricostruzione cfr. F. VERDOLIVA, *Sub artt.63 e 64*, in G. SPANGHER – A. MARANDOLA, *Commentario breve al Codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, Milano, 2019, p. 336 ss.

¹³ Cass. civ., Sez. I, 12 gennaio 2017, n. 608, in *Dir. civ. cont.*, 3 aprile 2017, con nota di R. RIZZO, *La tutela dei creditori tra procedure concorsuali e misure di prevenzione: alla ricerca del bilanciamento tra interessi divergenti*.

alla dichiarazione di insolvenza». ¹⁴

La legge-delega prefigurava un sistema del tutto diverso rispetto a quello vigente, in cui doveva essere cancellata la parola e la nozione di «fallimento», che doveva essere sostituita dalla «liquidazione giudiziale», mentre in luogo del procedimento prefallimentare che conduce alla dichiarazione di fallimento stabiliva la necessità di introdurre «un procedimento di accertamento dello stato di crisi o di insolvenza, disciplinando distintamente i diversi esiti possibili, con riguardo all'apertura di procedure di regolazione concordata o coattiva, conservativa o liquidatoria».

Il raccordo con le disposizioni del Codice antimafia appariva quindi di primo acchito legato al fatto che le disposizioni di cui agli artt. 63 e 64 contenevano riferimenti lessicali e procedurali al Regio Decreto n. 267/1942. Venendo meno questo testo normativo, cancellato il «fallimento» e introdotta una nuova procedura per l'accertamento dello stato di crisi o di insolvenza, le norme del Codice antimafia andavano adattate, perché in tutta evidenza si raccordavano ad una procedura concorsuale che non ci sarebbe stata più. E ci si poteva attendere che quelle norme, proprio gli artt. 63 e 64 del decreto legislativo n. 159/2011, sarebbero state anzitutto modificate dal legislatore delegato, chiamato a redigere il Codice della crisi.

Tanto più che le logiche del procedimento di prevenzione e del procedimento (che non sarebbe stato più fallimentare ma che diventava) di accertamento dello stato della crisi e dell'insolvenza sembravano adesso avvicinarsi; anche nella procedura concorsuale di nuovo conio, come in quella di prevenzione, alla liquidazione dei beni doveva giungersi solo se non vi erano margini favorevoli alla prosecuzione dell'attività e quindi il soddisfacimento delle domande dei creditori così come l'interesse dello Stato alla confisca dei patrimoni e alla loro destinazione sociale dovevano essere perseguiti, per quanto possibile, conservando i beni e l'azienda.

Tuttavia ad una prima lettura l'art. 13 n. 155 del 2017 poteva disorientare il penalista alla ricerca delle proprie categorie. La rubrica del citato articolo 13 parlava di «rapporti tra liquidazione giudiziale e misure penali», così evocando i provvedimenti assunti nei procedimenti penali ordinari. Il testo invece richiamava il coordinamento con il Codice antimafia, che in realtà disciplina il procedimento di prevenzione, distinto – com'è noto – dal procedimento penale ordinario e governato da regole in parte diverse.

Infine nell'enunciare la necessità di stabilire condizioni e criteri di prevalenza rispetto alla gestione concorsuale, la disposizione faceva riferimento alle «misure cautelari adottate in sede penale», locuzione che, se intesa in senso tecnico, dovrebbe compendiare solo le misure emesse nell'ambito dei procedimenti penali ordinari.

Per sciogliere il dubbio si poteva far leva sul fatto che un rigo prima la disposizione parla di un coordinamento con un testo di legge che disciplina il procedimento di prevenzione; quindi la formula doveva intendersi come un riferimento generale sia alla cognizione ordinaria sia al giudizio disciplinato dal decreto legislativo n. 159/2011.

Sicché la disposizione legittimava una duplice aspettativa e cioè che l'emanando Codice della crisi

¹⁴ Va ricordato che il comma 2 dell'art. 13 della stessa legge delega aveva richiesto al Governo di coordinare la disciplina anche con le misure cautelari previste dal d.lgs. n. 231/2001 in tema di responsabilità delle persone giuridiche, introducendo il principio di prevalenza della procedura concorsuale, salvo che sussistessero ragioni di preminente tutela di interessi di carattere penale. Tuttavia, dopo un'interlocuzione con il Consiglio di Stato e nonostante il parere contrario di quest'ultimo organo, il Governo ha deciso di non esercitare la delega, ritenendo di non creare regimi diversi tra sequestri a carico di persone fisiche e sequestri a carico di persone giuridiche. La questione è ampiamente ricostruita da A. RUGANI, *I rapporti tra misure cautelari reali e procedure concorsuali nel codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (D. lgs. 12 gennaio 2019 n. 14)*, in *Legisl. pen.*, 6.5.2019, p. 14 ss.

coordinasse la propria innovativa disciplina con quella già esistente nel Codice antimafia, al momento applicabile solo ai procedimenti di prevenzione, e che poi introducesse delle specifiche norme che regolassero i rapporti tra la procedura concorsuale con le ipotesi di sequestri e di confische nei procedimenti penali ordinari, ai quali, secondo la giurisprudenza di legittimità prevalente, le norme del Codice antimafia non si potevano applicare in mancanza di uno specifico richiamo.

La scelta del legislatore, da quanto emerge dalla relazione illustrativa che accompagnava il testo del Codice della crisi e d'impresa e dell'insolvenza¹⁵, è stata quella di prendere come base della disciplina le regole già dettate dal Codice antimafia per i sequestri e modulare criteri di prevalenza «non dissimili» anche ai sequestri penali emessi nei procedimenti ordinari.

Il coordinamento è quindi consistito nel sopperire alla mancanza di un'espressa disciplina dei rapporti tra sequestri penali e procedure concorsuali, piuttosto che nell'adattare anzitutto gli artt. 63 e 64 del Codice antimafia alla nuova morfologia dell'unico modello processuale disciplinato dal Codice della crisi per incanalarvi l'accertamento dello stato di dissesto dell'impresa al fine di adottare gli strumenti necessari a tutelare i creditori nel contraddittorio.

L'ottica privilegiata torna ad essere in maniera esclusiva quella della prevalenza, peraltro accompagnata dal convincimento – espresso con chiarezza dalla relazione illustrativa – di dover comunque assicurare a talune tipologie di sequestro, in particolare quello penale e quello di prevenzione l'ablazione finale dei beni e la loro confisca. Quindi tutto il coordinamento sembra orientato a stabilire quando la procedura concorsuale deve cedere il passo ai procedimenti penali e di prevenzione e quando invece possa impedire che gli effetti di questi si riverberino sui cespiti aggrediti dai creditori per soddisfare le loro pretese.

Ma non si è evidentemente tenuto conto che sia nelle procedure concorsuali sia in quelli di prevenzione, in virtù degli stessi dettami del Codice della crisi e del Codice antimafia, gli obiettivi rispettivamente perseguiti sono plurali, non più così radicalmente caratterizzati come in passato le une dal principio della *par condicio creditorum* gli altri dalla sola pretesa punitiva dello Stato; ma soprattutto essi sono oramai accomunati dall'esigenza di garantire la continuità delle imprese, per tutelarne l'assetto e i livelli occupazionali e per verificare ogni modalità utile a concretizzare la possibilità di soddisfare le pretese creditorie attraverso la prosecuzione dell'attività.

Nel Codice antimafia l'art. 41 in tema di gestione delle aziende prevede che l'amministratore giudiziario presenti entro il termine massimo di sei mesi, dopo la prima relazione di immissione in possesso, «una dettagliata analisi sulla sussistenza di concrete possibilità di prosecuzione o di ripresa dell'attività» (comma 1 lett. c) e formuli, ove possibile, una proposta di prosecuzione o di ripresa dell'attività, allegando l'elenco nominativo dei creditori e dei creditori.

L'amministratore giudiziario può, ai sensi dell'art. 56 del Codice antimafia, subentrare nei contratti

¹⁵ La relazione illustrativa non nasconde l'equivocità del testo della delega e propone opzioni alternative nell'intervento attuativo finendo così per privilegiare l'intervento limitato alle misure cautelari nei procedimenti ordinari. Così in particolare si esprime in proposito: «Il tenore letterale della disposizione avrebbe consentito due possibili soluzioni: 1) il mero coordinamento fra normativa in tema di misure di prevenzione e liquidazione giudiziale, imponendo la prevalenza delle misure adottate nel procedimento di prevenzione rispetto alla normale attività di liquidazione giudiziale, in tal caso intendendo il riferimento alle “misure cautelari adottate in sede penale” in senso atecnico, atteso che i sequestri di prevenzione non sono annoverabili tra le misure cautelari adottate in sede penale; 2) la disciplina del rapporto fra misure cautelari penali in senso proprio, sequestri preventivi e conservativi, e procedure concorsuali secondo il sistema delineato dal decreto legislativo 6 settembre 2011, n.159. Così inteso, il coordinamento consiste nello stabilire condizioni e criteri di prevalenza non dissimili da quelle dettate dal citato decreto legislativo, sul presupposto che i sequestri penali e di prevenzione abbiano una funzione comune, quella di assicurare nell'ambito dei procedimenti in cui si inseriscono l'ablazione finale del bene e dunque la sua confisca».

in corso di esecuzione al momento del sequestro in luogo del proposto e così assumerne tutti i relativi obblighi; può chiedere, ai sensi dell'art. 54bis dello stesso Codice, di essere autorizzato al pagamento, anche parziale o rateale, dei crediti per prestazioni di beni o servizi, sorti anteriormente al provvedimento di sequestro, nei casi in cui tali prestazioni siano collegate a rapporti commerciali essenziali per la prosecuzione dell'attività.

Infine l'auspicio che sia la prosecuzione dell'attività a garantire il soddisfacimento dei creditori, anche di quelli titolari di crediti insorti anteriormente al sequestro e ammessi al pagamento a seguito del procedimento di verifica della buona fede secondo il procedimento disciplinato dagli artt. 57 e seguenti del Codice Antimafia, si rinviene nell'art. 60 comma 1, dove si stabilisce che l'Agenzia nazionale debba procedere alla liquidazione dei beni confiscati con provvedimento irrevocabile, solo ove le somme già apprese, riscosse o comunque ricevute non siano sufficienti e sempre che non ritenga che dalla redditività dei beni si possano conseguire risorse necessarie al pagamento dei crediti e che non voglia pertanto avvalersi della facoltà (concessagli dalla stessa norma) di ritardare la vendita degli stessi non oltre un anno dall'irrevocabilità della confisca.

D'altro canto già quando l'amministratore giudiziario deve presentare la relazione al Tribunale contenente la proposta sulle concrete possibilità di prosecuzione o di ripresa dell'attività, proprio perché deve svolgere un esame approfondito sulla situazione patrimoniale, economica e finanziaria, sulla caratterizzazione dell'azienda, sul valore di mercato di essa e sugli oneri correlati anche al processo di legalizzazione delle attività, finisce per valutare quelli che l'art. 13 del Codice della crisi definisce come indicatori e indici della crisi.¹⁶

Vero è che lo stock di debito pregresso, rilevato dall'amministratore giudiziario non potrebbe di per sé condizionarlo in maniera decisiva nelle sue scelte, visto che i pagamenti correlati dovrebbero considerarsi sospesi fino a che non verrà completato il procedimento di verifica del credito ai sensi degli artt. 57 e seguenti del Codice antimafia.

Tuttavia non può affermarsi di certo che tali debiti siano *tamquam non esset* per le scelte di gestione durante il sequestro.

L'art. 41 comma 5 del Codice antimafia prevede che, se mancano concrete possibilità di prosecuzione o di ripresa dell'attività, il tribunale dispone la messa in liquidazione dell'impresa. In assenza di specifiche disposizioni sulla liquidazione disposta in quella fase, che deve essere quindi avviata subito dopo la relazione semestrale a cura dell'amministratore giudiziario sotto la direzione del giudice delegato e che quindi non può corrispondere con quella che dovrà essere curata dall'Agenzia nazionale dopo la verifica dei crediti e dopo l'irrevocabilità della confisca, la giurisprudenza civile di merito ha già avuto modo di affermare che essa deve svolgersi con le forme tipiche previste dal codice

¹⁶ L'elencazione degli indicatori e degli indici di crisi, contenuta nell'art. 13 comma 1 del Codice della crisi, come peraltro sostituito dall'art. 3 comma 2 del decreto legislativo 26 ottobre 2020 n. 147 non è sovrapponibile agli elementi che devono essere indicati nella relazione dell'amministratore giudiziario ai sensi dell'art. 41 del Codice antimafia ma li riecheggia notevolmente: «Costituiscono indicatori di crisi gli squilibri di carattere reddituale, patrimoniale o finanziario, rapportati alle specifiche caratteristiche dell'impresa e dell'attività imprenditoriale svolta dal debitore, tenuto conto della data di costituzione e di inizio dell'attività, rilevabili attraverso appositi indici che diano evidenza della non sostenibilità dei debiti per almeno i sei mesi successivi e dell'assenza di prospettive di continuità aziendale per l'esercizio in corso o, quando la durata residua dell'esercizio al momento della valutazione è inferiore a sei mesi, nei sei mesi successivi. A questi fini, sono indici significativi quelli che misurano la non sostenibilità degli oneri dell'indebitamento con i flussi di cassa che l'impresa è in grado di generare e l'inadeguatezza dei mezzi propri rispetto a quelli di terzi. Costituiscono altresì indicatori di crisi ritardi nei pagamenti reiterati e significativi, anche sulla base di quanto previsto nell'articolo 24». In ogni caso, vista l'ampiezza dell'analisi e delle valutazioni alle quali l'amministratore giudiziario è chiamato, egli non potrebbe non occuparsi di rilevare tali indicatori e indici dopo l'immissione in possesso di un'azienda in sequestro.

civile, quindi tra l'altro redigendo piano di liquidazione e bilancio di liquidazione.¹⁷ Questo significa che dovrà essere formulata una valutazione in ordine al valore degli elementi attivi del patrimonio sociale e alla loro idoneità ad assicurare l'eguale e integrale soddisfacimento di creditori e soci.

Tanto ciò è più necessario, alla luce del fatto che lo stesso art. 41 comma 5 citato prevede che, se dalla relazione dell'amministratore giudiziario emerge l'insolvenza dell'impresa, si deve applicare l'art. 63 comma 1 dello stesso Codice antimafia. Si tratta della norma in base alla quale il pubblico ministero deve chiedere al tribunale competente la dichiarazione di fallimento dell'imprenditore i cui beni aziendali siano sottoposti a sequestro o a confisca; e pone l'obbligo di segnalazione al pubblico ministero a carico dell'amministratore giudiziario, che rilevi i presupposti per la dichiarazione di fallimento.

Questa disposizione è destinata ad assumere una sempre maggiore rilevanza alla luce del significativo protagonismo del pubblico ministero nei procedimenti diretti all'apertura di una procedura di regolazione e dell'insolvenza, preconizzato dall'art. 38 del Codice della crisi, come riformulato dall'art. 7 del decreto legislativo 26 ottobre 2020 n. 147; una norma che particolarmente lo responsabilizza, sia imponendogli di promuovere l'apertura della liquidazione giudiziale quando ha notizia di uno stato di insolvenza, sia consentendogli di intervenire, se del caso anche in grado di appello, a tutti i procedimenti diretti all'apertura di una procedura, a prescindere dal fatto che ne sia stato il promotore.

Il fallimento può essere dichiarato però non solo a carico dell'imprenditore al quale siano sottoposti a sequestro solo una parte di beni, ma anche a carico della società interamente sequestrata e quindi gestita in amministrazione giudiziaria; siccome lo stesso art. 63 prevede la possibilità di presentare l'istanza anche in capo al debitore, ciò vuol dire che pure l'amministratore giudiziario quale rappresentante legale di una società in amministrazione giudiziaria potrebbe promuovere il c.d. "autofallimento".

Ma sempre l'art. 63 fa salva la possibilità di avanzare istanza di fallimento in favore dei creditori. Questo dato è rilevante, perché i creditori dell'azienda non potranno vedere soddisfatti i loro crediti se non dopo il procedimento di verifica della loro buona fede ai sensi degli artt. 57 e seguenti del Codice antimafia, tuttavia per ottenere una dichiarazione di fallimento non devono provare la loro buona fede; devono limitarsi a dedurre l'insolvenza.

Se il codice antimafia impone all'amministratore giudiziario di distinguere le ipotesi di impossibilità di prosecuzione e quelle di insolvenza (che, quale pubblico ufficiale, deve ovviamente segnalare se sussistente, prima ancora che la deducano i creditori), ciò significa che il suo percorso non potrà prescindere dal valutare la sussistenza di quelle due diverse condizioni di «crisi» e poi di «insolvenza», che sono scandite ora dall'unica procedura fissata nel Codice della crisi.

Né infine potrà reggere a lungo l'idea che Codice della crisi e Codice antimafia si debbano applicare in alternanza o l'uno o l'altro in un gioco di «stop and go» che dipende dall'efficacia del sequestro¹⁸, visto che l'amministratore giudiziario sin dall'immissione e poi nel corso della gestione dovrà fare i

¹⁷ In questi termini ad esempio Corte App. Palermo, 20 luglio 2018, inedita, che, respingendo il reclamo avverso una sentenza dichiarativa di fallimento di una s.r.l. in amministrazione giudiziaria, della quale era stata solo formalizzata la liquidazione, non ha ritenuto che essa avesse attivato effettivamente la sua fase liquidatoria, perché non erano state rispettate le disposizioni di cui agli artt. 2487 e seguenti c.c. e perché frattanto erano state proseguite alcune attività lucrative.

¹⁸ Il percorso travagliato che ha portato alle diverse soluzioni in giurisprudenza e nella legislazione è ricostruito dettagliatamente da G. MASTRANGELO, *Le soluzioni del codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza al problema della sovrapposizione dei sequestri penali con le procedure liquidatorie*, in *Sistema penale*, 5, 2020, p. 103 ss.

conti con le procedure di allerta e di composizione della crisi, delle quali potrà avvalersi di sua iniziativa (o potrà essere costretto ad avvalersi per iniziativa dei creditori e in forza di della segnalazione da parte degli organi competenti ai sensi degli artt. 14 e 15 del Codice della crisi); esse infatti precedono la dichiarazione di apertura della liquidazione giudiziale.

Mancando persino un coordinamento anche solo testuale, gli effetti previsti dagli artt. 63 e 64 del Codice antimafia in presenza di una sentenza dichiarativa di fallimento, quando il Regio Decreto n. 267/1942 non sarà più vigente e non potrà più nemmeno essere pronunciata la parola «fallimento», dovranno intendersi ricollegati alla sentenza che dichiara l'apertura della liquidazione giudiziale. E così sembrano dare per scontato sia la relazione illustrativa sia i primi commenti al testo normativo che si adagiano su di essa. Ma nella fase precedente resteranno aperti gli spazi per l'applicazione alle imprese in sequestro di tutte le altre norme del Codice della crisi, tra queste, in astratto e per singolare paradosso, persino la disposizione dell'art. 54, come sostituito dall'art. 11 del decreto legislativo 26 ottobre 2020 n. 147, che consente al creditore di chiedere al tribunale dinanzi al quale è stato promosso un procedimento per l'apertura della liquidazione giudiziale di emettere provvedimenti cautelari, inclusa la nomina di un custode dell'azienda sugli stessi beni sui quali grava il vincolo di indisponibilità imposto dal tribunale sezione misure di prevenzione

Se d'altronde vi è una regola generale fissata dall'art. 41 comma 4 del Codice antimafia, secondo la quale «i rapporti giuridici connessi all'amministrazione dell'azienda sono regolati dalle norme del codice civile, ove non espressamente altrimenti disposto», questa disposizione non può intendersi come un limitato richiamo al codice civile con esclusione degli altri testi normativi che regolano i rapporti civili; tant'è vero che già in vigore del Regio Decreto n. 267/1942 mai si è esclusa la sottoposizione dell'impresa, operante sul mercato ma in amministrazione giudiziaria, alle disposizioni che regolano in via generale i rapporti economici tra privati.

E anche per questo il mancato intervento sulle norme del Codice antimafia che richiamano il fallimento darà origine a garbugli applicativi che potranno essere dipanati solo da una giurisprudenza con ampia visione sistematica e adeguate doti ortopediche.

Se ci sarà. E se ci riuscirà.

4. I RAPPORTI TRA MISURE CAUTELARI REALI E LIQUIDAZIONE GIUDIZIALE

Il titolo VIII della parte prima del decreto legislativo 12 gennaio 2019 n. 14 (che in forza del decreto legge 24 agosto 2021 n. 118 entrerà in vigore il 16 maggio 2022) preannuncia già con la formula «liquidazione giudiziale e misure cautelari penali» la lettura al ribasso del testo della norma delegante dell'art. 13 comma 1 della legge n. 155 del 2017: il coordinamento con il Codice antimafia deve servire a stabilire condizioni e prevalenza, rispetto alla gestione concorsuale, delle misure cautelari adottate in sede penale.

Non è quindi il coordinamento del Codice della crisi con il Codice antimafia (evidentemente si riteneva che non ve ne fosse bisogno), ma tra le misure cautelari previste dal Codice di procedura penale e il Codice della crisi attraverso il Codice antimafia.¹⁹

L'esigenza in realtà si era già avvertita a causa dei diversi orientamenti registratisi in giurisprudenza riguardo l'applicabilità delle disposizioni di cui agli artt. 63 e 64 del Codice antimafia anche ai

¹⁹ L'effetto di questa scelta è stata di indurre in dottrina il convincimento circa la scarsa volontà del legislatore di dare adeguata rilevanza agli interessi dei creditori rispetto alla pretesa punitiva dello Stato, cfr. E. MEZZETTI, *Codice antimafia e codice della crisi e dell'insolvenza: la regolazione del traffico delle precedenze in cui la spunta sempre la confisca*, in *Arch. pen.*, 2019, p. 1 ss.

sequestri penali ordinari. Queste norme, come si è già detto, erano inserite nel titolo IV unitamente a tutta la disciplina della tutela dei terzi.

Orbene alcune decisioni di legittimità avevano escluso che potesse darsene applicazione ai sequestri penali, neanche a quelli funzionali alla confisca ex art. 12sexies d.l. n. 306/1992 convertito con legge n. 356/1992 (ora art. 240bis c.p.), ritenendola un'applicazione analogica, asseritamente inammissibile per il carattere di specialità della diversa materia della tutela dei diritti vantati sui beni dai terzi;²⁰ tra i giudici di merito si registravano prassi differenti, ma la maggior parte degli organi giurisdizionali che avevano emesso il sequestro e che, in forza del comma 1ter dell'art. 104bis disp. att. c.p.p. (così modificato dall'art. 30 legge 17 ottobre 2017 n. 161) svolgevano la funzione di giudice delegato per tutto il corso del procedimento, si attenevano al dato testuale del precedente comma 1bis dove era previsto che essi nominassero un amministratore giudiziario e che dessero applicazione al (solo) titolo III del codice antimafia.

Frattanto però affioravano orientamenti che, senza occuparsi specificamente di ipotesi di interferenze tra procedure, tuttavia affermavano che la previsione cardine del titolo IV, quella dell'art. 52, secondo cui la confisca non pregiudica i diritti di credito dei terzi e i diritti reali di garanzia anteriori al sequestro, sebbene riferita alla c.d. confisca di prevenzione, esprimeva un principio generale, valido anche per gli altri tipi di confisca, diretta o per equivalente, per i quali venga in rilievo la posizione del terzo titolare di diritti di credito o di garanzia, ivi compresa prevista come sanzione accessoria ai reati tributari e di cui all'art. 12 *bis* d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74²¹.

Tuttavia in mancanza di un univoco dato testuale il procedimento di verifica dei crediti nei procedimenti penali ordinari dopo la sentenza di primo grado rimaneva inattuato e controversa restava la regolamentazione delle procedure in caso di fallimento dichiarato prima o dopo il sequestro.

Il Codice della crisi risolve la questione stabilendo con l'art. 317 in linea generale che le condizioni e i criteri di prevalenza rispetto alla gestione concorsuale delle misure cautelari sulle cose indicate dall'art. 142 sono regolate dal titolo IV del Codice antimafia; operano quindi i meccanismi fissati dagli artt. 63 e 64 del Codice antimafia e il sequestro penale e la confisca prevalgono con conseguente esclusione dalla massa attiva della procedura di liquidazione dei beni sequestrati o confiscati e obbligo di consegna dei medesimi all'amministratore giudiziario, nominato dal giudice penale. Ma alla fissazione di questo principio generale si aggiungono tre precisazioni.

La prima attiene all'oggetto delle misure cautelari interessate da questa regolamentazione: sono i beni del debitore descritti dall'art. 142 del Codice della crisi, cioè «i suoi beni esistenti alla data di apertura della liquidazione giudiziale» (comma 1), nonché «i beni che pervengono al debitore durante la procedura, dedotte le passività» (comma 2). Per effetto dell'apertura della liquidazione giudiziale il debitore viene privato della disponibilità di questi beni, ma in forza del disposto dell'art. 317 comma 1 del Codice della crisi risulta chiaro che su di essi può essere applicata la misura cautelare reale; restano superate così le petizioni di principio (affermate dalla giurisprudenza ad esempio in procedimenti per reati tributari), secondo le quali il sequestro preventivo finalizzato alla confisca non può essere adottato sui beni già assoggettati alla procedura fallimentare, in quanto la dichiarazione di fallimento importa il venir meno in capo al fallito del potere di disporre del proprio patrimonio, che passa invece nelle mani del curatore²².

²⁰ Così ad esempio e con nettezza Cass., Sez. IV, 6 luglio 2017, n. 36092, *CED* n. 270805.

²¹ In questi termini Cass., Sez. III, 18 aprile 2019, n. 38608, *CED* 277159.

²² Ancora di recente in questo senso Cass., Sez. III, 29 maggio 2018, n. 45574, in *Fall.* 2019, p. 21, con nota di F. CERQUA, *La dichiarazione di fallimento quale limite al sequestro preventivo*.

La disposizione anzi con il rinvio così ampio all'art. 142, sia al primo sia al secondo comma, evidenzia la possibilità di estendere il sequestro anche ai beni che pervengano al debitore (e quindi siano appresi dal curatore) dopo la dichiarazione di apertura della liquidazione giudiziale. Ciò significherebbe che, qualora il sequestro preventivo sarà disposto sul compendio aziendale nel suo complesso, tale estensione avverrà automaticamente se il bene successivamente appreso risulti essere un elemento del compendio stesso, o un acquisto riferibile all'attività aziendale o un suo frutto o un suo provento; qualora invece il sequestro preventivo avrà ad oggetto singoli beni dell'imprenditore, specificamente elencati come tali nel dispositivo del provvedimento cautelare, l'estensione sarà possibile solo previa richiesta che il pubblico ministero dovrà formulare al giudice perché emetta un nuovo decreto di sequestro sull'ulteriore bene pervenuto al curatore.²³

Queste considerazioni aprono delicate questioni in ordine agli obblighi del curatore di comunicare all'amministratore giudiziario e, per suo tramite, al pubblico ministero il pervenimento di ulteriori beni, che potrebbero essere utili a riattivare la liquidazione giudiziale. Nei casi in cui, come si vedrà, la misura cautelare reale comunque prevale e ne sono stati ritenuti i presupposti nonostante la disponibilità dei beni il debitore sia transitata dal debitore al curatore, il richiamo onnicomprensivo all'intero art. 142 del Codice della crisi implica la necessità che il curatore informi i soggetti competenti a verificare se anche sui nuovi beni pervenuti il potere di confisca dello Stato debba essere esercitato con prevalenza rispetto alle procedure a tutela della sola *par condicio creditorum*.

La seconda precisazione deriva dalla disposizione del comma 2 dell'art. 314 del Codice della crisi che spiega cosa debba intendersi per «misure cautelari reali di cui al comma 1» (quelle cioè destinate sempre a prevalere sulla procedura concorsuale) attraverso il richiamo a due parametri normativi, uno definitorio e uno disciplinare. Sono i sequestri delle cose di cui è consentita la confisca disposti ai sensi dell'art. 321 comma 2 c.p.p. e la cui attuazione è disciplinata dall'art. 104bis disp. att. c.p.p.; norma quest'ultima più volte riformata negli ultimi anni e che il Codice della crisi ulteriormente modifica, sostituendone due commi con l'intervento contenuto nell'art. 374 con dichiarati fini di coordinamento con le norme attuazione del codice di procedura penale.

Giova ricordare che l'art. 321 c.p.p. prevede al comma 1 l'ipotesi di sequestro comunemente detto «impeditivo», quello cioè che viene emesso per sottrarre all'indagato la libera disponibilità di una cosa pertinente al reato ed impedire così che si possano aggravare o protrarre le conseguenze di esso o ancora che si possa agevolare la commissione di altri illeciti. Questa tipologia di sequestri non rientra tra quelli per i quali trovano applicazione le norme del titolo IV del codice antimafia. La prevalenza della misura cautelare è quindi limitata alle ipotesi in cui il sequestro trovi ragione nel fatto che esso sia funzionale alla confisca.

E' chiaro quindi che, al pari di quanto in passato già aveva affermato la giurisprudenza delle sezioni unite²⁴, poi seguita dalle successive decisioni di legittimità, vi si devono fare rientrare le ipotesi di c.d. confisca obbligatoria; si tratta dei casi previsti in via generale dall'art. 240 comma 2 c.p., di quelli ulteriori e specificamente contemplati da numerose singole fattispecie delittuose e infine quelli di c.d.

²³ L'estensione del sequestro ad altri beni è possibile solo nel procedimento di applicazione delle misure di prevenzione patrimoniale perché l'art. 20 del Codice antimafia espressamente prevede che il tribunale lo possa disporre sui beni che risultino nella disponibilità della persona socialmente pericolosa con provvedimento, emesso anche d'ufficio, e quindi anche a prescindere dalla richiesta del pubblico ministero o degli altri titolari della proposta ai sensi dell'art. 17 dello stesso Codice. Per l'emissione delle misure cautelari reali nell'ambito dei procedimenti penali ordinari rimane il principio generale della necessaria previa richiesta di emissione al giudice da parte del pubblico ministero procedente e il giudice non potrà che decidere entro i limiti della domanda.

²⁴ Ci si riferisce a Cass. pen., Sez. Un., 28 aprile 1999 n. 9, cit.

confisca allargata previste dall'art. 240bis (aventi ad oggetto tutte quelle utilità di valore sproporzionato rispetto ai redditi leciti dei soggetti condannati per taluni illeciti dettagliatamente elencati); tutte queste disposizioni sono accomunate dal fatto che, in presenza di un'accertata responsabilità penale dell'imputato, impongono al giudice di irrogare come statuizione sanzionatoria accessoria la confisca dei beni.

Vi sono poi le ipotesi in cui la confisca è consentita ma è facoltativa e che sono previste dall'art. 240 comma 1 c.p.; potrà essere infatti disposta con la sentenza di condanna ma il giudice deve svolgere una valutazione discrezionale e motivata sul pericolo che possano essere reiterati altri illeciti laddove il bene fosse lasciato nella disponibilità del reo.²⁵ In tali casi già la richiamata giurisprudenza delle sezioni unite aveva pure affermato che era sì legittimo disporre il sequestro di beni per i quali era prevista la confisca facoltativa, ma mentre i sequestri funzionali alla confisca obbligatoria dovevano restare insensibili rispetto alla procedura fallimentare, in quelli funzionali alla confisca facoltativa era necessario che il giudice, nell'esercizio del suo potere discrezionale, desse motivatamente conto delle ragioni prevalenti sottese alla confisca rispetto a quelle attinenti alla tutela dei legittimi interessi dei creditori nel procedimento concorsuale.

Tale precisazione superava gli orientamenti, talvolta affioranti nella giurisprudenza di legittimità, secondo i quali il sequestro preventivo delle cose di cui è consentita la confisca non presuppone alcuna prognosi di pericolosità riguardo la libera disponibilità di esse, in quanto risulterebbe sufficiente il requisito della confiscabilità a renderle oggettivamente pericolose, indipendentemente dal fatto che si versi in materia di confisca facoltativa o obbligatoria²⁶. In realtà non di rado si è affermato comunque il principio per il quale anche in fase cautelare il giudice deve motivare, se non sulla necessità di impedire la reiterazione del reato, quantomeno sulla possibilità che, in mancanza del provvedimento di sequestro, il giudice del merito non potrebbe concretamente esercitare il potere di confisca²⁷.

In ogni caso però la sussistenza stessa di una concomitante o sopravvenuta procedura fallimentare, secondo le sezioni unite della Cassazione, imporrebbe al giudice al quale viene richiesto di emettere o di mantenere un provvedimento di sequestro di svolgere una valutazione più complessa che tenga conto degli scopi che persegue il procedimento concorsuale, più ancora che del fatto che il titolare dei beni da sequestrare sia stato privato della loro disponibilità in favore del curatore.

E su questa linea di recente i giudici di legittimità hanno ad esempio affermato che il sequestro funzionale alla confisca facoltativa di beni già facenti parte di una massa attiva affidata ad un curatore è legittimo qualora il giudice compia una prognosi sulle conseguenze dell'eventuale rimozione del vincolo penale; e a tal fine dovrà valutare in concreto le modalità di svolgimento della procedura

²⁵ Vedi di recente Cass. pen., Sez. III, 16 gennaio 2020, n. 10091, *CED 10091*, secondo la quale la confisca facoltativa «non può essere basata sul solo rapporto di asservimento del bene rispetto al reato, ma deve anche riguardare la circostanza che il reo, secondo l'*id quod plerumque accidit*, reitererebbe l'attività punibile se restasse nel possesso di detto bene, in quanto la misura, per la sua natura cautelare, tende a prevenire la commissione di nuovi reati»; già, ad esempio tra le altre, Cass. pen., Sez. III, 5 aprile 2017, n. 30133, *CED 270324*, aveva affermato che la circostanza che il bene sia stato utilizzato per commettere il reato è sufficiente solo nelle ipotesi di confisca obbligatoria.

²⁶ Così ad esempio con nettezza Cass. pen., Sez. VI, 21 ottobre 1994, n. 4114, *CED 200854*; ma anche più di recente Cass. pen., Sez. III, 17 settembre 2014, n. 47684, *CED 261242*.

²⁷ Già Cass. pen., Sez. VI, 7 marzo 1995, n. 1022, *CED 201943*, richiedeva che «il giudice *desse* ragione del potere discrezionale di cui si è avvalso, il che può avvenire anche mediante semplice riferimento alla finalità di evitare la protrazione degli effetti del reato: finalità nella quale deve ritenersi ricompresa l'esigenza di non consentire che la cosa confiscabile sia modificata, dispersa, deteriorata, utilizzata o alienata». Più di recente Cass. pen., Sez. V, 10 novembre 2017, n. 2308, *CED 271999*.

concorsuale, la qualità dei creditori ammessi al passivo e l'ammontare di quest'ultimo, in relazione al rischio che l'imputato, anche avvalendosi di uno schermo societario, ritorni in possesso dei beni che costituiscono il prodotto o il profitto del reato.²⁸

A fronte di questo consolidato e persuasivo orientamento giurisprudenziale che attiene alle valutazioni cui è tenuto il giudice chiamato ad emettere il sequestro, non pare che la disposizione di cui all'art. 317 del Codice della crisi possa far affermare che, anche in presenza di un procedimento aperto di liquidazione giudiziale, la misura cautelare sulle cose di cui è consentita la confisca possa essere comunque giustificata. La norma si occupa solo degli effetti derivanti dall'emissione del provvedimento di sequestro ai sensi dell'art. 321 comma 2 c.p.p. e quindi lascia impregiudicati gli obblighi di motivazione del giudice. Il quale dovrà farsi carico di una valutazione della prevalente necessità di imporre un vincolo di indisponibilità di natura penale pur in presenza di altro vincolo di indisponibilità che ha sottratto i beni alla gestione dell'indagato per consegnarli al curatore.

La terza e ultima precisazione attiene alla clausola che rende inoperanti condizioni e criteri di prevalenza delle regole fissate dal titolo IV del Codice antimafia, nei casi in cui il Codice della crisi introduce una specifica disciplina contenuta nei suoi successivi artt. 318, 319 e 320. Le prime due norme si occupano di una compiuta disciplina dei rapporti con la liquidazione giudiziale del sequestro preventivo c.d. "impeditivo", previsto dall'art. 321 comma 1 c.p.p., e del sequestro conservativo, previsto dall'art. 316 c.p.p.; mentre la terza costituisce una norma generale sui poteri di impugnazione del curatore avverso i provvedimenti cautelari reali, emessi nell'ambito di procedimenti penali ordinari, a prescindere dalla tipologia di sequestro che essi applichino o mantengano.

La collocazione nel titolo VIII, intitolato «liquidazione giudiziale e misure cautelari penali», induce a ritenere che la legittimazione all'impugnazione del sequestro per il curatore non sia estesa a quelli emessi nel procedimento di prevenzione. Il dato è rilevante visto che, in seguito alle modifiche apportate dall'art. 6 comma 1 lett. a) della legge n. 161/2017 all'art. 27 del Codice antimafia, anche i provvedimenti di applicazione del sequestro emesso dal Tribunale della prevenzione può essere impugnato dinanzi alla Corte di Appello; prima della riforma il provvedimento di sequestro non era autonomamente impugnabile.

5. LA REGOLAMENTAZIONE DELLE MISURE CAUTELARI REALI CON IL RINVIO "ZOPPO" ALLE DISPOSIZIONI DEL CODICE ANTIMAFIA

L'art. 317 del Codice della crisi fa riferimento «alle disposizioni del Libro I, titolo IV del decreto legislativo 6 settembre 2011 n. 159» ma non rende applicabile tutta la disciplina contenuta in quel titolo ai sequestri delle cose cui è consentita la confisca, perché limita il richiamo alle disposizioni riguardanti le condizioni e i criteri di prevalenza delle misure cautelare sulla procedura di liquidazione giudiziale. Quindi il rinvio risulta in concreto circoscritto al solo capo III del richiamato titolo IV che ricomprendono gli artt. 63, 64 e 65 del Codice antimafia.

Tanto ne era consapevole il legislatore delegato che nel comma 2 dell'art. 317 del Codice della crisi si è occupato delle modalità attuative dei sequestri che prevalgono sulle procedure di liquidazione e ha richiamato l'art. 104 *bis* disp. att. c.p.p., che frattanto ha provveduto a modificare con l'art. 373 dello stesso Codice della crisi.

L'art. 104 *bis* disp. att. c.p.p. è una norma più volte rimaneggiata.²⁹ Fu introdotta con l'art. 2 comma

²⁸ Cass. pen., Sez. V, 30 ottobre 2019, n. 52060, CED 277753.

²⁹ Ricostruisce con completezza e in chiave critica le vicende di questa norma G. VARRASO, *Esecuzione del sequestro preventivo, amministrazione giudiziarie e tutela dei terzi. Una riforma "senza fine" dell'art. 104 bis disp. att. c.p.p.*, in *Dir. pen. proc.*, 2019, p. 1350 ss. Cfr. anche L. PARLATO, *L'amministrazione giudiziaria ex art. 104*

9 lett. b) l. 15 luglio 2009 n. 94 per sopperire all'inadeguatezza della disciplina preesistente che, nell'art. 104 disp. att. c.p.p., prevedeva per l'esecuzione dei sequestri preventivi uno scarno rinvio delle disposizioni relative al sequestro probatorio contenute nel capo VI delle stesse disposizioni di attuazione. La disposizione del 2009 recepiva le prassi già invalse nella giurisprudenza che, facendo leva sull'applicazione analogica dell'art. 12 *sexies* l. n. 356/92 che richiamava per i sequestri finalizzati alla confisca allargata per reati di criminalità organizzata la normativa in materia di misure di prevenzione, in caso di sequestro preventivo di aziende provvedeva a nominare (non un custode, secondo la vetusta dizione della norma processuale ma) un amministratore giudiziario con compiti anche di gestione in base all'art. 2 *sexies* della legge n. 575/1965.

Successivamente l'art. 30 comma 2 lett. a) della legge 17 ottobre 2017 n. 161 (prima riforma del Codice antimafia) aveva introdotto, oltre che alla previsione della nomina di un amministratore giudiziario (come detto già introdotta dal legislatore del 2009), anche la disposizione che prevedeva la diretta applicabilità ai sequestri disposti nel procedimento penale ordinario delle norme contenute nel titolo III del capo III del libro I del Codice antimafia; le disposizioni richiamate si limitavano però a disciplinare l'amministrazione, la gestione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati.

Ma dopo un anno l'art. 104 *bis* in esame è stato ulteriormente modificato dall'art. 6 comma 2 lett. a) del decreto legislativo 1 marzo 2018 n. 21 (c.d. "riforma Orlando"), che ha articolato la disciplina nella versione ancora vigente (visto che l'art. 373 del Codice della crisi non appartiene al novero delle norme, già entrate in vigore).

Questo ultimo intervento ha introdotto già nella rubrica il tema della tutela dei terzi e poi ha inserito degli ulteriori commi (in particolare il comma 1^{quater} e il comma 1^{quinquies}), con i quali ha esteso l'applicazione della disciplina in materia di amministrazione, gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati anche alle ipotesi particolari previste dall'art. 240 *bis* c.p. (pure introdotto con la c.d. "riforma Orlando" e che ha assorbito pressoché per intero le previsioni contenute nell'art. 12 *sexies* l. n. 356/92) e ai sequestri disposti nei procedimenti previsti dall'art. 51 comma 3 *bis* c.p.p.

Ha poi previsto l'applicazione della disciplina sulla tutela dei terzi anche ai sequestri preventivi disciplinati dall'art. 104 *bis* disp. att., prevedendo che nel procedimento ordinario debbano essere citati i terzi titolari di diritti reali o personali di godimento dei beni in sequestro (non anche quelli che siano titolari di diritti reali di garanzia, come invece previsto nel procedimento di prevenzione).

Ora il Codice della crisi interviene ancora e con il comma 1 lett. a) dell'art. 373 sostituisce il comma 1 *bis* dell'art. 104 *bis* disp. att. c.p.p. e rimaneggia il meccanismo dei richiami alle disposizioni del Codice antimafia.

Il nuovo testo, non ancora vigente, prevede che si applichino le disposizioni del titolo III del Codice antimafia, ma specifica che il rinvio è limitato alla parte in cui esse recano la disciplina della nomina e della revoca dell'amministratore, dei suoi compiti, dei suoi obblighi e della gestione dei beni. Prevede ancora che nei casi di sequestro funzionale alla confisca si applichino le disposizioni di cui al titolo IV ai fini della tutela dei terzi e nei rapporti con la procedura di liquidazione giudiziale.

Stesso richiamo al titolo IV contiene il nuovo comma 1^{quater} dell'art. 104 *bis* disp. att. c.p.p. (introdotto dalla lett. b) del comma 1 del citato art. 373) con riguardo ai casi di sequestro e di confisca previsti dall'art. 240 *bis* c.p. e ai sequestri disposti nei procedimenti previsti dall'art. 51 comma 3 *bis* c.p.p.

L'intento del legislatore delegato era integrare l'assetto disciplinare di quelle misure cautelari

bis disp. att. c.p.p.: un istituto sospeso tra chiarimenti e nuove incertezze, in F. CASSIBBA, *Il codice antimafia riformato*, Torino, 2019, p. 175 ss.

destinate comunque a prevalere sulla liquidazione giudiziale con le regole fissate nel Codice antimafia, laddove, pur entro il limite di garanzia patrimoniale del 60% del valore dei beni confiscati stabilito dall'art. 53, pur alle condizioni fissate dall'art. 52 e secondo le scansioni del procedimento disciplinato dagli artt. 57 e seguenti, venivano comunque offerti strumenti di tutela dei diritti dei creditori. E il richiamo esplicito al titolo IV nella sua interezza voleva evitare che gli interpreti ritenessero applicabili solo le norme in materia di nomina, revoca e attività dell'amministratore giudiziaria, come avevano fatto in passato con il testo precedente.

Ma il meccanismo di rinvio per capi e singole materie non tiene conto del fatto che la tutela dei terzi, contenuta nel Codice antimafia, è una delle tre gambe che sorreggono un sistema complessivo, altrimenti claudicante e quindi inoperante, e del quale fanno parte anche sia le disposizioni in materia di amministrazione e gestione dei beni confiscati e sequestrati sia le disposizioni che disciplinano ruolo, compiti e intervento dell'Agenzia nazionale.

Non avendo tenuto conto di questo, l'art. 373 del Codice della crisi ha partorito un sistema zoppo, avendo con i suoi rinvii privato di una gamba la disciplina dei sequestri finalizzata alla confisca nei procedimenti penali. E infatti il nuovo comma 1bis dell'art. 104 disp. att. c.p.p. non richiama in alcun modo l'intervento dell'Agenzia né la disciplina in materia di destinazione; mentre invece il nuovo comma 1quater dello stesso articolo (anch'esso modificato dal citato art. 373) per i sequestri di cui all'art. 240 *bis* c.p. e per quelli disposti nei procedimenti previsti dall'art. 51 comma 3 *bis* c.p.p. – riprendendo peraltro il testo introdotto con la riforma Orlando – stabilisce che l'Agenzia interviene nel procedimento per coadiuvare e custodire i beni sequestrati, per amministrarli dopo la confisca di primo grado e poi per destinarli, così come previsto dal Codice antimafia con riguardo ai beni sequestrati nell'ambito del procedimento di prevenzione.

Ciò significa che, mentre questi sequestri così qualificati per essere funzionali alla confisca allargata in casi particolari o per essere stati emessi nei procedimenti *ex art.* 51 comma 3 bis c.p.p., si reggono saldamente su tutta la disciplina del Codice antimafia, che potrà consentire la tutela dei creditori, tutti gli altri sequestri riconducibili all'art. 321 comma 2 c.p.p., e quindi in larga parte quelli funzionali alla confisca diretta, rimarranno claudicanti e avranno un faticoso cammino, fatto salvo l'intervento di un volenteroso intervento ortopedico degli interpreti.

Tenere fuori dai richiami l'Agenzia comporta la sostanziale inapplicabilità sia della disciplina della gestione sia di quella della tutela dei creditori, visto che in ogni scansione dell'una e dell'altra sono previsti sue facoltà o suoi doveri di intervento. Ma soprattutto perché il soddisfacimento dei creditori deve avvenire ai sensi degli artt. 60 e seguenti del Codice antimafia con un procedimento di esclusiva competenza dell'Agenzia, chiamata a procedere al pagamento dei creditori con le somme apprese o riscosse o comunque ricevute durante la gestione, ad effettuare la vendita dei beni, a predisporre un piano di riparto e a provvedere al pagamento dei creditori.

Bandire l'Agenzia dai richiami alle norme del Codice antimafia significa o rendere inoperante la disciplina richiamata o creare un nuovo sistema tutto da immaginare in sede applicativa, ma che già si prefigura come il percorso incompiuto di un procedimento di verifica dei crediti senza la successiva liquidazione.

La dottrina lanciò un grido d'allarme rispetto a questa inopinata amputazione prima della pubblicazione del Codice della crisi, ma inutilmente.³⁰ Il legislatore è rimasto del tutto indifferente

³⁰ L. D'AMORE – P. FLORIO, *Il codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza: l'attuazione della legge delega in materia di sequestri penali ovvero un "monstrum iuris"*, in *Giurisprudenza penale Web*, 2019, 1, che denunciarono «un cortocircuito nel sistema ablativo dei sequestri penali» con la creazione di sequestri e confische di serie A e di

alla questione anche al momento di emettere il decreto correttivo n. 147/2020, che non ha minimamente preso in considerazione l'art. 104 *bis* disp. att. c.p.p., come riformato dall'art. 373 del Codice della crisi. Ora resta da attendere di verificare se, dopo la sua effettiva entrata in vigore, gli interpreti non vorranno optare per una lettura non tassativa di questi richiami, estendendoli così in sede applicativa anche alle norme che prevedono il ruolo dell'Agenzia.

Sempreché l'Agenzia, nell'enigmatico silenzio della legge, vorrà, con le sue limitate forze, accettare queste ulteriori non esplicitate competenze, nonostante le sue dotazioni di organico notoriamente insufficienti.

6 IL SEQUESTRO CONSERVATIVO E IL SEQUESTRO IMPEDITIVO

Un sottosistema compiuto è stato invece creato per i sequestri diversi da quelli per i quali l'art. 317 del Codice della crisi ha stabilito la prevalenza rispetto alla liquidazione giudiziale. L'art. 318 disciplina l'ipotesi del sequestro preventivo di cui all'art. 321 comma 1, quello c.d. "impeditivo", che tende ad evitare che la libera disponibilità della cosa consenta di reiterare il reato o di aggravarne le conseguenze.

Se è stata già aperta la procedura di liquidazione giudiziale, i beni ad essa sottoposti non possono essere oggetto di sequestro "impeditivo". A questo divieto sono sottratti i beni la cui fabbricazione, uso, porto, detenzione e alienazione costituiscano reato e non possano comunque essere consentiti mediante autorizzazione amministrativa.

La sopravvenuta indisponibilità di questi beni da parte del loro titolare, perché transitati nelle mani del curatore, costituisce quindi presunzione assoluta di insussistenza delle esigenze cautelari. Tale presunzione non opera per i beni la cui fabbricazione, uso, porto, detenzione e alienazione costituisca reato e non sia consentita ad alcuno (quindi nemmeno al curatore fallimentare o al soggetto cui potrà essere aggiudicata in sede di vendita) nemmeno mediante autorizzazione amministrativa.

Tuttavia le ipotesi così contemplate riconducono in linea di massima ai beni da ritenersi intrinsecamente illeciti (finisce anche per ammetterlo la relazione illustrativa), e che, come tali, sono già soggetti a confisca obbligatoria ai sensi dell'art. 240 comma 2 n. 2 c.p.; sicché questa prevista eccezione risulta sul piano pratico superflua perché tali beni potranno sempre essere attinti da sequestro ai sensi dell'art. 321 comma 2 c.p.p.

Restano comunque esclusi dal divieto di applicazione del sequestro preventivo impeditivo – del tutto coerentemente – i beni che, ai sensi dell'art. 146 del Codice della crisi, non vengono compresi nella liquidazione (cioè beni personali, assegni alimentari, stipendi, pensione e salari entro i limiti di quanto occorre al mantenimento proprio e della propria famiglia, frutti derivanti dall'usufrutto legale sui beni dei figli, beni costituiti in fondo patrimoniale e frutti di essi, cose impignorabili), nonché quelli non suscettibili di liquidazione per disposizione di legge o per decisione degli organi della procedura

Può ritenersi che in via ordinaria l'art. 318 del Codice della crisi preveda un'ipotesi di improcedibilità della richiesta di sequestro preventivo *ex* art. 321 comma 1 c.p.p. avente ad oggetto i beni sottoposti a procedura di liquidazione giudiziale, perché tale procedura è ritenuta sul piano sostanziale essa stessa un fatto impeditivo della reiterazione del reato e sul piano processuale un fatto preclusivo del provvedimento cautelare penale con finalità impeditive. E siccome quindi lo scopo che avrebbe voluto perseguire la misura cautelare può essere perseguito con lo spossessamento operato dal

serie B e con la situazione di fatto di una "Agenzia a intermittenza". In prospettiva critica anche M. BONTEMPELLI – R. PAESE, *La tutela dei creditori di fronte al sequestro e alla confisca*, in www.penalecontemporaneo.it, 2019, 2, p. 127

curatore, a questo punto si può dare prevalente tutela alle ragioni dei creditori nel rispetto del principio della *par condicio*.

Questa conclusione trova conferma nel comma 2 del citato art. 318, che si occupa dell'ipotesi in cui la liquidazione giudiziale venga aperta dopo che è stato disposto il sequestro sugli stessi beni sui quali la procedura si potrà rivalere. In questi casi il curatore richiede al giudice di revocare il decreto di sequestro e di disporre in suo favore la restituzione delle cose.

Dal tenore secco della disposizione emerge con chiarezza che i margini di valutazione del giudice dinanzi alla richiesta del curatore sono assai limitati, se effettivamente le motivazioni del suo provvedimento poggiavano sulle condizioni previste dall'art. 321 comma 1 c.p.p.; egli deve verificare solo se effettivamente è stata aperta la liquidazione giudiziale e se i beni oggetto del sequestro rientrano effettivamente tra quelli che, ai sensi dell'art. 142 del Codice della crisi, devono essere affidati al curatore.

Non pare vi siano margini per ritenere ammissibile un rigetto di questa richiesta da parte del giudice, sulla base della rivalutazione dei presupposti del sequestro e la sua riqualificazione ai sensi dell'art. 321 comma 2 c.p.p. Si tratterebbe di un aggravamento del provvedimento cautelare che non potrebbe essere consentito in assenza di una richiesta del pubblico ministero.

Tuttavia la legge non prevede espressamente l'intervento del pubblico ministero né del difensore dell'indagato sulla richiesta del curatore, anche se nel comma 3 dell'art. 318 citato si stabilisce che il curatore debba comunicare la dichiarazione di insolvenza e di apertura della procedura di liquidazione giudiziale, nonché tutti gli atti successivi, all'autorità giudiziaria che aveva disposto o richiesto il sequestro.

Tenendo conto quindi del fatto che, in forza di questa norma, può affermarsi l'obbligatorietà della trasmissione degli atti presupposti alla richiesta di revoca del sequestro non solo al giudice che lo ha disposto ma anche al pubblico ministero che lo ha richiesto, la ravvisata lacuna può dirsi colmata con una riconduzione di questa istanza, di natura cautelare, al sistema processuale che prevede comunque l'interlocuzione anche in forma sommaria e cartolare con le parti, che in tal modo risultano entrambe edotte della sussistenza degli elementi in base ai quali il curatore ha proposto questa istanza. Il giudice quindi dovrà interpellare le parti perché esprimano un loro parere e in questa fase il pubblico ministero potrà, ove ritenga che ve ne siano i presupposti, inoltrare nuova richiesta di sequestro ai sensi dell'art. 321 comma 2 c.p.p., che, se accolta, possa così paralizzare gli effetti della richiesta del curatore e far prevalere il provvedimento cautelare sulla liquidazione giudiziale.

Il curatore dovrà poi comunicare alle autorità giudiziarie interessate anche il provvedimento di revoca o di chiusura della liquidazione giudiziale, nonché l'elenco delle cose non liquidate e già sottoposte a sequestro. Ciò all'evidente fine di rendere noto il venir meno della condizione preclusiva per l'emissione del sequestro e di informare le autorità procedenti in sede penale su quali beni torneranno nella disponibilità del debitore. Ove ancora sussistenti le esigenze cautelari, essi potranno essere sottoposti a provvedimento cautelare penale.

Funzionale a questa possibilità è la previsione normativa di un termine di novanta giorni a decorrere da tali comunicazioni, nell'arco del quale il curatore deve astenersi dall'operare le cancellazioni di iscrizioni e trascrizioni sui beni residui, che potrebbero rilevarsi pregiudizievoli, al fine di consentire eventuali ulteriori iniziative di natura penale sugli stessi beni.

L'art. 319 del Codice della crisi si occupa invece del sequestro conservativo, previsto dall'art. 316 c.p.p. Esso ha lo scopo di assicurare alla parte civile e all'erario i beni dell'imputato o del responsabile civile che possano soddisfare i rispettivi crediti relativi al risarcimento del danno per la prima e al

pagamento delle sanzioni pecuniarie e delle spese processuali per il secondo, crediti che potrebbero essere riconosciuti alla conclusione del processo a seguito dell'accertamento del reato; il sequestro conservativo si trasforma in pignoramento quando la sentenza penale diventa irrevocabile, consentendo quindi l'esecuzione forzata nelle forme del codice di procedura civile e i relativi crediti si considerano privilegiati rispetto a tutti gli altri non privilegiati.

Proprio perché destinato a convertirsi in pignoramento, il sequestro conservativo ha la stessa funzione dell'analogo strumento cautelare previsto dall'art. 671 c.p.; e già nel sistema ancora vigente, in caso di fallimento dell'obbligato, scatta il divieto di cui all'art. 51 l. fall., in base al quale l'azione esecutiva individuale non può essere iniziata o proseguita dopo la sentenza dichiarativa di fallimento, divieto esteso dall'articolo 48 del d.lgs. n. 5/2006 (che ha recepito peraltro un consolidato orientamento giurisprudenziale) anche alle azioni di natura cautelare (i sequestri conservativi appunto).

Questo significa che, già prima che entri in vigore il Codice della crisi, se l'obbligato è stato dichiarato fallito il sequestro conservativo non può essere emesso; se la dichiarazione di fallimento interviene dopo l'emissione di tale provvedimento, la parte civile o il creditore erariale che lo ha richiesto e ottenuto dal giudice penale può chiedere l'ammissione al passivo del fallimento in via privilegiata ai sensi dell'art. 2768 c.c., che riconosce il diritto alla prelazione sui beni formanti oggetto di sequestro penale.

In tal caso il bene torna comunque nella massa fallimentare e, secondo la giurisprudenza di legittimità³¹, l'ammissione può essere disposta, in via provvisoria, in attesa del passaggio in giudicato della sentenza penale relativa al procedimento in cui la misura cautelare è stata disposta, a condizione che l'istante provi l'esistenza di un processo penale in corso, la qualità giuridica di imputato e di responsabile civile da reato del fallito, la costituzione di parte civile della parte offesa istante e, se il bene è del responsabile civile, la citazione e la partecipazione di costui al giudizio penale.

In perfetta continuità con il sistema sin qui delineato l'art. 318 del Codice della crisi prevede allora che in pendenza della procedura di liquidazione non può essere disposto il sequestro conservativo sugli stessi beni oggetto della procedura. Se invece è stato già disposto e successivamente viene dichiarata aperta la liquidazione giudiziale sulle medesime cose si applica l'art. 150 del Codice della crisi, che contiene una norma di divieto delle azioni esecutive individuali, sostanzialmente sovrapponibile a quella di cui all'art. 51 l. fall. Anche in questo caso il curatore si rivolge al giudice che ha emesso il decreto per chiederne la revoca e ottenere la restituzione delle cose in suo favore.

La disposizione non prevede gli stessi adempimenti stabiliti dall'art. 318 citato a carico del curatore che chieda e ottenga la revoca del sequestro preventivo. Se nelle fasi successive alla revoca del sequestro conservativo non vi è alcuna necessità di comunicare al giudice e al pubblico ministero l'eventuale successiva revoca o chiusura della liquidazione o l'elenco delle cose non liquidate, poiché le ragioni sottese al sequestro conservativo potranno essere fatte valere nel procedimento penale ad opera delle parti interessate che lo ritengano necessario, certamente non può dirsi che il curatore possa ottenere la restituzione dei beni senza trasmettere al giudice che ha disposto il sequestro conservativo anche la documentazione relativa alla dichiarazione dello stato di insolvenza e di apertura della procedura, presupposti minimi per ottenere la revoca.

Va infine rilevato che il Codice della crisi non si occupa di un'altra tipologia di sequestro prevista dal codice di procedura penale; quello probatorio previsto dall'art. 253 c.p.p. Ciò si spiega agevolmente per la funzione di questa misura cautelare reale, legata alla necessità di accertare i fatti; essa di

³¹ Cass. civ., Sez. VI, 13 febbraio 2020, n. 3683, *CED 657236*; Cass. civ., Sez. I, 22 ottobre 2010, n. 21722, *CED 615432*.

conseguenza non può che rimanere indifferente rispetto alle procedure di aggressione del bene sequestro ai fini di ricomporre la garanzia patrimoniale in favore dei creditori.

Peraltro il sequestro probatorio deve permanere solo per il tempo necessario al conseguimento delle finalità dimostrative cui deve assolvere all'interno del processo e poi esso può convertito in altro sequestro tra quelli già sin qui esaminati o deve essere revocato.

7. IL RUOLO DEL CURATORE NEL PROCEDIMENTO PENALE

L'art. 320 del Codice della crisi prevede la legittimazione del curatore ad impugnare il decreto di sequestro e le ordinanze in materia di sequestro per chiedere giudizio di riesame o di appello nei casi previsti dal codice di procedura penale e per proporre poi, se del caso, ricorso per cassazione.

Si tratta di una formula ampia e di chiusura. Quindi deve intendersi riferibile alla possibilità di impugnare ogni tipologia di sequestro: sia quelli di cui all'art. 321 comma 2 c.p.p. che prevalgono sulla liquidazione giudiziale e la cui rimozione può essere funzionale alla riespansione della procedura concorsuale e al soddisfacimento degli interessi dei creditori, sia quelli recessivi rispetto alla procedura concorsuale e rispetto ai quali il curatore può avanzare richiesta al giudice di revocarli per la pendenza della liquidazione giudiziale.

Certamente tuttavia il curatore avrà minore interesse ad avvalersi di tale legittimazione in presenza di un sequestro preventivo impeditivo o di un sequestro conservativo, potendo tutelare gli interessi dei creditori già con la presentazione dell'istanza al giudice. Ma, non potendosi escludere che il provvedimento del giudice possa essere anche solo parzialmente di diniego, in forza della citata norma dell'art. 320 il curatore potrà impugnarlo con atto di appello dinanzi al tribunale del riesame. Manca una disposizione che preveda in maniera espressa la possibilità, per il curatore di una liquidazione giudiziale i cui beni siano stati sequestrati ai sensi dell'art. 321 comma 2 c.p.p., di presentare un'istanza di revoca direttamente al giudice e poi eventualmente di impugnare il provvedimento di diniego.

Oltre ad essere delle scelte processuali alternative di pari legittimità e utilità, quella di impugnare il decreto di sequestro nei tempi ristretti previsti dal procedimento di riesame oppure quella di articolare più compiute difese e proporle allo stesso giudice che ha emesso la misura, il secondo percorso potrebbe essere un'opzione obbligata nell'ipotesi in cui la dichiarazione di apertura della liquidazione giudiziale sia intervenuta dopo lungo tempo dal sequestro. Salvo che non si ritenga che dalla data di inizio della procedura e di conoscenza del sequestro da parte del curatore nella sua qualità non decorra un nuovo termine per la proposizione del ricorso al Tribunale del riesame. Solo in tal modo si tutelerebbe il diritto di difesa del rappresentante della procedura liquidatoria.

In ogni caso, pur nel silenzio della legge, ragioni sistematiche orientano nel ritenere ammissibile che il curatore possa presentare proprie istanze di revoca o modifica del decreto di sequestro anche quando si tratti di provvedimento emesso ai sensi dell'art. 321 comma 2 c.p.p., risultando incomprensibile la limitazione di questa facoltà per il curatore dinanzi all'autorità giudiziaria di prime cure quando invece non ve n'è alcuna dinanzi alle autorità superiori per le impugnazioni.

Una tale lettura appare in linea con i più recenti approdi della giurisprudenza di legittimità che, dopo avere espresso orientamenti contrastanti, da ultimo è giunta ad affermare il principio secondo il quale il curatore fallimentare è legittimato a chiedere la revoca del sequestro preventivo ai fini di confisca

e ad impugnare in materia cautelare reale.³²

In particolare con un pronunciamento delle sezioni unite della Cassazione, che si mostra capace di posizioni più avanzate dello stesso Codice della crisi ancora in attesa di entrare in vigore, si è messo in rilievo il dettato normativo di cui all'art. 42 l. fall., per il quale la dichiarazione di fallimento priva il fallito della disponibilità di tutti i beni di quest'ultimo, esistenti alla data della sentenza, e la conferisce alla curatela. La disposizione vale quindi anche per i beni che eventualmente, tanto prima quanto dopo la dichiarazione di fallimento, siano attinti da sequestro. La revoca del provvedimento cautelare comporta la restituzione dei beni, ma in costanza di fallimento l'unico soggetto legittimato ad ottenere la restituzione è il curatore.

In ragione di questa posizione di soggetto avente diritto alla restituzione dei beni sequestrati, egli non può che essere legittimato nella maniera più ampia a promuovere ogni iniziativa a tutela degli interessi della curatela sia presentando istanze al giudice sia impugnando i suoi provvedimenti. Si superano così le posizioni assunte dalla giurisprudenza precedente circa il fatto che il curatore non poteva considerarsi titolare di diritti reali sui beni del debitore, né potevano esserlo i creditori da lui rappresentati finché la procedura concorsuale non si concludeva.³³ Si superano anche le perplessità circa la mancanza di un concreto interesse della curatela ad impugnare provvedimenti ritenuti non immediatamente pregiudizievoli per l'integrità della massa, sol perché appositivi di vincoli a tutela di diritti che lo Stato avrebbe fatto valere solo a conclusione della procedura fallimentare, come accade quando il sequestro è finalizzato ad assicurare la confisca da disporre con sentenza definitiva. Difatti la funzione di salvaguardia della massa fallimentare esercitata dal curatore, secondo la giurisprudenza più recente, non consente di escludere l'attualità dell'interesse a rimuovere qualsivoglia vincolo potenzialmente incidente sulla valutazione della consistenza patrimoniale dell'attivo. E i giudici di legittimità lo hanno ribadito anche quando di recente, nel nuovo quadro normativo, sono tornati a negare al curatore fallimentare la legittimazione ad intervenire direttamente come parte nel procedimento per la confisca di prevenzione; è stato infatti affermato il principio che il curatore è terzo rispetto al procedimento e non può essere assimilato ai titolari di diritti reali, di garanzia o di godimento, ai quali – in base all'art. 23 comma 2 del Codice antimafia – deve essere dato avviso della fissazione dell'udienza e ai quali è consentito di partecipare al giudizio così come al proposto. Ma, pur escludendosi una tale sua facoltà di intervento, l'ambito della sua legittimazione è stato riconosciuto in relazione all'interesse ad escludere dal sequestro beni che possano poi confluire nella massa attiva della procedura concorsuale³⁴. Sicché, anche se non può partecipare al contraddittorio nel giudizio di prevenzione, può ritenersi che non gli rimane precluso di rivolgersi al giudice – dall'esterno come terzo – per chiedere il dissequestro di uno o più beni.

L'ampiezza di riconoscimento di tale legittimazione potrebbe essere messa in discussione da un'interpretazione letterale e restrittiva dell'art. 320 del Codice di crisi limitandone gli effetti in favore del curatore ai soli mezzi di impugnazione. Ma già adesso non mancano voci in dottrina che

³² Così Cass. pen., Sez. Un., 26 settembre 2019, n. 45936, in *www.sistemapenale.it*, 3.12.2019, con commento di E. GRISONICH, *Il cambio di rotta delle sezioni unite: riconosciuta la legittimazione del curatore a proporre l'istanza di revoca e le impugnazioni in materia cautelare*.

³³ Questa la posizione espressa in un recente passato da Cass. pen., Sez. Un., 25 settembre 2014, n. 1170, *CED* 263685, che riguarda ipotesi di sequestro a carico di enti. Su questo orientamento cfr. M. RIVERDITI, *Le sezioni unite individuano il punto di equilibrio tra confisca ex d.lgs. 231 e vincolo imposto dal fallimento*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 3.4.2015; M. BONTEMPELLI, *Sequestro a carico della società fallita, tutela dei creditori di buona fede e prerogative del curatore*, in *Arch. pen. Web*, 2015 n. 3.

³⁴ In questo senso Cass. pen., sez. V, 25 settembre 2020, depositata il 29 ottobre 2020, n. 29983, *CED Cass* 280487-01

attribuiscono alla disposizione una valenza meramente interpretativa che peraltro la renderebbe già applicabile dinanzi a questo assetto giurisprudenziale³⁵; e, al di là della specificità della previsione che contiene, in effetti essa sembra tradurre in via esemplificativa un principio di carattere generale.

³⁵ P. FILIPPI, *Il curatore è legittimato ad impugnare il decreto di sequestro penale*, in www.giustiziainsieme.it, 5.5.2019.

LA INIZIAZIONE NELLE FAMIGLIE DI 'NDRANGHETA

DOTT.SSA MARISA MANZINI
PROCURATORE DELLA REPUBBLICA AGGIUNTO PRESSO IL TRIBUNALE
DI COSENZA



di Marisa Manzini

Trattare il tema della iniziazione nelle famiglie di ndrangheta, significa analizzare la “*serie di atti e cerimonie con cui si ammette o si è ammessi..., a far parte della società criminale*”.

Ancora prima della iniziazione formale, occorre, però, chiarire che l’inserimento nella organizzazione criminale ndranghetista, da parte dei figli delle famiglie di ndrangheta, avviene quando il figlio maschio è ancora in fasce ed avviene ad opera dei genitori o meglio della madre.

Vorrei ricordare le parole di Giovanni Falcone secondo cui “*Entrare a far parte della mafia equivale a convertirsi a una religione. Non si cessa mai di essere preti. Né mafiosi*”³⁶.

Questa affermazione vale anche e in modo totale per la ndrangheta.

Il maschio delle famiglie di ndrangheta cresce già “*iniziato*” dalla madre che rappresenta la prima e vera fonte ispiratrice del suo futuro di ndranghetista.

Acquisisce, sin da subito, la dote o il fiore di “giovane d’onore”, che non è un vero e proprio grado, ma è una affiliazione per “diritto di sangue”, un titolo che viene assegnato al momento della nascita e che tocca ai figli degli ndranghetisti come augurio per un futuro da uomo d’onore.

Ma la ndrangheta prevede dei veri e propri riti di iniziazione, delle cerimonie che mutuano la terminologia dalle cerimonie religiose.

I rituali non appartengono al passato, ma sono tuttora indispensabili per rafforzare il senso di identità, per inquadrare le gerarchie interne e per rendere riconoscibile all’esterno il ruolo dei partecipi.

L’appartenenza al genere maschile costituisce il requisito indispensabile per accedere formalmente all’organizzazione criminale.

L’ingresso nell’associazione avviene attraverso il rito del “battesimo”, denominato anche “rimpiazzo”. I cosiddetti contrasti onorati vengono battezzati con una vera e propria cerimonia, un rituale solenne all’interno del quale la recluta giura fedeltà e obbedienza assoluta alla ndrangheta che viene prima di ogni cosa.

Il battesimo, sacramento che nella Chiesa cristiana consente di diventare membra di Cristo, di incorporarsi nella Chiesa, nella ndrangheta è il rito che simboleggia l’entrata nella organizzazione mafiosa con la conseguente perdita della libertà.

La terminologia che viene utilizzata nella cerimonia consente di capire come la persona che entra nella società criminosa debba liberarsi dei legami di sangue: il padre, la madre, i fratelli; deve immergersi totalmente nella nuova famiglia.

Come disse il collaboratore di giustizia Antonino Belnome, “*la ndrangheta si appropria della tua vita e non te la restituisce mai più*”.

Il Battesimo costituisce per il nuovo adepto «un radicale punto di cesura e di non ritorno rispetto alla vita precedente; iniziazione a un “mondo nuovo” [...], che immette in una nuova identità e in una nuova famiglia, che potrà essere abbandonata solo con la morte».

³⁶ Giovanni Falcone e Marcelle Padovani, *Cose di cosa nostra*, Rizzoli, Milano, 1191

La storia della ndrangheta, così come delle altre organizzazioni mafiose, si interseca costantemente con la storia della religione. Gli affiliati piegano i simboli e i sacramenti religiosi fino a farli diventare strumentali al loro potere.

Il battesimo mafioso, in particolare, rappresenta la violazione più grave di un sacramento cristiano. La ndrangheta, che ha avuto l'abilità, nel tempo, di cambiare pelle, arrivando a conquistare le capitali d'Europa, non intende affrancarsi dai riti che rimangono il tratto identitario e centrale.

I riti hanno la funzione, come una ingombrante ma invisibile catena, di collegare il vecchio al nuovo, il passato al presente. La ndrangheta si nutre di simbologie e si fortifica con i giuramenti d'onore trasmessi dalla tradizione orale. Formule difficili che, spesso, si trovano malamente ricopiate in manoscritti sequestrati in casa di boss e affiliati.

L'idea che tali rituali appartengano ormai alla storia passata della criminalità organizzata soccombe dinanzi ad alcuni elementi, forniti da fatti recenti, i quali dimostrano che si tratta di una ritualità proseguita nel tempo ed ancora molto attuale.

Gli ultimi codici ritrovati dalle forze di polizia risalgono al 2018 a Cosenza e a Nicotera Marina.

A Nicotera marina si rinvenne un quaderno a righe, nel corso di una perquisizione, contenente le formule e il giuramento per entrare nella organizzazione. Le pagine, scritte con inchiostro blu, sono state trovate nel territorio controllato da una delle più potenti organizzazioni mafiose calabresi, i Mancuso.

Si trattava della formula del battesimo di ndrangheta. Un rituale preciso con linguaggio in codice: frasi apparentemente prive di senso che rappresentano un giuramento.

Onore ed omertà sono il filo conduttore del rituale, oggi, come nell'800.

Fogli densi di significati occulti che riportavano una data precisa: il 13 dicembre 2014, data in cui, evidentemente, in Nicotera marina venne compiuto un rito di affiliazione.

Anche nell'operazione Rinascita Scott, che nel dicembre dell'anno 2019 portò all'arresto di 339 indagati, si dà atto di un sequestro, operato in data 09.10.2017, di pizzini riportanti le formule rituali e l'indicazione delle copiate relative alle doti di 'ndrangheta del Vangelo e del Trequartino.

Tutti i codici rinvenuti negli ultimi decenni, nel reggino, come nel vibonese, a Toronto come a Melbourne, riportano domande e risposte: le prime fatte dal caposocietà, le seconde pronunciate dal nuovo adepto. Spesso sono presenti riferimenti alla Spagna e ai tre cavalieri spagnoli Osso, Mastrosso e Carcagnosso che, secondo una leggenda, certificano una origine antica delle principali organizzazioni criminali del nostro paese.

Passa il tempo, cambiano i riferimenti geografici ma il ritualismo della mafia calabrese rimane immutato.

Il primo ritrovamento in assoluto di un codice della malavita calabrese risaliva già alla fine dell'Ottocento, a Nicastro.

Le formule codicizzate sono importanti per la ndrangheta perché i codici fanno credere ai mafiosi di far parte di un mondo esclusivo, al quale accedono solo coloro che dimostrano di essere degni.

Ci sono ragazzi pronti a tutto per entrare a fare carriera nella organizzazione criminale; sono pronti ad eseguire anche omicidi.

La ndrangheta ha un chiaro obiettivo, quello di sottoporre i propri adepti a solenni rituali di affiliazione allo scopo di aumentarne l'adesione psicologica. Il coinvolgimento emotivo si ripete ad ogni passaggio di livello per mezzo di un giuramento, che si basa sulla invocazione della protezione di alcuni santi oltre che sulla precisa scelta di gesti, parole e simboli che evocano nella psiche

dell'affiliato il profondo convincimento e compiacimento di appartenere a quella ristretta cerchia di privilegiati.

Vengono identificati dei veri e propri "gradi" di una scala gerarchica, che nel lessico malavitoso vengono definite "doti" o "fiori". Tendenzialmente vengono distinti gli affiliati delle singole "locali" in una società minore e in una società maggiore.

La Copiata è la terna dei nomi dei sodali che un partecipante deve ricordare in quanto sono coloro che lo hanno affiliato o che gli hanno conferito un avanzamento di grado, attribuendogli una "dote" superiore. La "dote" o "Grado" o "fiore" definisce la collocazione nella gerarchia di ciascun affiliato, indicativa del "valore" del partecipante all'interno dell'associazione ndranghetista.

Man mano che il "valore" aumenta, cresce la dote stessa e l'affiliato acquista un grado superiore. Secondo quanto acquisito nel corso delle indagini svolte dalle Direzioni Distrettuali Antimafia del Paese le doti sono le seguenti: 1. "giovane d'onore", 2. "picciotto d'onore", 3. "camorrista", 4. "sgarrista" o "camorrista di sgarro", 5. "santista", 6. "vangelo", 7. "trequartino", 8. "quartino", 9. "padrino". Da alcune conversazioni intercettate nel corso di procedimenti penali è emerso anche che alcuni degli affiliati alla 'ndrangheta detengano delle doti superiori a quella di padrino.

Nel corso dell'attività di indagine New Sunrise, riguardante l'associazione ndranghetista Lo Bianco, stanziata sul territorio della città di Vibo Valentia, gli ndranghetisti intercettati richiamaivano, per descrivere la loro organizzazione, l'immagine di un palazzo con un "basamento" composto dai partecipanti con i gradi o doti inferiori, fino a giungere ai piani più alti, ricoperti dalle figure maggiormente carismatiche.

Si entra a far parte della ndrangheta, o, per dirla in gergo mafioso, si viene "battezzati", con un rito preciso, che può avvenire automaticamente, se si tratta di un figlio di un esponente dell'organizzazione, oppure con un giuramento. Tramite tali rituali, il "giovane d'onore" diventa "picciotto" e così via nel prosieguo del conferimento delle doti. La carica è la funzione che il singolo affiliato svolge all'interno di una struttura di 'ndrangheta e l'attribuzione delle cariche è collegata al possesso di uno specifico grado o dote.

Gerardo D'Urzo, uno dei collaboratori storici del territorio vibonese, raccontò nel corso di un interrogatorio reso al Magistrato della Direzione Distrettuale Antimafia di Catanzaro, come avvenne la cerimonia del battesimo cui fu sottoposto quando, ancora ragazzo, aveva accettato di entrare a far parte della famiglia dominante sul territorio di Stefanaceni. Riferì che il battesimo avvenne nei pressi di una grande quercia e che, appena arrivato, tutti i invitati si misero in posizione da formare un cerchio.

Iniziarono a pronunciare frasi che Gerardo D'Urzo aveva ben stampate nella sua memoria: "*Buon vespero*", a cui veniva risposto "*Buon vespero*", e ancora "*State conformi?*", "*Su di che?*", "*Su di che?*", "*A formare società*", dicevano; e di rimando "*Conformissimi, con 5 damigelle forma società sacra e severa, come fecero i nostri tre antenati, Osso, Mastroso, Carcagnosso, se loro formavano con ferro, rose e gelsomini, io formo con rose, ferro e gelsomini, parole di omertà è formata società*". Conclusero: "*Passiamo alla prima votazione, prima lo conoscevamo come un contrasto, da questo momento in poi è un Picciotto*".

Gerardo D'Urzo era stato così battezzato ed aveva ottenuto il grado di picciotto nel locale di Stefanaceni; tutti i presenti, alla fine della cerimonia, lo avevano baciato e festeggiato. Ormai era entrato a fare parte, a tutti gli effetti, della ndrangheta calabrese.

Il collaboratore di giustizia Francesco Fonti, nel corso dell'udienza del 10.02.1999, nell'ambito del processo 37/96 RGNR DDA di Reggio Calabria (Primavera) illustrando la struttura della 'ndrangheta,

dichiarava che: «poi ci sono tutti i vari affiliati che possono essere: sgarristi; camorristi; picciotti ... La 'ndrangheta è nata come 'ndrangheta unica e cioè c'erano le doti principali che erano appunto di picciotto, di camorra e di sgarro. Alla decima di sgarro finiva le funzioni della 'ndrangheta ed era 'ndranghetista completo. Poi successivamente sono state create altre doti per cercare di avere dei cerchi più ristretti, ... se c'erano delle cose che il capolocale voleva tenere per sé non poteva tenerle perché era di dominio di tutto il locale e quindi successivamente un personaggio noto nell'ambiente della 'ndrangheta come Santo Scidone creò la santa ..., dote che esula molto dai canoni originari della 'ndrangheta, perché in effetti la santa è un circolo un pò chiuso, ché si accede in questa dote dopo avere avuto tutte le doti della 'ndrangheta vera e propria fino allo sgarro ... Alla camorra di sgarro finisce la minore e inizia la maggiore. Inizia la maggiore che parte da sgarro; santa; vangelo; quartino, no, trequartino; quartino. ... omissis ... Io sono arrivato fino alla dote di vangelo ... Si inizia con la dote di picciotto, picciotto liscio; poi, dopo il picciotto liscio c'è il picciotto di sgarro; c'è il puntaio; c'è il picciotto di giornata; poi c'è la dote di camorra; camorra di fibia; camorra di sgarro; poi c'è la dote di sgarro; c'è sgarro di sangue; sgarro definitivo e dopo si passa alla santa». La santa, secondo le dichiarazioni rese dai collaboratori di giustizia, viene conferita a personaggi di una certa importanza all'interno della 'ndrangheta. Il santista può "Battezzare" nuovi adepti, può aprire altri "locali" in diversi territori e via dicendo. Il collaboratore di giustizia Francesco Fonti ritorna, in particolare, ad illustrare le caratteristiche del grado della Santa

“Fondamentale importanza è il passaggio da SGARRISTA a SANTA, in quanto il primo rappresenta l'ultimo livello di quella che è la SOCIETA', la parte più bassa dell'organizzazione, mentre con la seconda inizia un ruolo elitario. In particolare il grado di SANTA rappresenta un ruolo di transizione. Per rivestire questo grado viene prestato un giuramento nel quale è contemplato il disconoscimento di quella che è la SOCIETA' DEL CRIMINE, per consentire il passaggio anche nella MASSONERIA. Infatti il giuramento viene chiamato della CHIAVE D'ORO proprio perché questo ruolo rappresenta una porta che consente l'entrata o l'uscita nella MASSONERIA. Preciso che il passaggio da SGARRISTA a SANTA è vincolato ad una “DOTE DI SANGUE”, ossia per ottenere la definitiva dote della SANTA bisogna eseguire uno o più omicidi a favore dell'organizzazione. Solo in alcuni casi, quando l'affiliato si evidenzia per particolari doti nel settore malavitoso, ad esempio senso degli affari, capacità finanziarie e di intermediazione, gli si può riconoscere la dote di SANTA senza che questi si sia macchiato del sangue altrui”.

La creazione della santa, alla fine degli anni Sessanta, costituisce una novità, “una rivoluzione interna alla 'ndrangheta” che si struttura con una componente più riservata di cui fanno parte “'ndranghetisti autorizzati a entrare nella massoneria per avere contatti con i quadri della pubblica amministrazione e, quindi, con medici, ingegneri e avvocati”. Con la creazione della santa la 'ndrangheta muta la propria fisionomia.

Interessanti sono le parole di Pantaleone Mancuso cl. 47, pronunciate all'interno del suo casolare: **(MANCUSO Pantaleone “zio Luni” cl. 47) “[...] LA ‘NDRANGHETA NON ESISTE PIÙ!... UNA VOLTA, A LIMBADI, A NICOTERA, A ROSARNO, A... C'ERA LA ‘NDRANGHETA!... LA ‘NDRANGHETA FA PARTE DELLA MASSONERIA!... [...] DICIAMO... È SOTTO DELLA MASSONERIA, PERÒ HANNO LE STESSE REGOLE E LE STESSE COSE... [...] ORA COSA C'È PIÙ?... ORA È RIMASTA LA MASSONERIA E QUEI QUATTRO STORTI CHE ANCORA CREDONO ALLA ‘NDRANGHETA!... [...] UNA VOLTA ERA DEI BENESTANTI LA ‘NDRANGHETA!... DOPO GLIEL'HANNO LASCIATA AI POVERACCI, AGLI ZAPPATORI...**

E HANNO FATTO LA MASSONERIA!... LE REGOLE QUELLE SONO!... COME CE L'HA LA MASSONERIA CE L'HA QUELLA!...

[...] IL MONDO CAMBIA E BISOGNA CAMBIARE TUTTE COSE!... OGGI LA CHIAMIAMO "MASSONERIA"... DOMANI LA CHIAMIAMO P4, P6, P9... [...] (progr. 10416 e segg., decr. 139/11 Reg. Int., proc. pen. 3800/09 R.G.N.R. DDA CZ);

Il rapporto ndrangheta /massoneria consente di creare quella *zona grigia*, vasta ed assai differente nelle sfumature, nelle funzioni e nelle sue articolazioni interne, che risulta formata da professionisti, politici, imprenditori, burocrati, e che rappresenta il luogo dove le diverse tipologie di alleanze si stringono, si modellano e si ricompongono. E' venuto a crearsi un *SISTEMA DI POTERE ndranghetistico*- massonico – politico che testimonia l'esistenza di una complessa rete di alleanze. Questo organismo riservato è stato individuato dall'operazione della Procura Distrettuale di Reggio Calabria, denominata Mammasantissima. I collaboratori escussi nel corso dell'indagine raccontavano di una struttura, composta da soggetti che provenivano da ambiente prettamente mafioso e da altri che, formalmente estranei ad esso, venivano considerati alla stregua di Massoni, che doveva intessere rapporti con politici, pubblici funzionari, professionisti, imprenditori al fine di infiltrare gli enti pubblici ed impadronirsene, avvalendosi anche del consenso elettorale.

Il testo del giuramento per conseguire il grado di santista, una copia del quale venne rinvenuta all'interno del rifugio del latitante Chilà Giuseppe nell'anno 1987, recitava: *"Giuro su questa arma e di fronte a questi nuovi fratelli di santa di rinnegare la società di sgarro e qualsiasi altra organizzazione. Voglio far parte alla Santa Corona, dividendo sorte e vita con questi nuovi fratelli"* Con il giuramento veniva rinnegata la società dello sgarro e qualsiasi altra organizzazione allo scopo di accedere alla società della Santa, una nuova struttura, sempre mafiosa, diversa dalla 'ndrangheta tradizionale. Una struttura di matrice 'ndranghetistica, che sovrintende all'operato delle singole cosche le quali ignorano la sua esistenza, rappresentante l'anello di collegamento tra la 'ndrangheta e la massoneria.

La Commissione parlamentare antimafia della XIII legislatura, così indicava la Santa: *"Una struttura nuova, elitaria, la santa, estranea alle tradizionali gerarchie dei "locali", in grado di muoversi in maniera spregiudicata, senza i limiti della vecchia onorata società e della sua sub cultura, e soprattutto senza i tradizionali divieti, fissati dal codice della 'ndrangheta, di avere contatti di alcun genere con i cosiddetti "contrastisti", cioè con tutti gli estranei alla vecchia onorata società. Nuove regole sostituivano quelle tradizionali, le quali non scomparivano del tutto, ma che restavano in vigore solo per la base della 'ndrangheta, mentre nasceva un nuovo livello organizzativo, appannaggio dei personaggi di vertice che acquisivano la possibilità di muoversi liberamente tra apparati dello stato, servizi segreti, gruppi eversivi"*.

Il passaggio alla dote di santista, e quindi l'ingresso nella società maggiore, conferisce all'associato delle prerogative peculiari, come ad esempio la facoltà di prestare giuramento in altre associazioni segrete, di mantenere contatti con soggetti istituzionali e notabili vari della società civile, proibiti nella logica dello sgarro, e anche di fungere da delatore contro soggetti della società minore per il bene della Santa. Si tratta di facoltà derivanti dall'acquisto della dote almeno di santista, che connotano in senso gerarchico i rapporti tra le due articolazioni del locale.

Come emerso dal processo "Crimine", la discendenza di sangue, nella organizzazione ndranghetista è un elemento rilevante per l'ottenimento di una "dote". Il rapporto di sangue e i comparaggi che normalmente legano gli affiliati con vincoli simili a quelli di sangue costituiscono un sistema per assicurare forti relazioni all'interno del gruppo tendenzialmente contrario all'apertura ad infiltrazioni

completamente estranee ai componenti, pericolose per la sicurezza della consorzeria che da sempre tende a blindarsi contro delazioni e collaborazioni con la giustizia.

Non ci sono personaggi femminili all'interno della gerarchia ndranchetista; qualche collaboratore ha parlato di una particolare figura, quella della "sorella d'omertà". La figura della "sorella d'omertà" rimane però sfumata all'interno delle organizzazioni ndranchetiste.

Il collaboratore di giustizia Antonio Zagari, nel suo libro autobiografico, ha affermato che le regole della ndrancheta calabrese non contemplano la possibilità di affiliare elementi femminili. Se una donna viene riconosciuta particolarmente meritevole può essere associata con il titolo di sorella di omertà, senza però prestare giuramento di fedeltà alla organizzazione come è obbligatoriamente previsto per gli uomini. Afferma anche che difficilmente si riconosce il titolo a chi non sia già moglie, figlia, sorella, fidanzata o comunque imparentata con uomini d'onore.

La mancanza di una rituale affiliazione non esclude, però, la configurabilità, dal punto di vista del diritto penale, della partecipazione all'associazione ndranchetista secondo quanto stabilito dall'art. 416bis del codice penale da parte della donna. Il genere femminile può entrare a far parte dell'associazione avendo riguardo alla oggettività della sua condotta, tale da rivelare una effettiva adesione alla organizzazione criminale.

Chi non fa parte della 'ndragheta viene definito "contrasto"; mentre i non appartenenti alla 'ndragheta, ma dei quali ci si può fidare e che potrebbero entrare a far parte della 'ndrangheta sono chiamati "contrastati onorati".

Nell'agosto del 2007, a Duisburg venne compiuta una strage, nota appunto come "strage di Duisburg" nella quale trovarono la morte sei giovani calabresi uccisi dinanzi al ristorante "da Bruno".

Nella tasca di una delle vittime venne trovata una immagine di San Michele Arcangelo bruciacchiata. L'interpretazione che venne data fu che in quel ristorante prima della strage ci fosse stato un rito volto alla assegnazione di una dote di ndrancheta. San Michele Arcangelo, raffigurato nella iconografia cristiana con la spada in una mano e con la bilancia nell'altra, è il patrono della ndrancheta oltre che della Polizia di Stato e la sua immagine viene proprio usata quando occorre attribuire una dote di ndrancheta a qualcuno.

La consumazione del santino con il fuoco ha un significato ben preciso che è quello di ammonire il nuovo adepto alla fedeltà all'organizzazione; chi tradisce brucerà come il santino che viene tenuto nelle mani al momento dell'iniziazione.

Come risulta anche dalle intercettazioni eseguite in diversi procedimenti, le doti elencate non hanno carattere di assoluta rigidità perché è possibile in qualche caso vi sia una variazione della terminologia utilizzata oltre che la creazione, anche temporanea, di nuovi gradi e cariche.

La forza della ndrancheta, nel tempo, è certamente assicurata dal forte legame con i riti e le cerimonie che ne salvaguardano l'alone di mistero e potenza. Occorre sottolineare, però, che malgrado la organizzazione verticistica, attraverso doti che con il tempo attribuiscono agli adepti sempre maggiori compiti e malgrado il suo apparentamento con la massoneria, la sua vitalità continua a risiedere, soprattutto, nella struttura familiare, nei legami di sangue che assicurano la continuità delle cosche, nel loro radicamento territoriale e nella capacità di gemmazione delle 'ndrine fuori dai confini della Calabria.

L'USURA

PREFETTO ANNAPAOLA PORZIO
ACCADEMICO PONTIFICIO



L'USURA

di Annapaola Porzio

L'usura è uno dei reati più odiosi che un essere umano può perpetrare nei confronti di un proprio simile. Toglie alla vittima il rispetto per sé stesso, la dignità, la libertà e, spesso, gli affetti più cari. L'usurato, in passato, è stato considerato dall'opinione pubblica come compartecipe del reato, in quanto vittima di sé stesso e delle proprie debolezze; una sorta di riprovazione morale. Per tale ragione il Legislatore del 1996 ha riservato al tema dell'usura un percorso diverso e meno favorevole per la vittima, rispetto a quanto accade per il reato di estorsione. Recentemente si sta studiando una rivisitazione normativa, poiché non vi è alcun dubbio che l'esclusiva responsabilità del reato sia dell'usuraio, mentre spetta all'usurato il sostegno pieno dello Stato perché possa efficacemente avviarsi verso una concreta ripresa della sua vita.

La crisi economica mondiale pre-pandemia aveva già fatto emergere anche in Italia le progressive difficoltà di un'ampia classe sociale, essenzialmente il ceto medio, considerato l'ossatura del nostro Paese. Crisi economica, del paese e delle famiglie, e disoccupazione sono stati e sono i problemi, oltre alla gravissima emergenza sanitaria, che hanno contraddistinto anche il lungo periodo pandemico e che sono oggi sul tavolo di ogni governo e delle istituzioni europee, cui si dovrà far fronte con l'utilizzo dei fondi connessi al Piano di ripresa e resilienza.

La crisi sanitaria mondiale, che speriamo stia evolvendo positivamente grazie alla scienza e alla seria collaborazione di ogni cittadino, ha provocato effetti terribili sulle popolazioni, stili di vita ed economia.

In tale contesto, va esaminata l'evoluzione del reato di cui parliamo.

Nei secoli, l'usura è stata praticata a livello domestico, più recentemente detto di "quartiere"; si tratta di un malcostume ancora diffuso a tutti i livelli e in ogni area del Paese. Questo tipo di usura colpisce in modo particolare i singoli, le famiglie e le piccole imprese, creando danni a volte irreparabili nella vita delle vittime e dei loro familiari e amici.

Come raccontano le vittime, questo tipo di usura si insinua lentamente nella loro vita. In genere l'usuraio è un amico, un conoscente che si rende disponibile ad un piccolo prestito, a volte neanche necessario alla vittima, ma utile a far progredire l'attività economica. Solo in un secondo momento, si scopre l'entità degli interessi usurari, a volta talmente esosi da rendere indispensabile alla vittima il ricorso ad un altro prestito usurario; una catena che potrà essere interrotta solo quando la vittima troverà il coraggio di denunciare alle Forze di polizia il proprio carnefice.

È ancora forte in me un sentimento di affetto e vicinanza all'amica fiorista della Valditaro, vittima di un conoscente che per poche centinaia di euro prese in prestito ne ha dovute restituire talmente tante da dover cedere persino la casa della suocera al malfattore. Il figlio grande ha dovuto interrompere gli studi per trovarsi un lavoro e aiutare la famiglia, il piccolo ha dovuto studiare sul telefono, non potendosi permettere l'acquisto di libri. E quanta dignità e determinazione è stata necessaria per giungere alla riapertura del negozio e riaffermare il proprio ruolo nella società!

La denuncia dell'usuraio, atto indispensabile per interrompere il crimine e anche per accedere ai fondi che lo Stato mette a disposizione, è il passaggio più difficile; l'usurato prova vergogna, spesso è solo e non ha il coraggio di rendere partecipi i familiari di quanto gli sta accadendo e, soprattutto, ha paura

che l'usuraio possa far ricorso alla violenza. Infine, il dubbio: a chi potrà chiedere soldi in caso di necessità se l'usuraio sarà arrestato? Solo, emarginato e vittima, l'usurato ha bisogno di aiuto.

Parallelamente al fenomeno descritto, da tempo anche il crimine organizzato si è dedicato all'usura, naturalmente ad un altro livello, perfezionandone le tecniche e utilizzandola contemporaneamente a pratiche estorsive. Il ricorso da parte della criminalità organizzata a questa modalità, si è particolarmente diffuso poiché foriero di grandi guadagni, ma soprattutto perché consente una più performante infiltrazione dell'attività criminale nell'economia legale.

La criminalità organizzata ha mutato il proprio modus operandi; non si presenta più con la coppola e la lupara, ma ha mandato i propri figli a studiare nelle migliori Università, il che gli consente di vestire i panni dell'imprenditore. Forte della grande liquidità economica di cui dispone, acquisita con i più disgustosi quanto remunerativi traffici- dagli stupefacenti alla tratta degli esseri umani e alla prostituzione, solo per fare qualche esempio-. ha potuto presentarsi sulla scena economica con un volto pulito e come un partner economicamente solido.

In Italia, la criminalità organizzata è stata ed è combattuta con forza e determinazione; lo Stato e la società civile dai terribili anni '90 si sono intensamente impegnati per sconfiggerla. Non si può dimenticare il sacrificio della vita di tanti Servitori dello Stato, ma anche quello di singoli cittadini, uno per tutti Libero Grassi, che con il proprio coraggio e saldezza morale si sono opposti ad essa e hanno favorito una sollevazione delle coscienze che ha portato ad un forte ridimensionamento delle consorterie criminali.

Dunque, lungi dall'essere scomparsa o dall'essere meno temibile, la criminalità organizzata ha cambiato filosofia: si è rigenerata, abbandonando la strategia delle armi per dedicarsi agli affari; non con la violenza, bensì con il denaro di cui dispone largamente sta dilagando in tutta Europa e anche oltre, alla conquista di mercati sempre più remunerativi.

Anche la strategia delle nostre Forze di polizia e della Magistratura, dello Stato con la A maiuscola, che intendo ancora una volta ringraziare, è mutata, ponendo in essere una determinata ed efficace tattica di prevenzione e contrasto che sta dando importanti risultati.

Un punto dolente è il ruolo che ha avuto e sta avendo ora la società civile. Interprete della rinascita di legalità, negli anni '90 ha rappresentato un punto di forza nella lotta alla mafia; con il passare del tempo sembra, con le dovute importanti eccezioni, essersi sopita, adagiandosi in un ruolo di indifferenza e quieto vivere, in una perdita dei valori e della consapevolezza dei disvalori.

Non è sufficiente parlare di legalità, occorre praticarla attivamente e farne insegnamento per gli altri, nella consapevolezza che l'indifferenza per l'altro e per quanto di male accade intorno a noi ci rende corresponsabili, anche se solo moralmente, quasi al pari chi compie il reato.

Occorre dunque riprendere il percorso dei valori che hanno sempre contraddistinto la nostra società e fatto grande il nostro Paese.

L'analisi, ancora approssimativa, di quanto accaduto durante i mesi della pandemia ci porta ad una serie di riflessioni.

La carenza di liquidità, la chiusura delle attività, la disoccupazione hanno determinato nelle famiglie e nelle piccole e medie imprese l'urgenza di trovare un modo di provvedere alla propria sussistenza. A questo bisogno ha cercato di rispondere la criminalità organizzata con l'espansione del "welfare mafioso di prossimità", ossia il mondo criminale, disponendo di grandi patrimoni non soggetti ad alcuna regola o limitazione, ha potuto offrire un vero e proprio sostegno attivo immediato, senza la necessità di chiedere, al momento, alcuna contropartita. Si va dalla cosiddetta spesa sospesa,

all'intermediazione con gli enti pubblici per l'ottenimento dei diversi contributi previsti dalle leggi di emergenza promulgate dal Governo.

Questa modalità, con la quale la criminalità ha di fatto prestatato soldi a chi era in difficoltà, ha determinato nell'opinione pubblica un'impennata del livello reputazionale delle conventicole criminali foriera di gravi conseguenze: richiesta di ingenti interessi usurari, pretesa di favori o di voti. Inoltre, la criminalità organizzata ha tentato di approfittare del difficile frangente sanitario ed economico per approfondire la penetrazione nell'economia legale avvicinando le aziende sane approfittando della congiuntura, prestando solidarietà economica e, alla fine, rendendo indispensabile la cessione dell'azienda da parte dei proprietari nei loro confronti.

Adesso, che sembra essere arrivato il momento della ripresa, grazie alla recessione del virus, si teme fortemente l'attenzione che le mafie potrebbero rivolgere alla gestione dei cospicui aiuti internazionali che l'Europa ha disposto in favore dei Paesi. Lo Stato sta rafforzando il sistema di sorveglianza nella consapevolezza che l'allerta nei confronti della possibile infiltrazione della criminalità non divenga un ulteriore ostacolo burocratico a che gli aiuti possano raggiungere gli obiettivi che ci siamo prefissati.

È necessario che riprendano rapidamente le attività sul territorio a sostegno delle vittime di usura. Queste persone non possono e non debbono essere lasciate sole, poiché sono estremamente fragili, con scarsa capacità di reagire e hanno una forte resistenza psicologica a compiere il passo decisivo della denuncia dell'usuraio, per vergogna, paura, solitudine. La denuncia da parte della vittima è il momento più importante, ma anche essenziale per il percorso di ripresa; rappresenta il momento di rottura del giogo usurario.

Per questa ragione andrebbe ripreso il discorso delle Associazioni antiracket e antiusura e delle Fondazioni che rappresentano, quando sono serie, l'anello di congiunzione tra la vittima e le Forze di polizia. È indispensabile riattivare da parte dello Stato, e ben può farlo il Commissario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, un dialogo costruttivo con le Associazioni maggiormente rappresentative sul territorio per avviare un processo di riorganizzazione e promozione di tali attività. Si tratta di una forma di volontariato organizzato che, unico, può avvicinare la vittima senza spaventarla e convincerla alla denuncia, facendosi poi carico di seguirla lungo tutto il percorso giudiziario fino alla ripresa dell'economia familiare o aziendale.

In Italia sono presenti molte di queste Associazioni e Fondazioni che fanno un lavoro encomiabile, mi piace ricordare come sia a titolo gratuito, ma occorre fare attenzione a fenomeni di esibizionismo se non di uso spregiudicato della legalità. Per questo occorre rivisitare le regole.

Molto importante è il lavoro di informazione e sostegno che si sta facendo in tema di sovraindebitamento e uso consapevole del denaro. È determinante per prevenire un peggioramento della situazione economica, quindi il ricorso al denaro facile dell'usuraio.

Il modello di solidarietà, offerto dalle leggi n.108/1996 e n.44/1999, è unico in Europa e ha dato importanti risultati a favore delle vittime. Tuttavia, con il passare del tempo, appare indispensabile provvedere a una manutenzione evolutiva particolarmente urgente in tema di usura, che renda maggiormente performante il sostegno che lo Stato appresta alle vittime di questo reato.

Infatti, per queste persone la norma attualmente prevede che le provvigioni erogate dal Fondo di Solidarietà vengano concesse a titolo di mutuo, sia pure senza interessi e rateizzabile, -e non di elargizione, come per le vittime di estorsione-. Tuttavia, l'analisi più volte svolta dalla Corte dei conti e i dati a disposizione indicano in modo chiaro come l'usurato non abbia alcuna capacità di restituire

un mutuo, gravato com'è dai tanti debiti accumulati nel tempo con soggetti pubblici e privati e dalla scarsa capacità economica. Inoltre, difficilmente riesce a riprendere un'attività produttiva.

Per questi motivi, è stato predisposto un pacchetto normativo che propone nei confronti delle vittime di usura la concessione di un contributo, a fondo perduto, con l'imposizione, però, di accettare di essere affiancato da una esperta figura di sostegno che assista la vittima nel difficile percorso di reinserimento.

Infine, è molto importante coinvolgere sul tema della prevenzione consapevole dell'usura le scuole e le Università.

Mi piace, infine, pensare che la squadra Stato possa continuare a contare sull'attività degli Enti locali, delle Associazioni di Categoria, dei Sindacati, ma anche delle Parrocchie. Tutti insieme, solo tutti insieme si può vincere la piaga dell'usura e della criminalità.

LO SCIoglimento DEI COMUNI PER INFILTRAZIONI MAFIOSE

COL. ROBERTO PROSPERI
COMANDANTE DEL GRUPPO ANALISI E RELAZIONI OPERATIVE
S.C.I.C.O.



LO SCIoglimento DEI COMUNI PER INFILTRAZIONI MAFIOSE

di Roberto Proserpi

Quello di Limbadi (VV) è stato il primo Comune d'Italia ad essere sciolto, d'autorità, dall'allora Presidente della Repubblica Sandro Pertini, quando non esisteva ancora una legge sullo scioglimento per mafia degli enti locali.

Era il 1983 e risultò primo fra gli eletti Francesco "Ciccio" Mancuso (classe '29), patriarca, fondatore e capobastone dell'omonima "ndrina, tuttora egemone nella provincia di Vibo Valentia, tra le più potenti "famiglie" di 'ndrangheta della Calabria, storicamente alleata con altre famose cosche della provincia reggina, con ramificazioni ed interessi in altre Regioni ed all'estero.

All'epoca, Don Ciccio era sottoposto alla misura di sorveglianza speciale di pubblica sicurezza ma latitante durante la campagna elettorale e al momento del voto era gravato da precedenti penali per gravi reati; inoltre, all'interno del consiglio comunale risultavano eletti soggetti ritenuti pienamente inseriti nella medesima organizzazione criminale da lui guidata.

L'ente venne subito sciolto per motivi di ordine pubblico ad appena una settimana di distanza dalle elezioni amministrative e, dopo molti anni, nel 2018, verrà nuovamente sciolto per infiltrazioni mafiose, in applicazione della normativa speciale, nel frattempo emanata.

L'istituto dello scioglimento dei consigli elettivi e delle amministrazioni locali a causa di infiltrazione o condizionamento ad opera delle organizzazioni criminali di stampo mafioso divenne però realtà solo con il decreto-legge 31 maggio 1991, n. 164, recante "Misure urgenti per lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali e degli organi di altri enti locali, conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso", convertito con la legge 22 luglio 1991, n. 221.

L'art 1, comma 1, del decreto-legge aggiungeva l'art. 15 bis alla Legge 19 marzo 1990, n. 55, recante "Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale".

Il provvedimento venne adottato dal Governo in seguito ai gravi fatti delittuosi avvenuti nel 1991 nel comune di Taurianova (RC), nell'ambito di una brutale guerra di "ndrangheta, di cui ripercorriamo brevemente le tappe principali.

La faida di Taurianova è la guerra di 'ndrangheta che scoppiò nel comune di Taurianova (RC) tra il 1989 ed il 1991 con 32 morti, che vide contrapposte la 'ndrina Zagari-Viola-Avignone, detta "cosca di Jatrino" e la 'ndrina Ascianto-Neri-Grimaldi, detta "cosca di Radicena", dai nomi dei due rioni di appartenenza dei rispettivi accoliti.

L'assassinio di Domenico Giovinazzo, storico capo della cosca di Jatrino, avvenuto nel maggio del 1990, scatenò un cruento conflitto con la cosca di Radicena, culminato in un sanguinoso scontro, il 3 maggio 1991, un "venerdì nero", quando la furia vendicativa degli Zagari, in risposta all'uccisione di Rocco Zagari, avvenuta il giorno prima, mentre si trovava in una sala da barbiere, provocò la strage di quattro persone, colpevoli di avere legami di parentela con il gruppo rivale, trucidate con numerosi colpi d'arma da fuoco e con modalità efferate e macabre.

Il primo accertamento giudiziale, in ordine temporale, circa la sussistenza ed operatività a Taurianova e comuni limitrofi della cosca Viola-Fazzalari-Zagari si ha con la sentenza del procedimento "Venerdì Nero", emessa dalla Corte di Assise di Appello di Reggio Calabria in data 10 febbraio 1999, divenuta definitiva in data 27 novembre 2002, alla quale fece seguito la sentenza del procedimento "Taurus",

emessa dalla Corte di Assise di Palmi del 22 settembre 1999, che prese in esame una serie di omicidi e tentati omicidi avvenuti verso la fine degli anni '70 a Taurianova, all'inizio della faida.

Nell'ambito del secondo processo emerse che gli Zagari erano anche inseriti negli affari politici mediante rappresentanti di particolare rilievo come l'anziano Rocco Zagari ed il suo giovane genero, Marcello Viola, eletti nel consesso civico di Taurianova.

L'evento tragico e clamoroso del "Venerdì nero" di Taurianova colpì fortemente l'opinione pubblica, provocò una forte mobilitazione sociale ed un notevole risalto mediatico, ma anche una risposta vigorosa dell'autorità giudiziaria e delle istituzioni centrali, di fronte ad uno spaccato drammatico: l'amministrazione locale non era semplicemente influenzata ma totalmente legata alla criminalità organizzata, la quale ne disponeva a piacimento, condizionandone in modo pregnante e palese l'andamento, la gestione e le scelte.

Le Forze dell'ordine sul territorio furono massicciamente potenziate, la Commissione Parlamentare Antimafia approdò in Calabria e il Ministro della Giustizia chiese al Ministro degli Interni lo scioglimento immediato del Consiglio Comunale di Taurianova.

Per effetto della modifica prevista dall'art. 1, comma, del decreto – legge n. 164/1991, introdotta in seguito al c.d. venerdì nero di Taurianova, il Prefetto di Reggio Calabria dispose la immediata sospensione del consiglio comunale di Taurianova, successivamente sciolto con D.P.R. del 2 agosto 1991, per i seguenti motivi:

- collegamenti diretti ed indiretti tra amministratori e criminalità organizzata con carattere di continuità, sia per la presenza all'interno dell'amministrazione locale di soggetti legati alle famiglie protagoniste della malavita di Taurianova, sia in conseguenza della coesistenza nella medesima persona della qualità di pubblico amministratore e di esponente di cosca mafiosa;
- presenza nei posti chiave dell'amministrazione comunale di persone che, per relazioni di parentela, affinità ed amicizia, evidenziarono una mancanza di autonomia nell'esercizio del mandato rappresentativo ed appalesarono una chiara contiguità tra malavita operativa e sistema clientelare;
- deterioramento della situazione generale dell'amministrazione, sotto i profili dell'imparzialità, del buon andamento della pubblica amministrazione e del regolare funzionamento dei servizi, la cui fruizione era peraltro sottoposta ad un consolidato sistema di abusi e favoritismi, che impediva il libero esercizio dei diritti civili;
- compromissione dello stato della sicurezza pubblica, con conseguente sfiducia nelle istituzioni e diffuso sentimento di insicurezza.

L'art. 15 bis della legge n. 55/1990, introdotto dall'art. 1, comma 1, del decreto legge n. 164/1991, venne in seguito modificato con il decreto-legge 20 dicembre 1993, n. 529, recante "Disposizioni urgenti in materia di scioglimento dei consigli comunali e provinciali e degli organi degli altri enti locali, conseguente a fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso", convertito con la legge 11 febbraio 1994, n. 108,

Il nuovo testo dell'articolo prevedeva quanto segue:

- i consigli comunali e provinciali erano sciolti quando, anche a seguito di accertamenti, emergevano elementi su collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o su forme di condizionamento degli amministratori stessi, che compromettevano la libera determinazione degli organi elettivi e il buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi alle stesse affidati ovvero che risultavano tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica;

- lo scioglimento del consiglio comunale o provinciale comportava la cessazione dalla carica di consigliere, Sindaco, Presidente della provincia e componente delle rispettive giunte, nonché di ogni altro incarico comunque connesso alle cariche ricoperte;
- lo scioglimento era disposto con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, producendo i suoi effetti per un periodo da dodici a diciotto mesi, prorogabili fino ad un massimo di ventiquattro mesi in casi eccezionali.

L'impianto normativo, così come modificato dopo l'evento di Taurianova, risultava essere ancora molto scarno e incompleto e per questa ragione negli anni successivi vennero adottati nuovi provvedimenti legislativi, che si ponevano l'obiettivo di rendere le norme più idonee ed efficaci per combattere il fenomeno.

La disciplina per alcuni anni non subì modifiche e venne riportata all'interno del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante "Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali", Titolo VI - Controlli, Capo II – Controllo sugli organi, articoli: 141 – 146, che ancora oggi costituiscono le norme di riferimento.

Con il passare degli anni si avvertì l'esigenza di rinnovare tale quadro normativo al fine di adeguarlo alle mutate condizioni sociali, economiche, politiche ma soprattutto organizzative e operative delle cosche.

L'art. 2, comma 30, della Legge 15 luglio 2009, n. 94, recante "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica", modificò l'art. 143 del T.U.E.L., apportando alcune novità di rilievo, riguardanti i seguenti aspetti:

- i presupposti e limiti della procedura per l'adozione del provvedimento di scioglimento dell'ente locale;
- l'ampliamento dell'ambito di applicazione dell'istituto dello scioglimento, individuando diverse ulteriori tipologie di organizzazioni criminali, ad integrazione di quelle già precedentemente previste;
- l'estensione delle misure previste per i membri degli organi consiliari elettivi anche ai dirigenti e ai dipendenti pubblici.

Secondo quanto attualmente sancito dall'art. 143 del T.U.E.L., fuori dagli altri casi previsti dall'articolo 141, i consigli comunali e provinciali sono sciolti quando, anche a seguito di accertamenti effettuati, emergono concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso o simile degli amministratori, ovvero su forme di condizionamento degli stessi, tali da determinare un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi e da compromettere il buon andamento o l'imparzialità delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati, ovvero che risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica.

Il provvedimento di scioglimento non è di tipo sanzionatorio, ma preventivo di carattere straordinario, in quanto ha come destinatari gli organi elettivi nel loro complesso e non il singolo amministratore, come invece disciplinato dall'art. 142, che prevede la rimozione del presidente della provincia, dei presidenti dei consorzi e delle comunità montane, dei componenti dei consigli e delle giunte, dei presidenti dei consigli circoscrizionali quando compiono atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge o per gravi motivi di ordine pubblico.

Attraverso lo scioglimento degli organi elettivi si vuole interrompere un rapporto di connivenza, ovvero di soggezione dell'amministrazione locale nei confronti dei clan mafiosi operanti sul territorio, in grado di condizionarne le scelte, attraverso il ricorso ai tradizionali metodi mafiosi: violenze, minacce, danneggiamenti, corruzione, eccetera.

Entro il termine di quarantacinque giorni dal deposito delle conclusioni della commissione d'indagine, ovvero quando abbia comunque diversamente acquisito gli elementi in ordine alla sussistenza di forme di condizionamento degli organi amministrativi ed elettivi, il Prefetto, sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, integrato con la partecipazione del Procuratore della Repubblica competente per territorio, invia al Ministro dell'interno una relazione nella quale si dà conto della eventuale sussistenza degli elementi, anche con riferimento al segretario comunale o provinciale, al direttore generale, ai dirigenti e ai dipendenti dell'ente locale.

Lo scioglimento è disposto con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'Interno, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, entro tre mesi dalla trasmissione della relazione della commissione di indagine ed è immediatamente trasmesso alle Camere.

Anche nei casi in cui non sia disposto lo scioglimento, qualora la relazione prefettizia rilevi la sussistenza di elementi con riferimento al segretario comunale o provinciale, al direttore generale, ai dirigenti o ai dipendenti a qualunque titolo dell'ente locale, con decreto del Ministro dell'interno, su proposta del Prefetto, è adottato ogni provvedimento utile a far cessare immediatamente il pregiudizio in atto e ricondurre alla normalità la vita amministrativa dell'ente, ivi inclusa la sospensione dall'impiego del dipendente, ovvero la sua destinazione ad altro ufficio o altra mansione con obbligo di avvio del procedimento disciplinare da parte dell'autorità competente.

Se dalla relazione prefettizia emergono concreti, univoci e rilevanti su collegamenti tra singoli amministratori e la criminalità organizzata di tipo mafioso, il Ministro dell'Interno trasmette la relazione all'autorità giudiziaria competente per territorio, ai fini dell'applicazione delle misure di prevenzione.

Gli amministratori responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento non possono essere candidati alle elezioni per la Camera dei deputati, per il Senato della Repubblica e per il Parlamento europeo nonché alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, in relazione ai due turni elettorali successivi allo scioglimento stesso, qualora la loro incandidabilità sia dichiarata con provvedimento definitiva.

La valutazione di merito è espressa dal tribunale competente per territorio, cui il Ministro dell'Interno è tenuto ad inviare tempestivamente la proposta di scioglimento e la disposizione è volta ad evitare che i soggetti responsabili dello scioglimento possano ricoprire nuovamente i medesimi (o simili) ruoli amministrativi.

Con il decreto di scioglimento è nominata una commissione straordinaria per la gestione dell'ente, composta di tre membri scelti tra funzionari dello Stato, in servizio o in quiescenza, e tra magistrati della giurisdizione ordinaria o amministrativa in quiescenza, che operano con il sostegno e sotto il monitoraggio del Ministero dell'Interno.

Viene dunque affidata ad un organo composto da personale estraneo all'ambiente corrotto e dotato di comprovata professionalità e rettitudine la gestione dell'Amministrazione, in vista di una regolare ripresa del suo funzionamento, fino alle nuove elezioni.

La commissione straordinaria ha il compito di definire un piano di interventi prioritari e, nel caso in cui siano accertate infiltrazioni di natura mafiosa, procedere ad una verifica puntuale di appalti e

concessioni, potendo anche disporre la revoca delle deliberazioni già adottate o la rescissione dei contratti già conclusi.

L'elevato numero dei decreti di proroga dei commissariamenti conferma le difficoltà di riportare sui binari della legalità e della trasparenza l'azione amministrativa dell'ente che incontrano i commissari nominati, a causa del clima di forte e accesa ostilità da parte dei componenti della compagine amministrativa dell'ente sciolto, della sfiducia della cittadinanza e degli stretti legami tra mafia, politica e burocrazia, che per anni hanno prodotto effetti negativi, difficili da rimuovere.

Emerge sempre più spesso un livello di infiltrazione e condizionamento che non colpisce solo i poteri di gestione ed indirizzo politico ma anche quelli amministrativi in senso stretto (ambito finanziario, contabile, legale), nelle mani di dirigenti, tecnici e dipendenti.

L'infiltrazione delle consorterie mafiose nella politica e nelle istituzioni, in particolare all'interno degli enti locali, rappresenta uno dei principali strumenti di pressione e potere delle organizzazioni criminali.

Normalmente, lo scioglimento viene dichiarato al termine degli accertamenti effettuati da un'apposita commissione d'accesso presso l'Ente, nominata dal Prefetto, il quale, tuttavia, potrebbe acquisire anche gli elementi, in ordine alla sussistenza di forme di condizionamento degli organi amministrativi, dalla lettura di un'ordinanza di custodia cautelare personale emessa dal G.i.p. nel corso di un procedimento penale.

Lo scioglimento del consiglio comunale per infiltrazioni mafiose non presuppone la commissione di reati da parte degli amministratori né l'esistenza di prove inconfutabili sui loro collegamenti con le organizzazioni criminali, anche se i provvedimenti emessi dall'Autorità Giudiziaria, nel corso o al termine di un procedimento penale o di applicazione di misure di prevenzione personali o patrimoniali, costituiscono spesso la base per avanzare una proposta di scioglimento.

Non è necessario attendere la conclusione dei procedimenti giudiziari in quanto il rischio di permeabilità delle organizzazioni criminali nel comune può essere desunto dalle ricostruzioni della pubblica accusa nelle indagini fino a quel punto condotte, quali motivazioni sufficienti per procedere allo scioglimento.

Alla base dello scioglimento di un ente locale devono sussistere concreti, univoci ed attuali collegamenti degli amministratori con la criminalità organizzata, assumendo un grande valore i rapporti di parentela, affinità, amicizia, economici, lavorativi o di qualsiasi altra natura esistenti, connotati da una certa rilevanza.

Nell'ambito di tali rapporti le frequentazioni sono elementi estremamente rilevanti da considerare e non è necessario che avvengano con esponenti di spicco dei clan, che potrebbero avvalersi di soggetti di minore spessore criminale per l'interlocuzione con gli amministratori, contando sul vantaggio di una minore esposizione.

Le frequentazioni degli amministratori locali con esponenti della criminalità organizzata potrebbero avvenire sia nell'ambito di rapporti privati (cene, feste, cerimonie, ecc.) che nell'esercizio delle proprie funzioni, consentendo continue ed ingiustificate presenze presso gli uffici comunali o inviando loro inviti in occasione di eventi pubblici (cerimonie, inaugurazioni, processioni, ecc.) organizzati dall'ente, aventi per oggetto anche tematiche di legalità e contrasto alle mafie, disorientando la popolazione.

Assumono significativo rilievo anche le diverse forme di sostegno elettorale e di voto di scambio, risultando irrilevante la circostanza che i consiglieri eletti con i voti delle cosche siano di maggioranza o di opposizione, in quanto prevale la considerazione che un consiglio comunale sia espressione,

anche solo in parte minoritaria, dell'appoggio elettorale mafioso, che condiziona irrimediabilmente il funzionamento dell'ente.

Analogamente, è irrilevante il numero di preferenze raccolte dal candidato sostenuto anche dalle cosche in quanto ciò che rileva non è la concreta alterazione del risultato elettorale, ma la volontà di fornire sostegno elettorale ad una determinata lista o candidato ed orientare pubblicamente il voto in questa direzione, anche in un quadro di spartizione tra più candidati, anche di schieramenti diversi.

Anche l'eventuale sottoscrizione delle liste elettorali da parte di soggetti riconducibili ai clan locali costituisce un elemento rilevante, da cui si può desumere una forma di influenza della criminalità organizzata sulla politica della comunità, specialmente in un piccolo comune in cui i personaggi importanti sono pochi, ben noti e molto influenti.

Possono assumere valore anche gli atti di intimidazione e le minacce di cui siano stati eventualmente oggetto gli amministratori locali o anche esponenti dell'opposizione, durante lo svolgimento del loro mandato, al fine di condizionare le loro scelte.

In ogni caso, per giustificare il provvedimento di scioglimento devono trovare una chiara illustrazione le situazioni di condizionamento concreto che hanno determinato l'adozione o la mancata adozione di atti dell'Amministrazione che abbiano avvantaggiato, ingiustamente, esponenti della criminalità organizzata.

È necessario individuare le aree dell'azione amministrativa nelle quali l'azione di influenza dei clan ha compromesso il buon andamento, l'imparzialità ed il regolare funzionamento dei servizi, come conseguenza ed effetto del collegamento che gli amministratori o altri dipendenti del comune hanno con i mafiosi.

Per addivenire allo scioglimento dell'ente locale è sufficiente anche l'emersione di un atteggiamento di debolezza, inerzia, omissione di vigilanza e controllo, incapacità di gestione della macchina amministrativa da parte degli organi elettivi e dell'apparato burocratico, per assicurare indebiti benefici a soggetti appartenenti alle cosche.

I rapporti tra amministratori locali ed esponenti della criminalità organizzata possono assumere le caratteristiche della corruzione, collusione e clientelismo o della sottomissione, sudditanza e assoggettamento agli interessi criminali, con la piena consapevolezza, in entrambe le ipotesi, di favorire interessi criminali.

Una delle forme più diffuse attraverso le quali può manifestarsi l'ingiusto vantaggio a beneficio delle cosche è rappresentata dalla violazione delle norme di trasparenza ed imparzialità in materia di appalti pubblici, attraverso aggiudicazioni e affidamenti diretti "pilotati" di lavori, forniture e servizi in favore di imprese o professionisti direttamente o indirettamente riconducibili alla criminalità organizzata, utilizzando risorse pubbliche destinate a fronteggiare situazioni di urgenza e necessità create ad arte.

L'artificioso frazionamento delle gare, la lievitazione dei prezzi di aggiudicazione, la dilatazione dei tempi di conclusione, la disorganizzazione, il disordine amministrativo ed il forte indebitamento dell'ente, l'omissione o il ritardo nelle richieste delle informazioni antimafia costituiscono il terreno fertile per l'inserimento della criminalità organizzata.

A tal proposito, si dimostra rilevante l'accertamento sull'eventuale presenza, all'interno degli organi amministrativi o nella compagine societaria delle imprese vincitrici, di congiunti, parenti ed affini di soggetti mafiosi o pregiudicati, che potrebbero svolgere il ruolo di prestanome, sfruttando la loro non immediata riconducibilità ad esponenti del clan.

Un importante strumento di prevenzione ai tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore degli appalti pubblici è rappresentato dall'interdittiva antimafia, che si sostanzia in un provvedimento amministrativo di natura preventiva adottato dal Prefetto, che ha la finalità di tutelare l'ordine pubblico, la libera concorrenza tra le imprese e il buon andamento della Pubblica Amministrazione.

Il pericolo di infiltrazione mafiosa deve essere valutato secondo un ragionamento induttivo, di tipo probabilistico, che non richiede un livello di certezza oltre ogni ragionevole dubbio, come avviene in campo penale, ma deve fondarsi su indizi gravi, precisi e concordanti tali da far ritenere più che probabile il pericolo di infiltrazione mafiosa nell'impresa.

La normativa di riferimento è rappresentata dall'art. 84, comma 3, del D.Lgs n. 159/2011 (Codice Antimafia) e consiste nell'attestazione della sussistenza o meno delle cause di decadenza, sospensione o divieto di cui all'art. art. 67 (licenze, autorizzazioni, concessioni, iscrizioni, attestazioni, abilitazioni ed erogazioni nonché il divieto di concludere contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, di cottimo fiduciario e relativi sub-appalti e sub-contratti, compresi i cottimi di qualsiasi tipo, i noli a caldo e le forniture con posa in opera) e nell'attestazione della sussistenza o meno di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa, tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o imprese interessate.

Al fine di scongiurare tali rischi si rilevano estremamente importanti le informazioni acquisite dalle Forze di Polizia relative ai rapporti di parentela, amicizia e frequentazioni, documentati anche da controlli di polizia sul territorio, intrattenuti da soggetti che ricoprono cariche all'interno delle imprese con soggetti legati alla criminalità organizzata, i quali, a loro volta, potrebbero avere rapporti diretti con rappresentanti delle amministrazioni locali.

In quest'ottica, sono emblematici i casi di amministratori locali, dirigenti e dipendenti del comune che hanno rapporti di parentela con pregiudicati, rappresentanti legali o soci di imprese che sono fornitori di lavori, beni e servizi dell'ente locale, determinando una forte commistione tra interessi leciti ed illeciti, compromettendo seriamente il buon andamento della pubblica amministrazione.

Nell'anno 2020 sono state 54 le commissioni straordinarie che hanno svolto l'attività per la gestione straordinaria degli enti sciolti per l'infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso, che hanno amministrato 52 comuni (21 in Calabria, 14 in Sicilia, 8 in Puglia, 7 in Campania, 1 in Basilicata, 1 in Valle d'Aosta), per una popolazione complessiva di 704.728 abitanti e 2 aziende sanitarie provinciali: l'A.S.P. di Reggio Calabria, con un bacino di utenza di 553.861 abitanti e l'A.S.P. di Catanzaro, con un bacino di utenza di 370.000 abitanti.

Nel 2020 – come già avvenuto nel 2019 – tutti i casi di contenzioso per i quali sono intervenute pronunce di primo e/o di secondo grado su provvedimenti di scioglimento per infiltrazioni della criminalità organizzata si sono conclusi favorevolmente per l'Amministrazione.

Nello stesso anno, sono intervenute 31 pronunce giurisprudenziali in materia di incandidabilità degli ex amministratori responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento dell'ente per infiltrazioni della criminalità organizzata

La stragrande maggioranza degli scioglimenti è avvenuta nelle regioni del Sud Italia: Calabria, Campania, Sicilia, Puglia e Basilicata mentre ancora limitati ma in crescita sono i casi nelle regioni del centro-nord, pur essendo dimostrato, da numerose inchieste giudiziarie, l'infiltrazione e il condizionamento della criminalità organizzata anche in questi territori, principalmente nei settori relativi agli appalti pubblici e all'urbanistica, che attraggono i maggiori interessi dei sodalizi criminali.

La verifica disposta sui consigli comunali sciolti nel 2020 ha messo in luce che circa un terzo dei comuni destinatari del provvedimento di scioglimento versa in condizioni di deficit finanziario e ha dichiarato il dissesto o si è avvalso della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale.

Gli scioglimenti di consigli comunali disposti nell'anno 2020 sono stati 11, di cui 4 in Calabria, 3 in Sicilia, 2 in Campania, 1 in Puglia e 1 in Valle D'Aosta.

Dei 52 comuni interessati nell'anno 2020 dalla gestione commissariale, 17 enti locali sono stati oggetto di ripetuti provvedimenti dissolutivi conseguenti a fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso.

Le commissioni straordinarie hanno incontrato difficoltà nelle attività di riorganizzazione dell'apparato burocratico, a causa della generale carenza di personale, soprattutto delle figure professionali apicali, dall'estrema fragilità e vulnerabilità delle strutture amministrative e della riscontrata presenza di dipendenti su cui non poter fare affidamento in quanto legati da rapporti personali o di frequentazione con esponenti malavitosi.

Le commissioni straordinarie sono intervenute nella maggioranza dei casi (55%) con un avvicendamento/rotazione, laddove è stato possibile, negli incarichi attribuiti ai dirigenti e/o ai responsabili dei servizi; negli altri casi hanno proceduto anche con revoche, sostituzioni o affiancamenti degli stessi con personale sovraordinato, oppure con la programmazione in sede di approvazione del fabbisogno triennale di procedure concorsuali per l'assunzione di personale nel caso di situazioni finanziarie favorevoli degli enti commissariati.

Una significativa percentuale dei dipendenti degli enti dei comuni sciolti ha mostrato inizialmente distacco e diffidenza nei confronti delle commissioni sin dal loro insediamento, in alcuni casi anche ostilità.

Le organizzazioni mafiose, dalle variegate e differenti origini, hanno quale unico comune denominatore la volontà precipua di affermare, detenere ed ampliare un forte ed intangibile potere di controllo sulla comunità, estendendo la loro influenza ai principali aspetti economici, sociali, culturali e politici.

Il controllo del territorio continua ad essere il loro principale ed esistenziale ambito di manifestazione, esercitando pressioni ed intimidazioni ai danni di imprenditori, commercianti, professionisti e semplici cittadini.

Al fine di tutelare i propri interessi, le mafie sono fortemente interessate a svolgere un ruolo di primo piano nel mondo della politica e delle istituzioni, intrattenendo rapporti di connivenza o superiorità con amministratori locali e dipendenti.

Purtroppo, come i dati confermano, il fenomeno dell'infiltrazione o condizionamento mafioso degli enti locali continua ad essere molto diffuso e le mafie possono assumere le sembianze dell'amministratore locale, dalla faccia pulita ma garante degli interessi criminali.

Non è soltanto la classe politica ad essere l'obiettivo della criminalità organizzata ma anche l'apparato burocratico, tecnico e amministrativo, attraverso il suo condizionamento, il cui ruolo è fondamentale per porre in essere i provvedimenti e gli atti diretti a favorire, in concreto, gli interessi illeciti, mediante la violazione di norme e regolamenti.

Le mire espansionistiche della criminalità organizzata hanno da sempre puntato al controllo diretto e indiretto di enti locali, comuni in particolar modo, con l'obiettivo primario di puntare alla gestione del potere e delle risorse finanziarie pubbliche di cui dispongono, influenzando le scelte, le iniziative ed i provvedimenti adottati per trarne benefici.

Il rapporto tra politica e mafia ha lunghe e solide radici in molte aree delle Regioni del Sud, con una forte presenza criminale, nelle quali si è consolidato nel tempo un rapporto di reciproca convenienza, per effetto del quale anche gli amministratori locali eletti ottengono vantaggi dall'organizzazione criminale, come ad esempio nella forma del voto di scambio, durante le consultazioni elettorali comunali.

La Guardia di Finanza attribuisce grande importanza all'azione di contrasto alla criminalità organizzata, nelle sue molteplici forme di espressione, tra le quali, come ampiamente illustrato, rientra diffusamente l'infiltrazione o il condizionamento negli enti locali.

Tale azione viene svolta attraverso il controllo economico del territorio, l'attività di intelligence, l'analisi di rischio, l'utilizzo sistematico delle banche dati, l'esecuzione di interventi ispettivi amministrativi, lo sviluppo di accertamenti richiesti dalle Prefetture e lo svolgimento di indagini di polizia giudiziaria delegate dall'Autorità Giudiziaria.

Tali attività, svolte congiuntamente o disgiuntamente, possono consentire, a seconda dei casi, l'acquisizione di elementi utili e preziosi per dimostrare:

- l'infiltrazione o condizionamento mafioso di un ente locale;
- la commissione di reati di stampo mafioso, contro il patrimonio, la pubblica amministrazione, la fede pubblica o di altra natura;
- illeciti nel settore degli appalti pubblici;
- la titolarità o disponibilità di denaro, beni e utilità di dubbia provenienza.

In quest'ultima ipotesi, al termine dell'esecuzione di accertamenti patrimoniali, qualora ricorrano i presupposti soggettivi previsti dalla legge, sarà avanzata alla competente Autorità Giudiziaria una proposta di sequestro, finalizzata alla confisca, del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il soggetto (indagato o indiziato) non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica.

Il dispositivo di contrasto del Corpo è costituito dal Servizio Centrale di Investigazione sulla Criminalità Organizzata (S.C.I.C.O.) e dai Gruppi di Investigazione sulla Criminalità Organizzata (G.I.C.O.), ai quali si affiancano tutti i Reparti territoriali e la componente aeronavale, secondo una strategia integrata, attraverso l'esercizio combinato dei poteri di polizia economico-finanziaria, valutaria e giudiziaria.

LA MAFIA INVISIBILE

CONS. ANNA CANEPA

SOSTITUTO PROCURATORE NAZIONALE ANTIMAFIA E ANTITERRORISMO



di Anna Canepa

Il fenomeno della espansione delle mafie nei territori non tradizionali non è storia di oggi ma di ieri. Il fenomeno circoscritto alle aree del mezzogiorno ove in epoca non recente era nato - Cosa nostra in Sicilia, la Camorra in Campania la Ndrangheta in Calabria - agli inizi degli anni 70 del secolo scorso si espande in maniera consistente in aree diverse, in particolare nel Centro e nel Nord Italia. La possibilità di espansione è stata a lungo negata, a fronte di tesi che ritengono la mafia tradizionale non esportabile in quanto riproducibile solo in presenza di determinate situazioni di contesto. Molte sono state le analisi storiche e sociologiche per comprendere questo fenomeno, che ha avuto una complessa evoluzione giurisprudenziale, oggi arrivata ad un punto fermo, con provvedimenti giudiziari definitivi, con particolare riferimento alla espansione della ndrangheta in Lombardia ed in Piemonte e, da ultimo Liguria. Questi provvedimenti e molti altri, non ancora definitivi nelle loro motivazioni, disegnano e ricostruiscono la strategia di espansione in aree diverse da quelle di genesi storica. Semplificando, in un'ottica strategica, la diffusione delle mafie può infatti svilupparsi attraverso processi di colonizzazione o imitazione. Per imitazione agiscono i gruppi criminali autoctoni che riproducono organizzazione e modalità di azione in territori diversi. Attraverso la colonizzazione, e con le modalità di cui si dirà, invece si espandono gruppi mafiosi che secondo una precisa strategia si caratterizzano o come gruppi territoriali o come gruppi di affari a seconda che la loro azione sia orientata più verso il controllo del territorio ovvero verso il controllo di traffici ed affari. La diffusione territoriale altrove, è avvenuta attraverso la combinazione di questi processi. Le cosche mafiose infatti, sono penetrate in diversi mercati acquisendo posizioni di vantaggio, attraverso il controllo dei traffici illeciti per poi offrire protezione su attività illegali svolte da altri soggetti criminali ed arrivare in maniera subdola a controllare le comunità locali. Le mafie, hanno stipulato accordi per limitare la concorrenza, fissato regole per spartire le zone di influenza sul territorio e si sono così divise il mercato: sono passate in breve dal controllo dei traffici illeciti al controllo delle attività economiche legali ed illegali che insistono su un determinato territorio. La diffusione in aree non tradizionali delle mafie, non implica infatti necessariamente la duplicazione del modello tradizionale ma un adattamento dello stesso : tuttavia può affermarsi alla luce della esperienza, che nelle zone tradizionalmente mafiose la ricerca del potere, degli obiettivi politici che si traduce in controllo del territorio, sono prevalenti rispetto agli obiettivi economici , mentre nelle aree non tradizionali, l'accumulazione di ricchezza prevale rispetto alla ricerca del potere, e comunque non necessariamente comporta il controllo militare del territorio. I metodi per acquisirlo infatti sono i più vari. Nel 2007 a Milano si tenne un convegno dal titolo **LA MAFIA INVISIBILE** organizzato dalla associazione Saveria Antiochia OMICRON. Un titolo particolarmente calzante per descrivere un fenomeno troppo spesso negato. Nella relazione introduttiva, il senatore Carlo Smuraglia (che nel 1994 era stato relatore della COMMISSIONE Parlamentare antimafia, e per primo aveva preso in considerazione le dinamiche della espansione nelle aree non tradizionali) si soffermò in modo particolare a tratteggiare la evoluzione storica della presenza della criminalità organizzata nel nord per arrivare poi a spiegare perché si poteva parlare di **MAFIA INVISIBILE** appunto.

Mafia Invisibile infatti è alla apparenza espressione paradosso³⁷. La mafia infatti, per farsi riconoscere quale dominio sul territorio, deve necessariamente rendersi visibile attraverso violenza ed intimidazione, da quella più subdola a quella più efferata. La mafia deve rendersi riconoscibile attraverso gesti eclatanti, attentati ed omicidi, attraverso il quotidiano stillicidio della richiesta di “pizzo” al commerciante, della tangente all’imprenditore. Quando la mafia si dedica con profitto ai reati che le sono propri, ricollegabili a questa o quella forma di criminalità organizzata, ai traffici di stupefacenti, ai sequestri di persona, alle rapine, alle estorsioni, ai traffici di armi e così via la mafia necessariamente deve manifestare la sua violenza. La mafia “visibile” quella palese e riconoscibile è quella più facile da contrastare anche con gli strumenti e i metodi tradizionali. In alcuni momenti e in alcune zone, anche in quelle tradizionali, la mafia ha invece interesse a rendersi invisibile, a lavorare sottotraccia ed in silenzio: sono questi i momenti in cui decide che è meglio dedicarsi agli affari piuttosto che commettere omicidi. Ed è proprio a fronte di questi fenomeni che è giusto parlare di “invisibilità”, come connotato e requisito costante di queste forme di attività criminali. Non dimenticando, peraltro, che esse non comportano affatto l’abbandono delle attività più tradizionali e in certo modo propedeutiche. La definizione di **mafia “invisibile”** è quindi riferibile a proposito di altri tipi di comportamenti, che hanno più a che fare con il denaro che con le persone, più con gli uffici, le banche, le consulenze sofisticate, i grandi commerci e trasferimenti di denaro a livello internazionale che non con gli scontri di potere e le azioni intimidatorie e vessatorie sul territorio. Sotto questo profilo, si tratta di acquisire il controllo di attività economiche, legate al mondo economico e finanziario, impiegare e trasformare l’enorme quantità di denaro ricavato da traffici imponenti di stupefacenti e di armi, dalle operazioni organizzate di estorsioni e di usura, da tante altre attività illecite. Questa mafia, che compie la scelta strategica di trasformarsi in mafia “finanziaria”, che investe, reimpiega il denaro (pur non abbandonando le attività tradizionali), ricorre a tutti gli strumenti e a tutte le tipologie, dall’acquisto di aziende in stato di decozione alla intrusione nel mondo degli appalti, all’acquisto e trasferimento di immobili, al riciclaggio e così via, creando una vera e propria distorsione del sistema economico. Queste modalità di manifestazione del predominio mafioso non sono state adeguatamente valutate e percepite ed hanno comportato una forte sottovalutazione dell’entità del fenomeno. La asserita invisibilità del fenomeno è stata ricondotta alla difficoltà di radicamento " *per la mancanza di condizione obiettive che lo consentano e per la maggior resistenza che l'ambiente sociale, politico e civile oppone ad ogni forma di predominio* " ... " *I metodi infatti sono più insinuanti (per questo è giusto parlare di infiltrazioni) la ricerca del consenso e meno perentoria e diretta, in non pochi casi si cerca proprio la pace per potere attirare meno l'attenzione e svolgere più tranquillamente i propri affari realizzando meglio i propri obiettivi* " Questo tipo di attività infatti doveva potersi svolgere nella indifferenza, nella disattenzione, nel “silenzio”. Queste modalità strategiche da un lato hanno reso obiettivamente difficile la comprensione del fenomeno, mentre dall’altro sono state oggetto di costante sottovalutazione. Si è infatti fatto di tutto per non vedere il fenomeno, pur in presenza di inquietanti segnali. Non è un caso infatti se ancora oggi, per affrontare **il tema delle mafie al Nord** si devono vincere alcuni luoghi comuni e molti pregiudizi. È infatti opinione diffusa che la criminalità organizzata di stampo mafioso sia prerogativa del Sud del Paese o comunque una realtà distante dai territori non tradizionalmente mafiosi.

³⁷ (v. Carlo Smuraglia – Introduzione al Convegno su “La mafia invisibile” (9 e 10.11.2007. Milano; organizzato dall’Associazione Saveria Antiochia Omicron).

Il fenomeno invece è ormai divenuto un problema nazionale, anzi internazionale. Un fenomeno sempre affrontato come una emergenza, che connota invece il nostro Paese almeno dalla sua unità e si segnala per essere estremamente complesso e non solo un problema criminale, ma di ben più ampio respiro. Quello che dovrebbe colpire l'osservatore attento e 'infatti la sua durata.

Si tratta dunque di un fenomeno resistentissimo, di organizzazioni criminali nate in altre epoche ed in altri contesti storici che lungi dall'essere sconfitte, prosperano dimostrando straordinaria capacità di adattamento, con le modalità che andremo a descrivere, ai tempi nuovi, ai nuovi contesti politici, alla trasformazione della società e della economia.

Il Nord sia per ragioni geografiche che economico\sociali, da tempo è luogo di approdo della criminalità organizzata sia per le attività illecite sia per quelle all'apparenza "lecite".

La necessità di ripulire e reinvestire l'enorme quantità di denaro proveniente dalle attività illecite delle mafie, prima fra tutte il traffico di droga, le ha indirizzate su settori altrettanto redditizi, ma più consoni alle caratteristiche delle nuove generazioni di mafiosi e meno rischiosi in termini di pena, settori che in questi luoghi hanno trovato il terreno ideale per crescere e svilupparsi, trasformando il territorio "*in un centro vitale di accumulazione di potere criminale ed economico*"³⁸

Per le organizzazioni criminali è diventato così molto più conveniente occuparsi di affari infiltrandosi nell'economia legale nel campo dell'edilizia, nel settore immobiliare, nel commercio, nella grande distribuzione, nell'erogazione del credito, nell'energia, nella ristorazione e nei settori legati al turismo o ancora nella gestione dei giochi e delle scommesse.

Negli ultimi anni la vocazione imprenditoriale della criminalità organizzata si è realizzata attraverso un tasso di violenza marginale, privilegiando, invece forme di accordo e collaborazione con settori della politica, dell'imprenditoria e della Pubblica Amministrazione

In tali contesti, le potenzialità delle organizzazioni mafiose si sono alimentate, accresciute e arricchite negli anni, di quelle indispensabili relazioni che sono state definite "*capitale sociale*"³⁹ e senza le quali il fenomeno sarebbe rimasto marginale e privo di ogni consenso.

"*Capitale sociale*" che trae alimento e prende forma da quella "*area grigia*" formata da professionisti, imprenditori, politici, funzionari pubblici, forze dell'ordine, in relazione con i mafiosi. E 'proprio attraverso l'importanza fondamentale del "*capitale sociale*", che si consolida la presenza delle mafie nelle regioni non tradizionalmente mafiose. La capacità di accumulare e impiegare capitale sociale, ovvero di manipolare ed utilizzare relazioni sociali costituisce infatti, insieme all'uso specializzato della violenza, il principale punto di forza delle mafie. Gli effetti di queste modalità di penetrazione sono bene visibili alla luce della attuale fase di crisi economica, che ha reso ancora più evidenti gli effetti distorsivi provocati dalle infiltrazioni dell'impresa criminale nel mercato, effetti ben evidenziati dalle indagini e dai processi di questi ultimi anni. Particolarmente significativa è la presenza di soggetti legati alla '*ndrangheta* che agiscono con le modalità descritte in linea con la tendenza ad occuparsi di economia legale con sistemi illegali, modulando diversamente atteggiamenti e condotte rispetto alla regione d'origine. Come si è sottolineato, nelle regioni del Nord del Paese, la realizzazione degli scopi delle associazioni mafiose non passa necessariamente per l'occupazione "militare" del territorio e l'intimidazione, ma per la pratica dell'avvicinamento/assoggettamento (spesso cosciente e consenziente) di soggetti legati negli stessi luoghi da comunanze di interessi, come ad esempio gli imprenditori edili operanti nella zona dove maggiore è l'influenza del gruppo criminale o, ancora, politici e amministratori pubblici disposti a sottoscrivere patti di connivenza per

³⁸ Giuseppe Pignatone " Criminalità, legalità ed economia Nord e Sud " Milano università Bocconi 14.11.2011

³⁹ Vds Richiesta PM Milano e ordinanza Gip Milano nella c.d. "Operazione Infinito"

tornaconto elettorale o economico. E si noti bene che quello che si afferma non si basa su di una analisi sociologica o culturale, ma su dati concreti, giudiziari ed investigativi.

Non si può quindi più parlare di “*isole felici*”⁴⁰. Peraltro già durante gli anni 90’ del secolo scorso, decine di indagini, centinaia di arresti e di maxiprocessi avevano dato conferma della presenza delle Mafie al Nord, da ultimo, si è visto emergere lo strapotere della Ndrangheta.

La Ndrangheta nel Nord si è diffusa attraverso un fenomeno di espansione che ha visto riprodursi sul territorio una struttura criminale che, nel tempo, si è radicata con un certo grado di indipendenza dalla casa madre con la quale ha continuato e continua a mantenere legami e rapporti molto stretti. I suoi appartenenti, dimorando al nord ormai da più generazioni, hanno progressivamente acquisito una piena conoscenza del territorio consolidando rapporti con le comunità locali e privilegiando contatti con rappresentanti della politica e delle istituzioni locali.

Il dato più significativo che emerge dai processi ormai in giudicato in territori significativi del Nord, come Lombardia e Piemonte e, da ultimo, Liguria, cristallizzano ormai pacifiche linee di tendenza che avranno necessariamente ampie ricadute sulla giurisprudenza relativa alla sussistenza di siffatte consorterie nelle regioni c.d. non tradizionalmente mafiose. A livello giudiziario, è stata infatti dimostrata, l’unicità della ‘ndrangheta. E difatti, la ‘ndrangheta non è costituita da un insieme di ‘ndrine tra loro scollegate e scoordinate, ma nemmeno da una “macro organizzazione”, cioè un unico organismo dotato di unità di scopo: tale visione, ne sopravvaluterebbe la coesione e la coerenza interna; si tratta piuttosto di un sistema di regole che crea vincoli tra gli aderenti e opportunità d’azione per gli stessi, di una configurazione reticolare, strumentale al perseguimento di differenti interessi individuali, con forme di forte solidarietà collettiva e di stringente cooperazione, il cui tessuto connettivo è la soddisfazione di interessi individuali. Tra gli aderenti vi sono spesso forme di competizione, che però non portano al dissolversi dell’organizzazione e ciò sia per la presenza di forme di cooperazione, come si è detto, sia in quanto gli scopi sono spesso interdipendenti e poiché tutti i partecipi hanno interesse a che l’organizzazione sopravviva, il che costituisce la pre-condizione perché i traffici illeciti possano continuare a prosperare. Si è in proposito parlato, con espressione sintetica, di anarchia organizzata, di organizzazione unitaria su base federale, costituita da più locali secondo un modello di organizzazione – rete, non di carattere gerarchico verticistico dove il rimando alla ‘ndrangheta e alle sue tradizioni serve, all’interno, per garantire lealtà tra i membri e adesione agli scopi, e, all’esterno, per sorreggere l’efficacia del metodo intimidatorio. Ovviamente tale flessibilità garantisce maggiore capacità di diffusione in territori non tradizionali, il che è tipico della ‘ndrangheta, dotata di moduli organizzativi più adattabili, di una struttura meno centralizzata e verticistica. In questi luoghi le ‘ndrine hanno di fatto riprodotto le loro strutture; il *locale* è la struttura territoriale di base nel quale una o più ‘ndrine organizzano la loro attività criminale, secondo le tradizioni ed i riti della Ndrangheta e con le modalità violente tipiche di una associazione di stampo mafioso, ma, piuttosto che con gesti eclatanti e visibili, in maniera sommersa, spendendo la “fama” conquistata altrove. Attraverso quei metodi e quelle modalità la Ndrangheta, è riuscita ad ottenere il controllo economico del territorio, controllo non meno opprimente del controllo militare tipico in altre zone geografiche del Paese. Ad oggi può dirsi che si sta assistendo in questi territori al fenomeno della progressiva “*criminalizzazione*” della economia, in cui ruolo attivo è ricoperto da questa mafia attraverso l’impiego e la trasformazione della enorme quantità di denaro a disposizione. La criminalità organizzata utilizzando il metodo mafioso, si è appropriata delle risorse derivanti dai pubblici finanziamenti, è penetrata nell’edilizia pubblica e privata, nel mondo degli appalti e dei sub-

⁴⁰ Commissione Antimafia IX legislatura. Relazione del senatore Carlo Smuraglia, seduta 13 gennaio 1994

appalti, nei settori della produzione e vendita di conglomerati cementizi, nella gestione di cave e nel settore dello smaltimento dei rifiuti. Ha acquisito mezzi, aziende, imprese senza peraltro mai abbandonare le attività tradizionali, fonte sicura di ingenti profitti quali usura, estorsioni, traffico di stupefacenti e di armi. Alcune realtà imprenditoriali si sono dimostrate più permeabili di altre, in particolare l'edilizia nella sua concezione più ampia, che include tutte le operazioni nel campo immobiliare quanto nel movimento terra, si è dimostrata il settore più esposto alla possibilità di infiltrazione della criminalità organizzata.

L'abile atteggiarsi delle mafie al Nord sopra tratteggiato conferma che in questi territori vale il principio della strategia dell'occultamento, dell'inabissamento, del mimetismo, "*Mafia invisibile*" appunto.

Venendo, alla Liguria, la specificità delle modalità di azione dei tanti soggetti in varia misura collegabili alla Ndrangheta, unita alla loro presenza quasi capillare su molte zone ed in settori diversi del tessuto economico regionale, ha rappresentato una delle ragioni per cui risulta particolarmente difficile raccogliere elementi di prova prima e giungere poi a decisioni che, più meno direttamente, riconoscono tale realtà. Per la verità, su quest'ultimo piano, qualche segno positivo c'è stato ed è possibile che un diverso orientamento culturale, prima ancora che giuridico, possa cominciare a manifestarsi anche prossimamente. Ciò, nonostante il permanere di quella caratteristica costante e diffusa per cui la 'ndrangheta operante nel Distretto si connota per la "invisibilità" e la "sommersione". Il radicamento sul territorio ligure della 'ndrangheta, per altro risalente nel tempo e di certo agevolato ancora oggi non solo dai significativi numeri del processo migratorio dalla Calabria verso questa Regione, ed il ponente ligure in particolare, ma anche dalle numerosissime presenze di soggetti e nuclei familiari qui allocati in attuazione di specifici programmi di protezione ha confermato la presenza di alcune "locali" della 'Allo stato attuale, tali strutture sembrano essere attive specie, ma non solo, nel ponente ligure con un consolidato insediamento di esponenti criminali legati in qualche misura alla 'ndrangheta in grado di condizionare l'operato di alcuni amministratori locali e di incidere sulle attività imprenditoriali segnatamente svolte da quelle piccole o medie imprese che costituiscono il tessuto economico prevalente dell'intera area. Particolarmente significativo infatti è il risultato processuale del procedimento, non a caso, definito "La svolta", (sentenza del Tribunale di Imperia del 7.10.2014) che ha comportato la condanna di "associazione criminale di stampo mafioso", di numerosi soggetti appartenenti alla ndrangheta con riferimento al locale di Ventimiglia. La sentenza può definirsi "storica", perché è la prima emessa in Liguria che riconosca la sussistenza di locali di ndrangheta sul territorio ligure e segnatamente nel ponente. Il procedimento, definito appunto "La Svolta", compendia anni di indagini da parte delle Forze dell'ordine e magistratura condotte con particolare determinazione a partire dal 2010.

Il radicamento sul territorio ligure della "ndrangheta" è peraltro risalente nel tempo e di certo agevolato ancora oggi non solo dai significativi numeri del processo migratorio dalla Calabria verso questa Regione, ed il ponente ligure in particolare, ma anche dalle numerosissime presenze nelle zone in considerazione di soggetti e nuclei familiari qui allocati in attuazione di specifici programmi di protezione. L'importanza strategica di questa area fa sì che la Liguria abbia da anni un importante peso specifico all'interno delle dinamiche complessive della Ndrangheta, peso specifico oggi confermato anche da risultati processuali.

L'ISLAM NON È TERRORISMO

NADER AKKAD, IMAM DI TRIESTE CO-PRESIDENTE
DELLA COMMISSIONE INTERNAZIONALE MARIANA
MUSULMANO CRISTIANA, PONTIFICIA ACADEMIA
MARIANA INTERNATIONALIS



di Nader Akkad

L'affermazione che «l'Islam non è terrorismo» corre il rischio, se non adeguatamente fondata, di essere solo uno slogan che si contrappone al suo contrario. Pura pubblicità mediatica che lascia però le cose come stanno, dal momento che non tocca né la mente (la conoscenza) né la volontà (i comportamenti) di entrambe le parti che si riconoscessero nell'uno o nel suo contrario.

Va anche notato che in alcuni *mainstreams* della cultura occidentale contemporanea simile affermazione viene aprioristicamente declassata a una “grande bugia” semplicemente perché l'Islam, al pari di ebraismo e cristianesimo, in quanto religioni monoteiste, è in sé stesso violento. L'equazione monoteismo=violenza si sta diffondendo sempre di più, come una specie di “capovolgimento” degli assunti della fenomenologia religiosa tardo ottocentesca e poi novecentesca, che vedeva nell'espressione religiosa monoteista il vertice logico dell'esperienza religiosa umana e la sua massima espressione valoriale, essendo in questa *forma mentis* l'unità-unicità non solo essenzialmente superiore alla differenza-molteplicità, ma essa stessa espressione delle capacità più alte del pensiero (si vedano Aristotele ed Hegel).

Un'adeguata fondazione della nostra affermazione di partenza, «l'Islam non è terrorismo», va dunque perseguita ad un livello più ampio rispetto a quello di una semplice *apologia islamica*: un livello che sappia riproporre nella riflessione culturale collettiva, con mitezza e gentilezza (papa Francesco), la questione filosofica e antropologica del monoteismo. Senza di essa, infatti, e senza le sue voci, non si capisce per quale motivo, a turno, i tre monoteismi, debbano giustificarsi davanti ad un “tribunale” che ha già deciso in anticipo la sua sentenza di condanna. “Tribunale” peraltro assai pericoloso: primo, perché nega la libertà religiosa in quanto diritto umano inalienabile (ciò che è diritto inalienabile non dipende da convenzioni o concessioni di qualcuno: *specifica* l'essere umano in quanto tale distinguendolo dagli altri viventi; e *descrive* ciò in cui si realizza la sua *pienezza di umanità*). Secondo, perché indebolisce non di poco l'opera di coloro che, all'interno di una determinata tradizione religiosa, cercano di sottrarre le sue fonti genetiche al mercato terrorista, sicuramente a suo agio in un tempo di decostruzione dei saperi, di elevazione dell'ignoranza a valore, di cultura dell'*omoios narcisista*, dell'invidia e della gelosia come rivendicazioni sociali, della “lotta tra le generazioni”. Indebolisce non di poco, perché rende gli educatori alla pace “ipocriti in partenza” (il monoteismo è violento/violenza) e privi di una vera azione/strategia (non ci sono gli strumenti *adatti* a raggiungere quel che vorrebbero): figure folkloriche, ma niente di più.

Posta questa premessa e inquadrato l'orizzonte vero che la nostra affermazione di partenza, «l'Islam non è terrorismo», chiede sia affrontato collettivamente in quanto esigenza culturale, desidero offrire due “saggi” di risposta a tale questione. Il primo è “interno” all'Islam sunnita ed è una sintesi della “lettera aperta” del 26 settembre 2014 al leader dell'allora Stato Islamico Abū Bakr al-Baghdādī, il secondo è la “Dichiarazione di Abu Dhabi” firmata il 4 febbraio 2019 da Papa Francesco e dal Grande Imam di Al-Azhar. Se il primo è espressione della doverosa “resistenza” dei credenti musulmani ai violenti, il secondo si inserisce nella questione del monoteismo e mostra *come* il monoteismo si

⁴¹ NADER AKKAD, Imam di Trieste Co-Presidente della Commissione internazionale Mariana Musulmano Cristiana, Pontificia Academia Mariana Internationalis.

percepisce e *cosa* esso intende portare senza violenza alcuna nelle culture umane con il dialogo, la conoscenza reciproca e la cooperazione leale.

LETTERA APERTA AL LEADER DELLO STATO ISLAMICO

«Giovedì 24 Settembre 2014, 126 tra i maggiori sapienti e accademici dell'Islam di tutto il mondo hanno pubblicato una lettera aperta nella quale vengono confutate le argomentazioni religiose sostenute dal gruppo definito "Stato Islamico" (IS) (anche noto come DA'ISH, ISIS, e ISIL). La lettera, costituita da 22 pagine, è stata originariamente redatta in lingua araba e poggia saldamente sulle citazioni dal Corano e sugli Hadith, in modo tale da confutare in principio il complesso di convinzioni e azioni violente di questo gruppo. Sebbene questa non sia la prima volta che l'IS venga condannato dai sapienti musulmani, si tratta di certo della prima dichiarazione approfondita ed esauriente, basata proprio sulle fonti che lo stesso IS dichiara di prendere come modello, che viene pubblicata dai sapienti sunniti così da mostrare i motivi per i quali l'IS è in errore. La lettera si presenta nel modo tradizionalmente educato di dare consigli.

Sintesi

1. Nell'Islam è vietato emettere una fatwa [sentenza giuridica, n.d.t.], senza le necessarie qualificazioni di studio. E anche qualora questo venga rispettato, le fatwa devono conformarsi alla teoria legale islamica così come è definita nei testi classici. È anche vietato citare i versetti coranici, o parte di essi, da cui estrapolare una norma, senza fare riferimento a quanto il Corano e gli Hadith insegnano sul quel particolare argomento. In altre parole, vi sono requisiti rigorosi, sia soggettivi che oggettivi, per emettere sentenze giuridiche e nessuno può prendere a piacere parti del testo Coranico da cui trarre argomentazioni legali senza tener conto dell'interezza del Corano e degli Hadith.
2. Nell'Islam è vietato pubblicare sentenze legali a qualsiasi riguardo se non si ha una completa padronanza della lingua sacra dell'Arabo.
3. Nell'Islam è vietato semplificare eccessivamente le regole della Sharia ignorando le consolidate scienze religiose dell'Islam.
4. Nell'Islam è concesso (agli studiosi) di non essere concordi su determinati punti, tranne sui principi fondamentali della religione che devono essere parte basilare delle conoscenze di ogni musulmano.
5. Nell'Islam è vietato non tener conto della realtà del contesto contemporaneo quando vengono espresse sentenze giuridiche.
6. Nell'Islam è vietato uccidere gli innocenti.
7. Nell'Islam è vietato uccidere emissari, ambasciatori e diplomatici, così come uccidere i giornalisti e i loro assistenti.
8. Il Jihad nell'Islam è una guerra a scopo difensivo. Non è lecito condurla senza una giusta causa, per uno scopo retto e senza precise regole di condotta.
9. Nell'Islam è vietato affermare che qualcuno non è musulmano a meno che questa persona non abbia dichiarato apertamente la sua miscredenza.
10. Nell'Islam è vietato maltrattare o ferire in qualsiasi modo i Cristiani e le "Genti della Libro".
11. È obbligatorio ritenere gli Yazidi "Genti del Libro".
12. Nell'Islam la reintroduzione della schiavitù è vietata, ed è stata abolita all'unanimità.
13. Nell'Islam è vietato forzare le persone alla conversione.
14. Nell'Islam è vietato privare le donne dei loro diritti.

15. Nell'Islam è vietato privare i bambini dei loro diritti.
16. Nell'Islam è vietato promulgare pene legali (hudud) se non si seguono le corrette procedure che mirano a garantire congiuntamente giustizia e indulgenza.
17. Nell'Islam è vietato torturare le persone.
18. Nell'Islam è vietato sfigurare i morti.
19. Nell'Islam è vietato attribuire a Dio azioni malvage.
20. Nell'Islam è vietato distruggere le tombe e le reliquie dei Profeti e dei Compagni.
21. Nell'Islam è vietata l'insurrezione armata fuorché nei casi in cui il sovrano manifesti chiaramente la sua miscredenza e impedisca di compiere la preghiera.
22. Nell'Islam è vietato dichiarare un califfato senza il consenso unanime di tutti i musulmani.
23. Nell'Islam è permesso provare amore verso la propria patria.
24. Dopo la morte del Profeta a nessun musulmano è richiesto di emigrare»⁴².

Dopo questa “lettera aperta” volgiamo ora l'attenzione alla “Dichiarazione di Abu Dhabi”; si tratta di un documento che non nasce dal nulla, ma affonda le sue radici nella precedente “Dichiarazione per la convivenza cristiana musulmana” del 28 marzo 2017⁴³; la sua importanza è tale che viene anche richiamato nell'ultima enciclica di Papa Francesco, *Fratelli tutti*, del 3 ottobre 2020⁴⁴.

«DOCUMENTO SULLA FRATELLANZA UMANA PER LA PACE MONDIALE E LA CONVIVENZA COMUNE.

La fede porta il credente a vedere nell'altro un fratello da sostenere e da amare. Dalla fede in Dio, che ha creato l'universo, le creature e tutti gli esseri umani – uguali per la Sua Misericordia –, il credente è chiamato a esprimere questa fratellanza umana, salvaguardando il creato e tutto l'universo e sostenendo ogni persona, specialmente le più bisognose e povere. Partendo da questo valore trascendente, in diversi incontri dominati da un'atmosfera di fratellanza e amicizia, abbiamo condiviso le gioie, le tristezze e i problemi del mondo contemporaneo, al livello del progresso scientifico e tecnico, delle conquiste terapeutiche, dell'era digitale, dei mass media, delle comunicazioni; al livello della povertà, delle guerre e delle affezioni di tanti fratelli e sorelle in diverse parti del mondo, a causa della corsa agli armamenti, delle ingiustizie sociali, della corruzione, delle disuguaglianze, del degrado morale, del terrorismo, della discriminazione, dell'estremismo e di tanti altri motivi. Da questi fraterni e sinceri confronti, che abbiamo avuto, e dall'incontro pieno di speranza in un futuro luminoso per tutti gli esseri umani, è nata l'idea di questo “Documento sulla Fratellanza Umana”. Un documento ragionato con sincerità e serietà per essere una dichiarazione comune di buone e leali volontà, tale da invitare tutte le persone che portano nel cuore la fede in Dio e la fede nella fratellanza umana a unirsi e a lavorare insieme, affinché esso diventi una guida per le

⁴² Il testo in italiano è a cura della CO.RE.IS. (Comunità Religiosa Islamica) Italiana, tradotto dall'edizione inglese della lettera, pubblicata a Washington dal Direttore del Consiglio per i rapporti americano-islamici (CAIR), accompagnato da dieci altri rappresentanti religiosi musulmani americani e leader nel campo dei diritti civili.

⁴³ Cf. <<http://www.azhar.eg/observer-en/Al-Azhar-Observatory-for-Combating-Extremism/PgrID/7611/PageID/4/artmid/7564/articleid/13505>>, consultato il 19 dicembre 2020.

⁴⁴ Precisamente nei nn. 5, 29, 136, 192 e 285 dell'enciclica: cf. <http://www.vatican.va/content/francesco/it/encyclicals/documents/papa-francesco_20201003_enciclica-fratelli-tutti.html>, consultato il 19 dicembre 2020.

nuove generazioni verso la cultura del reciproco rispetto, nella comprensione della grande grazia divina che rende tutti gli esseri umani fratelli.

In nome di Dio che ha creato tutti gli esseri umani uguali nei diritti, nei doveri e nella dignità, e li ha chiamati a convivere come fratelli tra di loro, per popolare la terra e diffondere in essa i valori del bene, della carità e della pace.

In nome dell'innocente anima umana che Dio ha proibito di uccidere, affermando che chiunque uccide una persona è come se avesse ucciso tutta l'umanità e chiunque ne salva una è come se avesse salvato l'umanità intera.

In nome dei poveri, dei miseri, dei bisognosi e degli emarginati che Dio ha comandato di soccorrere come un dovere richiesto a tutti gli uomini e in particolar modo a ogni uomo facoltoso e benestante.

In nome degli orfani, delle vedove, dei rifugiati e degli esiliati dalle loro dimore e dai loro paesi; di tutte le vittime delle guerre, delle persecuzioni e delle ingiustizie; dei deboli, di quanti vivono nella paura, dei prigionieri di guerra e dei torturati in qualsiasi parte del mondo, senza distinzione alcuna.

In nome dei popoli che hanno perso la sicurezza, la pace e la comune convivenza, divenendo vittime delle distruzioni, delle rovine e delle guerre.

In nome della "fratellanza umana" che abbraccia tutti gli uomini, li unisce e li rende uguali.

In nome di questa fratellanza lacerata dalle politiche di integralismo e divisione e dai sistemi di guadagno smodato e dalle tendenze ideologiche odiose, che manipolano le azioni e i destini degli uomini.

In nome della libertà, che Dio ha donato a tutti gli esseri umani, creandoli liberi e distinguendoli con essa.

In nome della giustizia e della misericordia, fondamenti della prosperità e cardini della fede.

In nome di tutte le persone di buona volontà, presenti in ogni angolo della terra.

In nome di Dio e di tutto questo, Al-Azhar al-Sharif - con i musulmani d'Oriente e d'Occidente -, insieme alla Chiesa Cattolica - con i cattolici d'Oriente e d'Occidente -, dichiarano di adottare la cultura del dialogo come via; la collaborazione comune come condotta; la conoscenza reciproca come metodo e criterio.

Noi - credenti in Dio, nell'incontro finale con Lui e nel Suo Giudizio -, partendo dalla nostra responsabilità religiosa e morale, e attraverso questo Documento, chiediamo a noi stessi e ai Leader del mondo, agli artefici della politica internazionale e dell'economia mondiale, di impegnarsi seriamente per diffondere la cultura della tolleranza, della convivenza e della pace; di intervenire, quanto prima possibile, per fermare lo spargimento di sangue innocente, e di porre fine alle guerre, ai conflitti, al degrado ambientale e al declino culturale e morale che il mondo attualmente vive.

Ci rivolgiamo agli intellettuali, ai filosofi, agli uomini di religione, agli artisti, agli operatori dei media e agli uomini di cultura in ogni parte del mondo, affinché riscoprano i valori della pace, della giustizia, del bene, della bellezza, della fratellanza umana e della convivenza comune, per confermare l'importanza di tali valori come ancora di salvezza per tutti e cercare di diffonderli ovunque [...].

La storia afferma che l'estremismo religioso e nazionale e l'intolleranza hanno prodotto nel mondo, sia in Occidente sia in Oriente, ciò che potrebbe essere chiamato i segnali di una "terza guerra mondiale a pezzi", segnali che, in varie parti del mondo e in diverse condizioni tragiche, hanno iniziato a mostrare il loro volto crudele; situazioni di cui non si conosce con precisione quante vittime, vedove e orfani abbiano prodotto. Inoltre, ci sono altre zone che si preparano a diventare teatro di nuovi conflitti, dove nascono focolai di tensione e si accumulano armi e munizioni, in una situazione

mondiale dominata dall'incertezza, dalla delusione e dalla paura del futuro e controllata dagli interessi economici miopi [...].

Il primo e più importante obiettivo delle religioni è quello di credere in Dio, di onorarLo e di chiamare tutti gli uomini a credere che questo universo dipende da un Dio che lo governa, è il Creatore che ci ha plasmati con la Sua Sapienza divina e ci ha concesso il dono della vita per custodirlo. Un dono che nessuno ha il diritto di togliere, minacciare o manipolare a suo piacimento, anzi, tutti devono preservare tale dono della vita dal suo inizio fino alla sua morte naturale. Perciò condanniamo tutte le pratiche che minacciano la vita come i genocidi, gli atti terroristici, gli spostamenti forzati, il traffico di organi umani, l'aborto e l'eutanasia e le politiche che sostengono tutto questo.

Altresì dichiariamo – fermamente – che le religioni non incitano mai alla guerra e non sollecitano sentimenti di odio, ostilità, estremismo, né invitano alla violenza o allo spargimento di sangue. Queste sciagure sono frutto della deviazione dagli insegnamenti religiosi, dell'uso politico delle religioni e anche delle interpretazioni di gruppi di uomini di religione che hanno abusato – in alcune fasi della storia – dell'influenza del sentimento religioso sui cuori degli uomini per portarli a compiere ciò che non ha nulla a che vedere con la verità della religione, per realizzare fini politici e economici mondani e miopi. Per questo noi chiediamo a tutti di cessare di strumentalizzare le religioni per incitare all'odio, alla violenza, all'estremismo e al fanatismo cieco e di smettere di usare il nome di Dio per giustificare atti di omicidio, di esilio, di terrorismo e di oppressione. Lo chiediamo per la nostra fede comune in Dio, che non ha creato gli uomini per essere uccisi o per scontrarsi tra di loro e neppure per essere torturati o umiliati nella loro vita e nella loro esistenza. Infatti Dio, l'Onnipotente, non ha bisogno di essere difeso da nessuno e non vuole che il Suo nome venga usato per terrorizzare la gente [...].

Il terrorismo esecrabile che minaccia la sicurezza delle persone, sia in Oriente che in Occidente, sia a Nord che a Sud, spargendo panico, terrore e pessimismo non è dovuto alla religione – anche se i terroristi la strumentalizzano – ma è dovuto alle accumulate interpretazioni errate dei testi religiosi, alle politiche di fame, di povertà, di ingiustizia, di oppressione, di arroganza; per questo è necessario interrompere il sostegno ai movimenti terroristici attraverso il rifornimento di denaro, di armi, di piani o giustificazioni e anche la copertura mediatica, e considerare tutto ciò come crimini internazionali che minacciano la sicurezza e la pace mondiale. Occorre condannare un tale terrorismo in tutte le sue forme e manifestazioni.

Il concetto di cittadinanza si basa sull'eguaglianza dei diritti e dei doveri sotto la cui ombra tutti godono della giustizia. Per questo è necessario impegnarsi per stabilire nelle nostre società il concetto della piena cittadinanza e rinunciare all'uso discriminatorio del termine minoranze, che porta con sé i semi del sentirsi isolati e dell'inferiorità; esso prepara il terreno alle ostilità e alla discordia e sottrae le conquiste e i diritti religiosi e civili di alcuni cittadini discriminandoli [...].

In conclusione, auspichiamo che:

questa Dichiarazione sia un invito alla riconciliazione e alla fratellanza tra tutti i credenti, anzi tra i credenti e i non credenti, e tra tutte le persone di buona volontà;

sia un appello a ogni coscienza viva che ripudia la violenza aberrante e l'estremismo cieco; appello a chi ama i valori di tolleranza e di fratellanza, promossi e incoraggiati dalle religioni;

sia una testimonianza della grandezza della fede in Dio che unisce i cuori divisi ed eleva l'animo umano;

sia un simbolo dell'abbraccio tra Oriente e Occidente, tra Nord e Sud e tra tutti coloro che credono che Dio ci abbia creati per conoscerci, per cooperare tra di noi e per vivere come fratelli che si amano.

Questo è ciò che speriamo e cerchiamo di realizzare, al fine di raggiungere una pace universale di cui godano tutti gli uomini in questa vita»⁴⁵.

⁴⁵<http://www.vatican.va/content/francesco/it/travels/2019/outside/documents/papa-francesco_20190204_documento-fratellanza-umana.html>, consultato il 23 dicembre 2020.

LA RIDUZIONE IN SCHIAVITU' E LA TRATTA
DEGLI ESSERI UMANI
LA STORIA, LA GEOGRAFIA, L'ECONOMIA.

PROF. H.C. PIER LUIGI MARIA DELL'OSSO
GIÀ PROCURATORE GENERALE DELLA REPUBBLICA PRESSO LA CORTE DI
APPELLO DI BRESCIA



di Pier Luigi Maria Dell'Osso

Necessariamente preliminare ad una disamina dello stato dell'arte (rectius, dell'abominio) in tema di tratta degli esseri umani e di riduzione in schiavitù al giorno d'oggi, si delinea un, pur sintetico, *excursus* di carattere storico-economico-sociale, lungo il percorso e l'evoluzione della civiltà umana. È abbastanza noto che nella Roma antica il ruolo degli schiavi era d'enorme importanza, giacché, alla base della piramide sociale, essi svolgevano una serie di attività che i cives romani mai più avrebbero svolto. E, dunque, gli schiavi erano, in buona sostanza, indispensabili al progresso dell'economia, in specie dell'agricoltura - *Cato maior ac Virgilius docent* - e della fornitura di manodopera in senso lato, priva di costi: ciò, salvo che si ritengan tali il misero alloggio ed il vitto di sussistenza. La realizzazione delle imponenti opere edilizie e monumentali, delle strade che portavano ai quattro angoli del mondo - né sono poche quelle sopravvissute ai secoli -, tutta l'attività di servizio, all'interno della singola famiglia e della società, poggiavano sulle spalle ricurve di una grande moltitudine di schiavi, che non avevano diritti, ma solo doveri, e venivano considerati, non solo sostanzialmente, *sicut res*. Costituivano poco più di un'eccezione coloro che, istruiti o istruitisi, erano addetti, nelle case patrizie, all'educazione culturale dei più giovani. L'affrancamento, raro agli inizi, ma via via più consistente, faceva di uno schiavo un liberto, con diversi diritti e prospettive di vita. Il mondo gladiatorio - in particolare i guerrieri catturati nel corso delle infinite conquiste - era un mondo di schiavi, destinati a divertire, nel circo, i romani, a prezzo della vita, e, prima o poi, con una morte crudele. I relativi bagni di sangue, che si susseguivano, erano particolarmente graditi e non suscitavano raccapriccio, come si evince dalle narrazioni di *Seneca* e, altresì, di *Cicerone*. Naturalmente, gli schiavi sognavano, necessariamente, la libertà, come testimoniano le guerre servili, che Roma dovette affrontare, specie in Sicilia. E lo schiavo più famoso, nel mondo antico ed in quello moderno, fu e resta il gladiatore *Spartaco*, di nobile stirpe tracia, condottiero per naturale vocazione, il quale avviò e capeggiò, nella terza decade dell'ultimo secolo avanti Cristo, una rivolta di gladiatori e schiavi, che, partita da Capua e dalle pendici del Vesuvio, per due anni avrebbe tenuto in scacco gli eserciti romani ed avrebbe gettato nel panico gli stessi abitanti di Roma. *Voltaire*, ancora 1.800 anni dopo, ebbe a definire la guerra servile di Spartaco come "la più giusta delle guerre ovvero l'unica guerra giusta". *Karl Marx*, in una lettera *Friedrich Engels*, evocava la figura di *Spartaco* come grande condottiero e "genuino rappresentante dell'antico proletariato". Ancora, a prima guerra mondiale appena terminata, *Rosa Luxemburg* e *Karl Liebknecht*, dei quali si leggerò più avanti, fondarono, con un occhio volto all'esperienza bolscevica, lo spartachismo, che non poco agitò la Germania, nel periodo, appunto, immediatamente successivo alla guerra. La memoria di *Spartaco* è sopravvissuta fino ai giorni nostri, ancorché, infine, egli sia stato sconfitto dalle forze preponderanti di *Marco Licinio Crasso* (morto vent'anni dopo, nella battaglia di Carrhès contro i Parti), appoggiate dalle sopravvenute legioni di *Pompeo Magno*, reduce da una fortunata campagna militare in Asia. Non è questa la sede per un, pur limitato, affresco, della terza, sanguinosa guerra servile, quella di *Spartaco*. Tuttavia, nello scrivere di schiavitù, quale che sia l'epoca, non si può prescindere dalle antiche vicende del Trace e dei suoi seguaci, divenuti un esercito, che minacciò Roma stessa e mise la popolazione in uno stato di costante, prolungato timore. S'è fatto cenno dell'importanza degli schiavi

nell'economia romana e deve, peraltro, rimarcarsi congiuntamente che il cristianesimo, in crescente espansione nel corso dell'impero, predicando l'eguaglianza, diede speranze e prospettive al mondo degli schiavi, non senza indebolire, per converso, la stabilità interna - per l'appunto, sotto il profilo economico-sociale - dell'impero. L'ombra di *Spartaco* seguiva ad aleggiare, ma fu il cristianesimo a minare le fondamenta della Roma classica, specie nel terzo secolo dopo Cristo, fino a pervenire, agli albori del quarto, ad un imperatore cristianizzato, Costantino il Grande, che spostò la capitale da Roma in Asia (*Poscia che Costantin l'aquila volse...*), dando il suo nome all'antica Bisanzio, oggi Istanbul. L'epopea, sovente tragica, degli schiavi non ebbe, certo, inizio con Roma. L'esperienza romana trova precedenti, assimilabili, nella Grecia classica e pre-romana di *Eraclito*, *Socrate*, *Platone*, *Aristotele*, ma anche di *Pericle*: la democrazia più avanzata, che vi si sperimentava, conviveva, non certo armoniosamente, con la pratica quotidiana della schiavitù. Al riguardo, dunque, valgono le stesse osservazioni relative al mondo romano. E le più antiche civiltà, dalla minoica fino, andando a ritroso, agli Egizi, Assiri, Hittiti, Sciti, ai Babilonesi, ai Sumeri, conobbero l'utilizzo massivo di schiavi, di cui si rinviene traccia nello stesso codice di *Hammurabi*, agli albori del terzo millennio avanti Cristo. Senza l'immane fatica di moltitudini di schiavi, le Piramidi in Egitto non sarebbero mai state realizzate. E la pratica della schiavitù seguì nei secoli successivi alla caduta dell'Impero Romano, quelli cosiddetti bui, quelli del medioevo e della stessa epoca rinascimentale. Neppure l'illuminismo valse ad eliminare tale pratica, che nell'impero russo ebbe forma di medioevale servitù della gleba, legata inesorabilmente alle terre che i servi lavoravano per i padroni, seguendo la sorte di quelle terre, quando fossero vendute od acquistate. Le rivolte contadine non mancarono *ab initio* e si può por mente alla più rilevante, quella cosacca, guidata da *Pugacev*, che fu stroncata degli eserciti di Caterina la grande, zarina di tutte le Russie. Ivi la *servitus glebae* venne nominalmente abolita a metà dell'Ottocento, ma il dispotismo degli zar la tenne, di fatto, in piedi. Ed il pazientissimo popolo russo passò, poi, da tale dispotismo a quello bolscevico e stalinista, pur nato da aneliti di libertà e di uguaglianza, trasformatosi ben presto in una oppressione, insostenibile ma sostenuta, dell'intera popolazione. Lo sterminio sistematico dei *kulaki*, la inesorabile costrizione dei contadini al sistema dei *kolkhoz*, a ben vedere e a tacer d'altro, non furono cosa diversa dalla schiavitù, intellettuale e fisica, perpetrata in nome della uguaglianza e della dignità dell'uomo. Durata in maniera ferrea per quasi tutta la prima metà del Novecento, è poi proseguita, pur con qualche aggiustamento d'estenuante lentezza, pressoché fino al termine del secolo di ferro, sinistramente segnato dal sangue dei popoli, versato non solo nel corso delle due guerre mondiali: da pochi decenni il popolo russo respira, in qualche forma, un'aria di faticosa democrazia e libertà. In tema di schiavitù, non può certo trascurarsi quella imposta da nazionalsocialismo ovvero dal nazismo hitleriano, dapprima in termini dissimulatamente ideologici, allo stesso popolo tedesco, letteralmente stremato da quindici anni di dopoguerra: lo spartachismo già citato, con la proclamazione dello stato dei soviet dei lavoratori e dei soldati, di brevissima durata, proclamato dalla *Luxemburg* e da *Liebknet*, i quali vennero assassinati già nel '919; la situazione economico-finanziaria disastrosa ed aggravata dalle onerosissime, irrealistiche riparazioni di guerra, imposte dai vincitori col Trattato di *Versailles*; la Repubblica di *Weimar*, che navigò in acque, sempre, oltremodo tempestose, con una inflazione inarrestabilmente ingravescente e pervenuta a livelli astronomici, fino alla presa del potere da parte di *Hitler* nel '933. Il nazismo rivelò *ab initio* la sua atrocissima natura, le sue perversioni, la volontà di guerra e di sterminio. La sua "dottrina" era volta a schiavizzare gli altri popoli, specie quelli di "razza slava", ad annientare il popolo ebraico, quali che fossero le varie nazionalità. Si giunse, allora, alla perpetratazione del crimine più spaventoso che la storia dell'umanità abbia mai registrato:

l'Olocausto, il genocidio, previa riduzione in schiavitù, di milioni di persone inermi - colpevoli solo delle proprie radici d'antichissima civiltà -, freddamente pianificato e atrocemente realizzato. Ci si deve chiedere come possano gli uomini arrivare a tanto, cui neppure il Faraone di biblica memoria arrivò, nell'epoca remotissima della cattività ebraica in Egitto. Ebbene, il nazismo ha dimostrato, con i fatti, che si può. Si può, quando si prende a vile, si disprezza l'essere umano; si concepiscono le "razze inferiori" e quelle "superiori"; si scatena l'apocalisse in pieno secolo ventesimo; si provoca deliberatamente una spaventosa e distruttiva guerra mondiale; si infierisce ferocemente contro un popolo innocente. Ecco, dunque, la scaturigine e la volontà, mai sopita nei secoli e nei millenni, di sottomettere, di render l'uomo schiavo dell'uomo. Ecco l'*in sé* della riduzione in schiavitù, che permane ai nostri giorni. Dopo tutto, vien fatto di pensare con *Einstein* come sia più facile cambiare la natura del plutonio che cambiare la natura della malvagità umana. E il diritto internazionale troppo spesso par esistere solo nei manuali di diritto internazionale. Del resto, la tratta degli schiavi, alimentata dalla feroce cattura lungo le coste, ma anche all'interno dell'Africa, rappresenta una secolare realtà, alimentante un florido commercio, fino a gran parte dell'ottocento: in realtà, tuttavia, mai scomparsa, mutando, a guisa di camaleonte, le proprie sembianze. Per abolirla, negli Stati Uniti d'America, ci volle la sanguinosissima *civil war*, negli anni sessanta dell'ottocento. In Brasile, si dovettero attendere, per l'abolizione, gli ultimi anni di tale secolo. Un esempio, più che emblematico, di brutale schiavizzazione e sfruttamento coatto di moltitudini di esseri umani in condizioni miserevoli, è rappresentato dall'ampia parte dell'immenso Congo, autoassegnatasi, come proprietà personale, da *Leopoldo II*, re del Belgio. Costui ricavò enormi ricchezze (miniere, industria della gomma, del caucciù e così via) dalla fatica disumana di miriadi di nativi schiavizzati. La tragica situazione si protrasse fino al primo decennio del novecento, allorchè *Leopoldo II* accettò di lasciare al Belgio, su cui regnava, lo Stato libero del Congo - tale il temerario, quasi beffardo, nome adottato - ridenominato Congo belga. Al termine della tragedia, il Congo aveva perduto quasi metà della sua popolazione, giacchè circa dodici milioni di congolesi erano periti per i patimenti e le fatiche. *Lepoldo II* - che il *Kaiser Guglielmo II* ebbe a definire "un uomo completamente cattivo" - non venne mai chiamato a rispondere del genocidio e dei crimini contro l'umanità perpetrati: la sua resta una vita orribilmente ed indelebilmente segnata dal marchio della schiavizzazione di un popolo, all'insegna dell'inesauribile fame di ricchezze. La storia esecranda della schiavitù non si è fermata ed ha perseverato e tuttora persevera - come si avrà modo d'intendere più avanti - in forme via via diverse, senza che la sostanza sia mai mutata. Si può, dunque, con ragione affermare che la schiavitù ha, ininterrottamente, accompagnato la storia dell'umanità fin dai primordi, ma anche dalla protostoria e dalla stessa preistoria. E vien fatto di chiedersi se l'ominide, disceso dagli alberi in terra, non praticasse, a suo modo, la schiavitù, come taluni graffiti lasciano ragionevolmente ipotizzare. Per dirla, ancora, con *Einstein*, la vita di un individuo ha un senso solo se contribuisce a rendere la vita di ogni creatura più nobile e più giusta. La vita è sacra, vale a dire che è il valore supremo al quale tutti gli altri vanno subordinati. Siffatte verità sono state precisamente cancellate dalle vicende umane fin qui enumerate e da quelle che saranno richiamate in prosieguo di trattazione. In definitiva, la prevalenza estrema dell'uomo sull'uomo, la riduzione in schiavitù ed il commercio di moltitudini di esseri umani rappresentano un crimine che non ha paragoni, una terribile blasfemia che si leva contro Dio, non meno che contro la natura - *Deus sive Natura* evocato da Spinoza -, scatenando una tremenda violenza abbattentesi sul proprio simile. L'uomo si è elevato fino alla luna, ma non ha mai smesso di scendere im basso nell'azione contro i propri fratelli in terra. Il citato *homo homini lupus*, postulato da *Hobbes*, non cessa di mostrare la sua atroce *crudelitas* e la schiavitù ne costituisce

l'esempio, per molti versi più eclatante e mostruoso. In siffatto stato di cose, il legislatore italiano - non meno di quello europeo e, per vero, dei legislatori di gran parte degli stati civili del mondo -, presone atto, è ripetutamente intervenuto, adottando una affinata normativa, volta a perseguire penalmente i responsabili dell'orrenda e rivoltante realtà schiavistica, che pare tragicamente destinata a rinascere dalle sue ceneri, in guisa di nefanda e nefasta araba fenice.

La riduzione in schiavitù e la tratta di esseri umani sono disciplinate, nel codice penale italiano, ripetutamente novellato in subjecta materia, dalla legge 228/2003, che ha riscritto gli artt. 600, 601, 602. Il legislatore è nuovamente intervenuto, con legge 108/2012, che ha introdotto nel codice l'art. 602*bis* e, ancora, col decreto legislativo 24/2014, in tema di risarcimento delle vittime. Giova rammentare che si tratta di normativa di derivazione europea (decisione quadro 629/2002/GAI e, poi, direttiva UE 36/2011) e di convenzioni internazionali. La normativa *de qua* ricomprende le nuove forme di schiavitù, traffico e commercio di esseri umani, soprattutto di donne e bambini ma non solo, che arrivano da vari paesi, alla disperata ricerca di un lavoro e di una vita accettabile e si trovano destinati, violentemente o pallidamente, al lavoro forzato, con i corollari dell'accontaggio, della prostituzione, della coltivazione dei campi, brutalmente controllati. Va da sé che la normativa ricomprenda le forme "classiche" di riduzione in schiavitù e di correlata tratta. Ciò non deve stupire, dal momento che in varie parti del mondo seguitano a prosperare la cattura delle persone e la relativa vendita al miglior offerente. Si pensi a quanto accade nel Corno d'Africa, sulla costa occidentale del continente (specialmente in Senegal, Camerun, Guinea e via dicendo). Il discorso non si esaurisce qui, giacché in Oriente non mancano esempi del tutto consimili. I pirati della Malesia, di storica memoria, vivono ed operano tuttora, catturando - specie sulle coste - e vendendo innocenti persone rese schiave. Non meno aggressivi risultano i trafficanti che agiscono in altri paesi dell'estremo, ma anche del medio oriente. La normativa penale italiana punisce, con gravissime pene, l'esercizio, su qualsivoglia essere umano, di potestà equivalenti a quelle del "diritto di proprietà". La violenza giunge al parossistico costringimento del singolo al prelievo di organi, con la conseguenza di mutilazioni permanenti. Le condotte delittuose (art. 600 c.p.) consistono nel reclutamento, nell'"importazione" od "esportazione" di soggetti ridotti in condizioni di schiavitù. L'art.601 punisce la tratta di persone e l'art.602 inquadra la fattispecie di acquisto ed alienazione di schiavi. Le pene sono fortemente aggravate, qualora il delitto sia commesso da persona sottoposta, con provvedimento inoppugnabile, ad una misura di prevenzione personale ex art.71 del decreto legislativo 159/2011 ovvero Codice delle leggi antimafia. Va rimarcato come, a differenza del pur sanguinoso traffico di migranti, la tratta di persone sia caratterizzata dalla assoluta assenza del benché minimo consenso delle persone oggetto della stessa: quello è finalizzato al loro trasporto, costosissimo, in un altro Stato, questa al loro sfruttamento forzoso. Gli artt. 603 e 603*bis* prevedono rispettivamente il "plagio" ovvero la sottoposizione di una persona al potere di un'altra, in modo da ridurla in totale stato di soggezione, ed il "nuovo" reato di intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo. Sulla configurabilità dei delitti fin qui richiamati, sulle componenti (specialmente sull'elemento soggettivo del dolo), sulle relative norme processuali, la disamina attiene ad un insegnamento accademico del diritto penale e processuale, che esula, evidentemente, da questa sede, giacché, in caso contrario, la narrazione ne risulterebbe inaccettabilmente appesantita e molto penalizzerebbe il medio lettore del presente saggio, a lui destinato piuttosto che al giurista. Pure, non può pretermettersi la - necessariamente breve - previsione codicistica di una forma specifica di associazione per delinquere, finalizzata alla commissione dei delitti di schiavitù, servitù, tratta degli esseri umani: e ciò, a testimonianza dell'attenzione del legislatore europeo e di quello italiano al fenomeno criminale. Un

cenno delle forme di schiavitù e tratta degli esseri umani in America Latina, del crudele e criminale trasporto e sfruttamento - costellati da morti quotidiane in serie - dell'esercito di derelitti, che si affollano ai confini meridionali degli Stati Uniti (e del Canada) e provengono dai paesi del Centroamerica e del Sudamerica, richiederebbe un intero saggio *ad hoc*. Nondimeno, a chi volesse leggere intorno ad esperienze di chi scrive, *in subjecta materia*, si segnalano gli allegati al presente saggio.

Tirando le fila della complessiva disamina che precede - e in conclusione -, conviene rifarsi a talune riflessioni di *Montesquieu* in tema di leggi criminali. Il trionfo della libertà si ha quando le leggi criminali traggono ogni pena dalla natura del delitto. Cessa allora ogni arbitrio. La pena non deriva dal capriccio del legislatore, ma dalla natura della cosa; e non è l'uomo che fa violenza all'uomo. Ne discende che, in tal modo, si punisce adeguatamente l'uomo che fa violenza all'uomo. Ancora, il grande illuminista francese inquadra quattro generi di delitti: quelli della prima specie offendono la religione, che ricomprende la *Naturae Religio*; quelli della seconda, i costumi; quelli della terza, la tranquillità; quelli della quarta, la sicurezza dei cittadini. Le pene devono inflitte devono derivare dalla natura di ciascuna di tali specie. Ebbene, il legislatore europeo e quelli dei singoli stati dell'Unione devono aver rammentato siffatti insegnamenti, allorchè hanno legiferato in materia di schiavitù e di commercio di esseri umani, delitti che, per vero, appaiono lesivi delle quattro categorie - tutt'insieme - testè richiamate. Ancora seguendo il pensiero di *Montesquieu*, gli uomini, allora, sono governati da diversi generi di leggi: dal diritto naturale; dal divino, che è quello della religione; dal diritto delle genti, il quale può considerarsi *diritto civile* del mondo intero, nel senso che ogni popolo ne è cittadino. A tal proposito, prima di tutte le leggi vengono quelle di natura, in tal modo denominate perché derivano unicamente dalla costituzione del nostro essere. Orbene ed anzitutto, le leggi naturali e lo *ius gentium* appaiono essere stati indelebilmente annichiliti dalle condotte umane che scandiscono la nostra narrazione. E, se è vero che *non si deve giudicare con le leggi divine quello che deve essere giudicato con le leggi umane, né regolare con le leggi umane quello che deve essere regolato dalle leggi divine*, risulta non meno vero che i trafficanti di esseri umani schiavizzati hanno travalicato e travalicano ogni legge - naturale e divina, per dir così -, negando, in radice, il valore dell'umana natura, ad infamia perpetua di essi stessi.

LA MAFIA MESSICANA

PROF. H.C. PIER LUIGI MARIA DELL'OSSO
GIÀ PROCURATORE GENERALE DELLA REPUBBLICA PRESSO LA CORTE DI
APPELLO DI BRESCIA



di Pier Luigi Maria Dell'Osso

VEDUTA D'ASSIEME

Il tema della criminalità organizzata in *Messico* e del relativo impatto, in termini economico-sociali, sul Paese può essere preliminarmente ed eloquentemente scandito da taluni dati, che valgono a delineare, con immediatezza, uno scenario assai inquietante. A mo' d'esempio, nel biennio 2015-2016, la violenza diffusa in *Messico* appare aver inciso sul PIL nella misura dell'1,3% (circa 11 miliardi di euro), di cui oltre il 70% in perdite economiche, il 26% per misure preventive di sicurezza, il 3,6% per danni alla salute.

Se delle quantificazioni, in assoluto ed in percentuale, conviene abitualmente tener conto *cum grano salis*, occorre pur rimarcare che le succitate sono il frutto di analisi mirate, reiterate, accurate ed hanno, perciò, una valenza, quali precedenti, assai peculiare. Vero è che una realtà come quella messicana si presenta quanto a precedenti storici, come cangiante ed in rapida evoluzione, per cui la sua declinazione, in numeri e proporzioni, è destinata a risultare, fatalmente, in continuo divenire; altrettanto vero, nondimeno, è che stime correlate ad un biennio già trascorso ed a parametri ragionevolmente attendibili valgono a fornire un quadro significativo e meritevole d'ogni attenzione. Se così è, non può che delinarsi, agli occhi dell'osservatore e dell'analista, una situazione di grave criticità, che, peraltro, perdura da troppi anni.

Il *primum movens*, la gravissima corruzione, diffusamente presente in ogni dove e, tanto più, nelle pubbliche istituzioni, condiziona pesantemente lo sviluppo del Paese e la qualità della vita. Decisamente allarmanti e in perenne crescita sono i casi di corruzione riguardanti le forze dell'ordine, sì da far evocare una sorta di "cartellizzazione della polizia", per rimarcare le collusioni di esponenti d'essa, d'ogni livello, con i "cartelli" della droga e con i gruppi e le bande criminali. E il *business* della droga rappresenta il paradigma entro il quale si pone, inesorabilmente, la scansione della maggior parte delle vicende criminali che affliggono il Paese. Narcocartelli, consorterie di stampo mafioso quanto mai organizzate, *clan* criminali di forte incidenza sulla società sono arrivati a controllare nel tempo, direttamente o indirettamente, circa il 60% dei 2435 municipi messicani, con una popolazione complessiva pari ad oltre 60 milioni di abitanti.

L'esame di siffatta situazione innesca la tentazione di ritenere la criminalità consustanziale, in qualche modo, alla società messicana. Ebbene, si è avuto modo in plurime occasioni di osservare che una riflessione di tal genere sarebbe sbagliata e pernicioso, non meno di quella, opposta, che sottovalutasse l'esizialità del "fenomeno droga" nel tessuto sociale del Paese. È uno spettro che incombe sul *Messico* e pare sovrastarlo, come per una maledizione antica, perdurante da ben oltre un secolo. E dunque, qualsivoglia disamina della criminalità messicana si trova a fronte il *moloch* del traffico di droga e la fenomenologia che lo connota.

In tale ottica, occorre anzitutto sottolineare che i narcotrafficienti messicani risultano, allo stato, dominare il mercato statunitense, primo al mondo per entità di domanda: e ciò accade perché il *Messico* costituisce la principale rotta, d'ingresso e di transito, della cocaina prodotta nei Paesi andini (tradizionalmente la *Bolivia* ed il *Perù*, cui s'è aggiunta, con un *trend* di crescita rapidissimo, la *Colombia*, il cui narcotraffico ha preso, ormai da tempo, anche ad autoalimentarsi. Sulla base di

plurime ed articolate analisi, si calcola che quasi il 90% della cocaina che arriva negli *Stati Uniti* passi attraverso il *Messico*, donde si dirige alle tre mete tradizionali di diffusione, ma anche di consumo: la *California*, la macroarea *Arizona-New Mexico*, il *Texas*. Evidenti ragioni geografiche sono all'origine di tali tragitti, che i cartelli seguitano ad utilizzare e ad implementare, continuamente sperimentando nuove forme e modalità di azione.

Non senza richiamare quanto si è premesso in punto di mutamenti in perenne divenire, il mondo dei narcocartelli messicani, tuttora in piena attività, ha subito, il giorno 8 gennaio 2016, un rivolgimento di notevole impatto. Ed invero, *Joaquin "el Chapo" Guzmàn*, capo incontrastato del potentissimo "cartello di *Sinaloa*", ma soprattutto carismatico leader - "il re" - di tutto il narcotraffico messicano, è stato catturato a *Los Mochis* da marines messicani, dopo un conflitto a fuoco, che ha causato cinque morti e diversi feriti. L'uomo era fuggito, l'11 luglio 2015, dal carcere di *El Altiplano*, attraverso un tunnel sotterraneo, realizzato *ad hoc* e lungo oltre un chilometro e mezzo. Del resto, *El Chapo* non era certo nuovo alle evasioni: già nel 2001 era fuggito dal carcere di *Puente Grande* a *Jalisco* e, dopo una lunghissima latitanza, era stato catturato il 22 febbraio 2014. Con un patrimonio valutato intorno al miliardo di dollari, la sua fortuna è scaturita dalla capacità di realizzare una inedita struttura criminale con caratteristiche imprenditoriali, capace di gestire direttamente le varie fasi dei flussi della cocaina (raccolta, traffico, distribuzione), ma altresì della metamfetamina e della *marijuana*, dirette ai mercati nordamericani. Al contempo, *El Chapo* si è dedicato, con assoluta decisione e con ogni mezzo, a scardinare il potere dei narcotrafficienti colombiani, entrati in crisi dopo l'uccisione, sulla metà degli anni 90, del "re" dell'epoca, *Pablo Escobàr Gaviria*, capo del "cartello di *Medellin*". E non pare estranea alla figura di quest'ultimo quella costruita intorno a sé da *Guzmàn*, atteggiandosi a benefattore delle moltitudini di poveri e poverissimi che affollano il Paese e mostrando una peculiare capacità demagogica, finalizzata a creare "contesti ambientali" a lui non ostili. Il 20 ottobre 2016 la richiesta di estradizione degli *Stati Uniti* è stata accolta dalle Autorità messicane e, nel febbraio-mar 2017, la procedura è giunta ad esecuzione., talchè al giorno d'oggi il criminale è detenuto nelle carceri americane, per scontare la condanna fino alla morte

Se *Guzmàn* è il personaggio più rappresentativo del narcotraffico messicano, questo non si esaurisce certo nell'operatività - peraltro tutt'altro che interrotta - del "cartello di *Sinaloa*", dal momento che analoghe strutture criminali sono tuttora presenti in territorio messicano ed attivissime sul mercato internazionale della droga. Quelle di maggior rilievo si identificano - giova richiamarlo all'attenzione - nello storico "cartello del Golfo", in quello di "*Tijuana*" (cui s'è unito quello di *Oaxaca*), di "*Juarez*", di "*Jalisco Nueva Generaciòn*" e di "*Los Zetas*". Il cartello del Golfo ha visto ridotta la propria rilevanza dopo l'arresto, nel 2003, del capo *Osiel Càrdenas Guillén* e la separazione, nel 2010, del cartello di *Los Zetas*: peraltro il conflitto fra le due organizzazioni criminali non si è mai arrestato e seguita ad infuriare, dal momento che l'area di dominio in palio è costituita dall'intera costa del golfo del Messico. *Los Zetas*, insediati in *Nuevo Laredo*, sono noti per i metodi feroci adottati, quali le decapitazioni e le torture più atroci. Il cartello di *Tijuana*, (assai meno potente di un tempo) e quello di *Ciudad Juarez* incentrano la propria forza sulla posizione geografica al confine settentrionale *Messico-USA*, con i due centri che "si rapportano", rispettivamente, alle città statunitensi di *San Diego (Tijuana)* e di *El Paso (C.Juarez)* e controllano, per plurimi aspetti, i relativi percorsi d'accesso. Particolare rilevanza è andato assumendo il cartello di *Jalisco Nueva Generaciòn*, essendo quello - frutto della scissione dal cartello di *Sinaloa* - la cui crescita non s'è arrestata, pur fra camaleontiche trasformazioni, nel settore, fra gli altri, della produzione massiva di anfetamine. Non va trascurata la presenza di altre organizzazioni, di cartelli minori, come quello, storico, di

“*Michoacàn*”, operante nel territorio ad occidente di *Città del Messico*, e quello capeggiato dalla famiglia *Beltràn-Leyva*, la cui influenza si estende da *Acapulco* a tutto lo stato di *Guerrero*, fino a proiettarsi sul vasto territorio della costa pacifica a nord di *Mazatlàn*. Le macroaree di influenza dei cartelli non hanno mai rappresentato, se non in termini approssimativi, una realtà acquisita e stabile: tutt’altro. l’amplessima superficie del *Messico* ha costituito e costituisce il teatro di alleanze, spesso effimere, di contrapposizioni, sempre feroci, tra i cartelli, perennemente protesi ad ampliare la sfera dei propri domini. Ne è conseguita e ne consegue tuttora una “geografia criminale” in continuo mutamento, con questa o quella organizzazione, di volta in volta, in ascesa, in declino, in trasformazione, in confluenza, in estinzione con successiva ricomparsa in altre forme *et coetera*. Per di più, nelle aree controllate da questo o quel cartello non mancano, assai spesso, presenze - strategiche, ma non meramente simboliche - di uno o più degli altri: circostanza che rende più complessa e problematica l’azione di contrasto dello Stato.

Il vero è che, al di là delle alterne vicende criminali, il territorio messicano seguita ad essere tormentato da una criminalità organizzata, che in talune aree giunge a sostituirsi alle pubbliche istituzioni in virtù delle colossali disponibilità di denaro provenienti dal narcotraffico. Così, la capacità corruttrice si trasforma in corruzione dilagante e l’impegno, quanto mai arduo, di coloro che operano per combatterla si traduce in una sorta di rincorsa continua, che non vale a mutare una realtà permeata di delinquenza. E la società civile, le istituzioni non inquinate dalla corruzione, il popolo messicano paiono condannati a dover convivere con il crimine diffuso, a doversi rassegnare rispetto ad uno stato di cose siffatto, a dover prendere atto di una situazione tanto persistente quanto intollerabile.

Si può, allora, riproporre la tesi di una questione criminale messicana tale da far considerare il *Messico* un “Paese criminale?”. Ebbene, una volta di più, occorre ribadire che non potrebbe esservi nulla di più erroneo. Il *Messico* è un grande Paese, con grandi ricchezze naturali e grandi risorse intellettuali, con innumerevoli luoghi di grande bellezza; al contempo è, malauguratamente, un Paese che deve confrontarsi non solo con pervicaci e radicate forme di grande criminalità organizzata, ma anche con una realtà quotidiana scandita da brutale violenza d’ogni tipo, che talora opera all’ombra dei cartelli e ne mutua le esperienze operative. Molto spesso, tuttavia, ci si trova a fronte di una delinquenza del tutto autoreferenziale ed autonoma, connotata da una diffusività imponente e da una vastissima gamma di attività criminali e criminogene. Non è, però, questa “la cifra” che connota il Paese: al contrario, lo sono - *repetita juvant* - tutte le altre che con essa configgono, costituendo il punto di riferimento dei tanti che lottano, con ogni mezzo, per impedire che la realtà del crimine si imponga brutalmente, con la forza del denaro corruttore - *pecunia quae maxime olet* - e con la ferocia della violenza assassina, sull’ordinato svolgersi della vita di una grande collettività civile, degna di svilupparsi e prosperare all’insegna della legalità.

Sarebbe, peraltro, del tutto inappropriato ricondurre al solo narcotraffico - spietata idra dalle molte teste - la questione criminale messicana. E’ di tutta evidenza che, allorché si disponga di strutture, come quelle dei cartelli, organizzate articolatamente e provviste di tutte le proiezioni esterne funzionali ai traffici transnazionali, se ne può agevolmente far uso in tutti quei settori che di tali strutture hanno bisogno: da quello, prospero e perniciosissimo, delle armi alla orribile tratta di esseri umani ed al mostruoso “commercio” di organi, dalla gestione di enormi flussi di migrazione clandestina, all’attività di supporto ed ausilio a variegate forme di terrorismo. Naturalmente tali attività criminali non sono appannaggio esclusivo dei cartelli, giacché, come s’è pur osservato, molteplici sono le organizzazioni che si occupano elettivamente dell’una o dell’altra di esse. Così,

non può essere trascurato il fenomeno delle migliaia di sequestri di persona, che hanno afflitto il *Messico* per anni e che peraltro, pur in flessione, non sono certo scomparsi: a scomparire continuano, invece, tanti esseri umani (il cui numero complessivo è stato stimato nell'ordine di decine di migliaia), giacché il fenomeno dei *desaparecidos* perdura inquietante. Il *racket* delle estorsioni, lo sfruttamento della prostituzione minorile, le rapine seriali, la violenza sistemica sui soggetti più deboli (donne e minori) restano all'ordine del giorno, aggravando ulteriormente un panorama di enorme criticità. Ed in tale contesto si inseriscono perfino traffici, certamente poco usuali a tali latitudini, come quello dell'uranio, le cui miniere sono localizzate nel territorio del *Michoacan*.

La più drammatica delle emergenze è quella della povertà che affligge circa la metà della popolazione: grandi *barrios* costituiscono la "cintura" di miseria senza speranza delle grandi città e, in particolare, di *Città del Messico*, una capitale megalopoli, il cui numero di abitanti, superata da tempo la soglia dei 20 milioni, si è approssimato a quella di 25 milioni. Una indigenza tanto marcata e tanto diffusa equivale ad un immenso serbatoio di reclutamento per le organizzazioni criminali, caratterizzato da facilità di accesso e da irrisorietà di costi. Nelle condizioni date, la disoccupazione giovanile è una piaga ingravescente, che alimenta, senza soluzione di continuità, la manovalanza dei narcocartelli, ma, ancor più, le *bandillas* di giovani delinquenti, che infestano il Paese, commettendo ogni sorta di efferatezze ed alimentando un clima di costante paura, quando non di autentico terrore, nella popolazione. Queste ultime non vanno confuse, pur fra i numerosi profili di analogia che le connotano, con le ancor più spietate *pandillas*. Tali consorterie criminali hanno, infatti, una precipua vocazione: quella di controllare, gestire, taglieggiare, soggiogare l'enorme numero di diseredati in perenne migrazione.

Tradizionalmente i flussi hanno interessato la frontiera settentrionale con gli *Stati Uniti*. La crescente intensità ed implementazione dei controlli è culminata, non senza roventi ancorché prevedibili polemiche, nell'erezione di un muro che separa *Tijuana* dalla californiana *San Diego*, (*Arizona-NewMexico-Texas*) di ben oltre mille chilometri. La barriera è collocata nelle sezioni urbane di confine, vale a dire nelle aree storicamente interessate dai passaggi clandestini. Per quanto non siano mancati né manchino i tentativi disperati di giungere negli *Stati Uniti* attraversando il deserto di *Sonora* o superando valichi quanto mai impervi in direzione dell'*Arizona*. Lo stato delle cose ha finito con il dirottare una parte di tali migranti clandestini verso il sud del Paese. E' questo un viaggio irto di difficoltà a di pericoli, un vero e proprio "calvario" - se è lecito dire - che porta a risalire la costa messicana del Golfo fino al confine, per tentare di entrare per via terra negli *Stati Uniti* ovvero, allo stesso fine, attraversare il *Golfo*, partendo dai poveri Stati del Sud (*Tabasco, Chiapas*). E parrebbe incredibile, se non fosse puntualmente confermato, l'utilizzo della cosiddetta rotta pacifica, navigando lungo tutta la costa messicana che guarda l'*Oceano Pacifico*, per raggiungere, con un percorso finale via terra, gli stati del sud succitati e, in particolare, la cittadina di *Vera Cruz*, dalla quale intraprendere, poi, uno dei due percorsi indicati. Una realtà siffatta è ulteriormente - e non poco - complicata dai flussi che dai poverissimi paesi centramericani del *Guatemala*, dell'*Honduras*, del *Nicaragua* si dirigono alle frontiere meridionali del *Messico* con la speranza di poter poi raggiungere gli *Stati Uniti*. Attualmente, peraltro, il fenomeno ha assunto, per taluni versi, una inedita caratteristica, giacché è sempre più frequente il caso di migranti che entrano in *Messico* e decidono di stabilirvisi, essendo le condizioni economiche del Paese, comunque migliori per le masse dei disperati che, letteralmente, non hanno nulla, rispetto a quelle dei Paesi d'origine. Così, i poveri *peones* messicani si trovano ad affrontare la "concorrenza" dei poverissimi emigranti dai Paesi del sud. E non occorre certo l'esercizio di un'analisi affinata per immaginare le continue e difficili

problematiche che una situazione di tal fatta pone ed impone agli operatori. Chi si è trovato ad osservarla direttamente ne ha ricavato sensazioni ed impressioni degne di altre epoche che, come per un beffardo sortilegio, abbiano “emanato” maligne proiezioni su territori già fin troppo martoriati. Si potrebbe proseguire sul tema, con una approfondita disamina economico-sociale, ma la sede appropriata sarebbe altra da quella che s’incentra sulla materia della criminalità organizzata.

S’è dato conto della labilità dei confini fra quest’ultima e le plurime forme di delinquenza che tormentano il Paese e si può considerare che, per tanti casi, per tanti omicidi, la pur indispensabile ricerca delle origini e dei moventi appare, in qualche modo, meno pregnante del terribile quadro d’insieme che si dispiega davanti agli osservatori, favorendo la convinzione di un perenne divenire della realtà di stampo criminale: una realtà mutevole nelle dinamiche e nelle forme, ma sempre, ineluttabilmente, uguale nei contenuti e nella devastazione della legalità. Un esempio emblematicamente negativo può rinvenirsi nell’assassinio, che ha funestato i primi giorni dell’anno 2016: l’uccisione di *Gisela Mota Ocampo*, alcalde di *Temixco*, nello stato di *Morelos*, assassinata da un gruppo di uomini armati introdottisi nella sua casa: uccisa il secondo giorno dopo l’insediamento, *Gisela Mota Ocampo* non era certo una persona anonima, bensì una nota esponente politica. Era stata tra il 2012 ed il 2015 deputata federale, fortemente impegnata nell’azione anticrimine e nell’affermazione della legalità. La sua barbara soppressione va ad aggiungersi alla sequela dei tanti esponenti delle istituzioni (sindaci, parlamentari, governanti), prima e dopo assassinati per il loro impegno civile e, soprattutto, per la loro dedizione al contrasto della criminalità: una sequela che sembra scandita dalla filza di grani di un rosario senza fine.

Ed è forte la tentazione di concludere la breve rassegna che precede con l’immagine di *Gisela Mota Ocampo* assassinata. Ma sarebbe fuorviante e farebbe torto ai tanti suoi colleghi impegnati come lei ed alla immagine complessiva del *Messico* di oggi: un Paese nel quale, a fronte di *alcaldes* e di forze dell’ordine che prosperano *nel* malaffare, ci sono omologhi che si prodigano assiduamente *contro* il malaffare; nel quale a tanti uomini di legge al servizio dei criminali si contrappongono eccellenti giuristi, in grado di affrontare la rivoluzione copernicana del passaggio dal vecchio al più avanzato modello di processo penale e di renderlo funzionale al perseguimento dei criminali; un Paese, infine, nel quale il miliardario *El Chapo Guzmàn* può fuggire e fuggire dalle carceri, ma essere ogni volta ripreso e catturato, per fare i conti con la legge dei suoi orrendi misfatti.

MESSICO E CRIMINALITA' ORGANIZZATA: LA BATTAGLIA DI CULIACÀN

PROF. H.C. PIER LUIGI MARIA DELL'OSSO
GIÀ PROCURATORE GENERALE DELLA REPUBBLICA PRESSO LA CORTE DI
APPELLO DI BRESCIA



di Pier Luigi Maria Dell'Osso

Sono trascorsi non molti anni da quando i media (con plurime eccezioni) hanno dato, piuttosto fuggacemente, la singolare notizia della sparatoria, durata molte ore, in varie aree della città messicana di *Culiacàn*. Il fatto meritava molta più attenzione, per le sue connotazioni e per i relativi riflessi internazionali. Ebbene, è accaduto che la polizia messicana della città, assai cospicuamente rafforzata, si sia mossa per procedere all'arresto di *Ovidio Guzmàn*, figlio di "EL CHAPO" (Il tarchiato) *Guzmàn*, narcotrafficante di prima grandezza, attualmente detenuto nelle carceri americane, dopo diverse evasioni spettacolari (anche attraverso un tunnel di quasi due chilometri affiorante nella cella) dalle prigioni messicane. Ebbene, come è potuto accadere che numerose forze di polizia, armate ed attrezzate di tutto punto, forti dei rinforzi ricevuti, abbiano dovuto affrontare violentissimi scontri a fuoco, per arrestare il giovane *Guzmàn*? La città ha vissuto molte ore di vero e proprio terrore, fra incendi, esplosioni, fittissimi scambi di fuoco con le armi più avanzate. E', allora, il caso di inquadrare la vicenda nell'ampio e sanguinoso contesto del narcotraffico messicano. *Culiacàn* è una grande città dello stato messicano di *Sinaloa*, dove operava l'omonimo cartello di narcos, organizzato dal "Chapo" e ritenuto il più potente del mondo, dopo la morte violenta, a metà degli anni '90, del colombiano *Pablo Escobar Gaviria*, capo e padrone assoluto del cartello di *Medellin*. Si stimavano gli affiliati di *El Chapo* in oltre 100.000, numero di molto superiore alle forze di polizia. Ciò non basta, tuttavia, a spiegare l'inaudita, vera e propria guerriglia scoppiata a *Culiacàn* per la cattura del *Chapo junior*. Il fatto è che molti cittadini hanno partecipato agli scontri a fianco dei narcotrafficanti, perché *Culiacàn* - era e per taluni versi resta - una città dominata da costoro ed è il fulcro, "la cuna", del dominio del cartello. Eppure, finalmente, dopo tante fughe rocambolesche, *El Chapo* è finito in un carcere statunitense di massima sicurezza. L'evento, se non ha mancato di scatenare gli appetiti dei cartelli rivali, non ha, tuttavia, scalfito più che tanto il potere e l'attività del cartello di *Sinaloa*, che attualmente, secondo le valutazioni degli esperti, incassa profitti per alcuni (3, 4, di più?) miliardi di dollari all'anno. Così, *El Chapo* può, dalla prigione nordamericana, vedere il suo impero ancora prospero e produttivo. Così, è accauto che, al termine della tragica giornata di fuoco a *Culiacàn*, costata la vita a tante persone, *Ovidio Guzmàn* sia stato immediatamente rilasciato "per ragioni di sicurezza della città e dello stato", secondo le dichiarazioni rilasciate dallo stesso capo della polizia. E si deve osservare che fatti non dissimili si verificano frequentemente, da lunghi decenni, nelle città immediatamente a ridosso della lunghissima frontiera settentrionale del *Messico*, che confina con gli *Stati Uniti*. Gli sbalorditivi profitti del narcotraffico hanno alimentato ed alimentano continuamente un autentico teatro degli orrori: assassinii in pieno giorno, assalti - che dire confronti appare riduttivo - ai depositi di droga, che i narcos "si scambiano" vicendevolmente, strade cittadine cosparse di cadaveri o, piuttosto, di "brani" di corpi umani, decapitati e fatti letteralmente a pezzi con una crudeltà inimmaginabile. Il governo seguita a trovarsi, naturalmente, in difficoltà, alle prese con un fenomeno che, beninteso, interessa tutto il Paese.

Detto della battaglia di *Culiacàn*, deve rilevarsi come la capitale dello stato di *Sinaloa* non esaurisca certo la realtà del narcotraffico messicano. A mò d'esempio, si può richiamare lo stato di *Guerrero*, la cui capitale, *Acapulco*, è stata e può essere considerata la città più pericolosa del *Messico* nonchè una delle più pericolose del mondo, con un impressionante numero di omicidi legati alla guerra fra i

narcocartelli. C'è stata un'epoca, in cui il controllo del traffico era gestito dal cartello dei fratelli *Beltròn-Leyva*, in accordo, per così dire, con lo stesso *El Chapo Guzmàn*. Vittima d'assassinio *Carlos Beltràn* e arrestato il fratello, una volta catturato ed estradato *El Chapo, Acapulco* si è trasformata in teatro di scontri continui fra i vari cartelli, ma anche fra agguerriti gruppi criminali o truculente *bandillas* di giovani. Il livello di insicurezza della vita quotidiana è salito vertiginosamente. Si dice comunemente e realisticamente che la vita di una persona vale qualche dollaro e che i "sicarios" rifiutano le "proposte di lavoro" (legitur assassinii a sangue freddo), che non potrebbero soddisfare per "eccesso di domanda". Addirittura, un non trascurabile successo hanno le "stornellate", le canzoni e le musiche che celebrano le gesta dei criminali più efferati. E la città va sempre più imbarbarendosi, nonostante il battaglione dell'esercito ivi stanziato stabilmente, i sei corpi diversi di polizia ed i numerosi gruppi di "autodefensa", formati da cittadini: quest'ultimo è un fenomeno che, una volta strutturatosi, ha dato anche problemi di gestione e di coordinamento - rivelatisi, non di rado critici - con l'azione di contrasto statale. *Acapulco* è la prova vivente dei guasti devastanti provocati dal crimine organizzato. Negli anni 40',50',60', la città era considerata la perla balneare della costa messicana sul Pacifico ed accoglieva, con i suoi alberghi e le sue strutture di gran lusso, i grandi ricchi e famosi del mondo: Dalle *stars* di *Hollywood* agli esponenti di famiglie reali, ai grandi imprenditori del pianeta. E lascia davvero allibiti la situazione attuale. Il vero è che, dopo la guerra al narcotraffico, dichiarata, più di un decennio fa, dal *Presidente Calderòn* e risoltasi con un bilancio disastroso di poco meno di duecentomila morti e di decine di migliaia di "desaparecidos", la situazione è ulteriormente precipitata. Non sono pochi i casi di familiari di assassinati, che "trattano" con i carnefici, per risparmiare al cadavere lo smembramento e, soprattutto, il taglio della testa. La lunga odissea della Cecenia, all'altro capo del mondo, presenta raccapriccianti e ragguardevoli somiglianze. C'è chi ha ribattezzato, con fantasia degna di miglior causa, lo stato di *Guerrero* come l'*Afghanistan* messicano. Del resto, i campi dell'altopiano coltivati a papavero costituiscono la sostanziale totalità della produzione messicana di oppiacei, il cui traffico in direzione degli *Stati Uniti* vede proprio *Acapulco* come centro nevralgico. Non è certo questa la sede idonea per un'analisi approfondita della grave situazione del *Messico*, che taluni definiscono impietosamente "un Narcostato", ma è indubbio che l'intera comunità internazionale debba farsi carico di siffatta situazione che il Paese, da solo, ancora non riesce ad affrontare efficacemente. E si tratta di una grande Paese, dalle grandi risorse e dalla grande civiltà storica. E', invero, tutt'altro che marginale la considerazione che quanto accade in *Messico* sul fronte del narcotraffico e del sanguinario indotto che lo connota - e che ha pesantissime ricadute sulla vita e l'incolumità dei singoli cittadini (per non parlare dei giornalisti, degli amministratori, dei sindaci, dei poliziotti onesti e via dicendo) - riguarda la comunità internazionale non per un semplice dovere di solidarietà, bensì perché ha concrete e terribili conseguenze e ripercussioni su tanti altri Paesi del mondo, primi fra tutti gli *Stati Uniti* ed i Paesi dell'*Europa*. Così, ciò che si verifica in *Messico* ci riguarda direttamente ed è non meno dannoso che deplorabile liquidarlo con qualche superficiale considerazione. Così, la tragedia (in termini di sangue versato e di etica negletta ed avvilita) di *Culiacàn*, di cui s'è fatto richiamo, e le vicende criminali che l'hanno seguita nel tempo devono, ancora, costituire motivo di grave allarme internazionale, attrarre specificamente e profondamente l'attenzione di tutti, risuonare grido di dolore e di rivolta collettiva, a dispetto della distanza geografica. E resta uno spirito malefico quant'altri mai, che, aleggiando sul *Messico*, si estende verso tutti gli altri Paesi, a guisa di nemico implacabile del viver civile: è lo spettro nefasto della corruzione, alfa ed omega di tutti i grandi fenomeni criminali che appestano l'umanità.

IL CONTRASTO ALLE MAFIE ETNICHE IN PROSPETTIVA POST-PANDEMICA

DOTT. SIMONE PETRALIA
GIUDICE DEL TRIBUNALE DI CALTANISSETTA



LA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA DI ORIGINE STRANIERA

di Simone Petralia

SOMMARIO:

1. PREMESSA	PAG.100
2. LE PRINCIPALI CARATTERISTICHE DEI GRUPPI CRIMINALI STRANIERI: UNO SGUARDO D'INSIEME	PAG.101
2.1. CRIMINALITÀ D'IMPORTAZIONE E IMMIGRAZIONE CLANDESTINA	PAG.106
3. MAFIE STRANIERE E CRISI PANDEMICA	PAG.108
4. LA NATURA MAFIOSA DELLE ORGANIZZAZIONI CRIMINALI STRANIERE. L'APPROCCIO SOCIO-CRIMINOLOGICO	PAG.110
5. LA NATURA MAFIOSA DELLE ORGANIZZAZIONI CRIMINALI STRANIERE. IL MODELLO NORMATIVO	PAG.112
5.1. L'ESPLICITITÀ PUNIBILITÀ DELLE MAFIE "ATIPICHE" SUB ART. 416 BIS C.P.	PAG.119
6. LA CASISTICA GIUDIZIARIA PIÙ RILEVANTE	PAG.125
6.1. LA QUESTIONE PRELIMINARE DELLA GIURISDIZIONE ITALIANA E DELLA COMPETENZA TERRITORIALE	PAG.126
6.2. LA TRASFORMAZIONE DI UN GRUPPO CRIMINALE STRANIERO DA ASSOCIAZIONE SEMPLICE AD ASSOCIAZIONE DI TIPO MAFIOSO. IL DIFFICILE ACCERTAMENTO PROBATORIO FRA LUOGHI DI PROVENIENZA E LUOGHI DI STANZIAMENTO	PAG.128
6.3. METODO MAFIOSO E CONTESTO DI OPERATIVITÀ	PAG.137
6.4. METODO MAFIOSO E COERCIZIONI DI MATRICE CONFESIONALE	PAG.144
7. VALUTAZIONI FINALI	PAG.146

1. PREMESSA

Tramontate a livello rappresentativo e gnoseologico le convinzioni per cui l'Italia, il meridione in particolare, potesse essere immune da forme di infestazioni criminali allogene in quanto tradizionalmente interessata da radicate consorterie di tipo mafioso, è giunto il momento di ammettere che il nostro Paese vive «una stagione in cui il relativo territorio non riesce a sottrarsi alla proliferazione di fenomeni di associazionismo criminale estero»⁴⁶.

Ciò che stupisce è, tuttavia, l'incidenza che il fenomeno sta assumendo anche in via comparativamente superiore rispetto a tanti altri Stati.

Invero, le ragioni possono essere molteplici ed individuabili nella peculiare collocazione geografica – si pensi alla centralità nel mar Mediterraneo ed all'estensione delle coste, con conseguente difficoltà del controllo dei flussi migratori, che la rende un *trait d'union* con il resto d'Europa – nella possibilità

⁴⁶ LEONE DE CASTRIS L., *La criminalità straniera - Flussi migratori illegali e tecniche d'investigazione nei procedimenti riguardanti cittadini extracomunitari*, relazione al secondo corso di formazione sulla funzione inquirente e requirente "Falcone e Borsellino", Frascati, 5 luglio e 2 dicembre 2000, p. 1.

di agire d'intesa con le radicate consorterie mafiose e nell'inefficacia degli strumenti materiali e giuridici a disposizione delle forze dell'ordine e della magistratura.

2. LE PRINCIPALI CARATTERISTICHE DEI GRUPPI CRIMINALI STRANIERI: UNO SGUARDO D'INSIEME

Mutuando i contenuti delle relazioni istituzionali⁴⁷ risultano delineabili alcune caratteristiche generali delle organizzazioni criminali di matrice straniera presenti sul nostro territorio nazionale.

Emerge, innanzitutto, l'adozione di differenti modelli organizzativi, in larga parte influenzati dal Paese di provenienza – per lo più contraddistinti da un alto grado di corruzione, instabilità istituzionale, condizioni economiche particolarmente disagiate ed istruzione scolastico-professionale bassa – di cui vengono importati anche cultura, tipologia e specializzazioni delinquenziali.

La maggior parte dei gruppi criminali si presenta come organizzazioni verticistiche, solo alcune appaiono strutturate secondo una ripartizione orizzontale dei ruoli. È da sottolineare che i sodalizi, pur conservando l'antico stereotipo di struttura criminale basata sul vincolo familiare, sono stati in grado di modellare innovative regole organizzative, estremamente duttili, per cogliere celermente i vantaggi offerti dal sistema economico globalizzato.

È possibile, inoltre, tracciare una tendenza alla progressiva omologazione, pur nel mantenimento di tratti originali peculiari.

In termini maggiormente esplicativi, i vari gruppi criminali a base etnica rimangono connotati da tipicità proprie e in genere mantengono una reciproca autonomia anche organizzativa, evitando contrapposizioni attraverso la suddivisione delle fasce territoriali e/o dei settori criminali di influenza, pur non mancando episodi di marcata violenza in ipotesi di sovrapposizione.

Nonostante le varie consorterie non siano radicate tutte negli stessi ambiti territoriali è, tuttavia, possibile notare come le Regioni a maggior incidenza del fenomeno in esame siano Lombardia, Veneto e Toscana, ed in genere tutte quelle aree del nostro Paese in cui sono meno radicati i sodalizi criminali autoctoni.

Nel mantenimento del proprio potere sul territorio, o meglio sulla comunità di riferimento, preferiscono ricorrere alla persuasione e alla corruzione piuttosto che all'intimidazione che più di ogni altra desterebbe l'attenzione delle autorità.

Come accennato, però, la fondamentale caratteristica delle organizzazioni criminali straniere è la loro connotazione transnazionale ed il loro strutturarsi secondo una logica reticolare.

Con l'espressione “transnazionalità” non si allude soltanto al fatto che tali associazioni, nate in un determinato contesto, si proiettino, dal punto di vista pratico-operativo, in altri spazi geografici o trasferiscano beni illeciti da uno Stato all'altro⁴⁸, bensì si riferisce più specificamente al fatto che

⁴⁷ Nella presente sono state consultate: *Relazione della Direzione Investigativa Antimafia*, dal 1° semestre 1998 al 2° semestre 2020, in Direzioneinvestigativaantimafia.interno.gov.it; *Relazione annuale della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo*, dal 2010 al 2019, in Camera.it; *Rapporto sulla criminalità in Italia-Dipartimento di Pubblica Sicurezza, Ministero dell'Interno*, 2006, in Interno.it.

⁴⁸ A livello numerico è stato comunque evidenziato (rapporto Europol del 2017 su *Serious and Organised Crime Threat Assessment*, Socta) che delle circa cinquemila organizzazioni criminali censite in Europa sette su dieci risultano operative in più Nazioni e circa la metà in più di un settore criminale.

gruppi riconducibili a diverse etnie delocalizzano i loro affari e collaborano reciprocamente per raggiungere i loro interessi e realizzare le proprie strategie⁴⁹.

Le ragioni che hanno reso indefettibile per le organizzazioni criminali formare reti internazionali e strette connessioni fra loro vanno principalmente rinvenute nel mutamento della natura dei beni oggetto dei traffici illeciti. Si è infatti passati, da una fase in cui il principale *business* concerneva beni immobili (i maggiori interessi erano cioè concentrati nei campi dell'edilizia e dei terreni agricoli), ad un'altra in cui, con la globalizzazione e l'apertura delle frontiere, le attività illecite hanno assunto i beni mobili come prioritario contenuto (si pensi ai tabacchi, agli stupefacenti, alle armi, ai rifiuti tossici, agli esseri umani, agli organi di questi)⁵⁰.

Tale sistema reticolare non poteva non avere come protagoniste le stesse mafie autoctone, anche se ciò è apparso a prima vista singolare, dato che un mercato criminale saturo come quello italiano è stato disposto a collaborare, e quindi a concedere degli spazi – vedremo in che termini – ad altre consorterie.

Certamente, dalle relazioni istituzionali emerge come i sodalizi a base etnica si siano mossi inizialmente in modo molto cauto e graduale cercando di inserirsi, non solo in contesti territoriali non controllati dalle mafie endogene, ma anche in settori considerati dalle stesse poco appetibili, soprattutto allorquando le mafie nostrane abbiano scelto di ricorrere all'*outsourcing* per realizzare i loro disegni criminali.

Nondimeno, sulla scorta delle concrete emergenze investigative e delle conseguenti valutazioni giudiziarie, sembra confermata la tendenza che vede questi gruppi criminali stranieri affrancarsi dal ruolo defilato, per attingere livelli sempre più elevati di gestione autonoma di specifiche attività illegali in *partnership*, specie nel traffico degli stupefacenti⁵¹.

Più in dettaglio, i gruppi criminali stranieri stanziali interagiscono con le consorterie italiane secondo moduli differenti a seconda delle latitudini di riferimento.

⁴⁹ Cfr. VIGNA P.L., *Le nuove sfide della criminalità organizzata*, in *Mafie nostre, Mafie loro - Criminalità organizzata nel Centro-Nord*, a cura di BECUCCI S. - MASSARI M., 2001, pp. 186-187. L'autore richiama l'attenzione sulla singolarità del fenomeno: mentre, infatti, le diversità etniche, religiose ed ideologiche determinano conflitti sociali anche cruenti, sul piano criminale esse sembrano stemperarsi e svanire secondo le logiche del massimo profitto. Sul punto v. anche le riflessioni di FRIGERIO L., *Le mafie all'ombra del Duomo*, in *Agg. Soc.*, 2009, p. 681.

⁵⁰ Si è evidenziato che nell'ampio stravolgimento dei rapporti inter-statali intervenuto negli ultimi decenni – le cui chiavi esplicative vanno individuate in ragioni politiche (caduta del muro di Berlino e conseguente disfacimento del sistema sovietico, con la fine della divisione del mondo in due blocchi, fra Stati a concezione liberista e quelli a concezione programmata statalista), tecnologico-scientifiche (in primis la rivoluzione informatica e telematica) ed economico-culturali (fiducia nel mercato come istituzione capace di garantire automaticamente la giusta distribuzione dei mezzi di produzione, delle risorse e dei beni finali) – proprio sfruttando i canali della comunicazione globale, del mercato globale, della circolazione globale di uomini, denaro e merci, il settore parassitario che più è proliferato è quello delle attività criminali: è il fenomeno della globalizzazione del crimine che vede le organizzazioni malavitose organizzarsi secondo moduli reticolari, naturalmente refrattari ai limiti di giurisdizione territoriale propri dei singoli sistemi statuali, caratterizzandosi in tal guisa quali principali produttori di modernità al pari delle grandi multinazionali.

Anzi, si può fondatamente sostenere che i mutamenti intervenuti in questi decenni hanno causato una profonda ristrutturazione dei settori delinquenziali, riorganizzazioni di antiche strutture illegali e formazione di nuove reti delinquenziali come mai in precedenza era successo nella storia della criminalità. Il risultato è quello di una inedita mescolanza di lingue che attraversa oramai tutti i mercati criminali.

⁵¹ Per una panoramica esaustiva del *modus operandi* delle mafie straniere nel nostro territorio nazionale v., oltre alle relazioni istituzionali, anche i volumi di BECUCCI S. - CARCEDI F., *Mafie straniere in Italia. Come operano, come si contrastano*, 2016 e di CICONTE E., *Presenze criminali e mafiose di soggetti stranieri in Emilia-Romagna. Una prima ricognizione*, 2019.

Al centro-nord la criminalità di matrice etnica appare agire in modo indipendente, divenendo perfino egemone in alcuni ambiti territoriali, in ogni caso stringe accordi funzionali con la delinquenza nazionale operando su un piano paritetico o come intermediario nella fornitura di merci e servizi.

Nelle regioni del sud, invece, i sodalizi stranieri si muovono in modo più “felpato”, agendo in via subordinata all’assenso delle mafie locali, talvolta dietro la dazione di un corrispettivo in denaro o in frazione del bene illecito trattato⁵². Si contano poi alcune eccezioni di soggetti stranieri affiliati alle cosche italiane, segno di grande prestigio, dinamismo e integrazione. Si assiste nondimeno in questi contesti territoriali anche a patti paritetici di collaborazione in alcuni specifici settori, quali i traffici internazionali di sostanze stupefacenti e di armi.

D’altro canto – e ci si ricollega al fenomeno della transnazionalità – i gruppi organizzati stranieri più strutturati rappresentano non tanto realtà geneticamente sorte per gemmazione sul nostro territorio nazionale, ma per lo più il portato di connessioni reticolari che dipartono dalla madre-patria in una ragnatela integrata a livello globale e di difficile captazione con gli attuali mezzi investigativi e giudiziari.

Per tali ragioni tali consorzierie risultano spesso autonome nella gestione di intere filiere illecite a livello sovranazionale, scendendo a patti ed alleanze solo a livello *local*.

Si assiste, poi, ad un progressivo aumento dei gruppi criminali a composizione mista, *rectius* multietnica, soprattutto nel settore degli stupefacenti e con una certa esposizione da parte degli albanesi.

Non consta, in ogni caso, che sussista una cupola transnazionale in grado di sovrintendere l’insieme degli affari illegali, apparendo probabile, invece, che tra i diversi gruppi delinquenziali intercorrano accordi reciprocamente vantaggiosi che conducano al loro comune arricchimento a prescindere dal tipo di attività deviante di volta in volta posta in essere.

Quanto alle attività illecite cui sono dedite, risultano di regola individuabili nella storia criminale di tali organizzazioni due stadi di sviluppo. Una prima fase, in cui gli illeciti coinvolgono principalmente i propri connazionali. Una seconda, nella quale invece si assiste ad un progressivo radicamento territoriale ed una differenziazione delle azioni delittuose, sempre più aperte verso l’esterno⁵³.

In tale veste i gruppi malavitosi stranieri «non solo hanno occupato spazi criminali negletti, ma si sono presentati nel panorama criminale come prodotto, come fornitori di servizi, non mostrando alcun interesse a penetrare nelle maglie istituzionali, amministrative, della società del paese d’accoglienza»⁵⁴.

Il principale interesse criminale dei gruppi stranieri in Italia è incentrato sul remunerativo traffico di droga, ma è – il dato è abbastanza scontato – rilevante per dimensioni e pericolosità anche il favoreggiamento dell’immigrazione clandestina finalizzato alla prostituzione, al lavoro nero e all’accontaggio forzoso. Si assiste spesso in altri termini a forme di criminalità “consensuale” ove

⁵² La minore presenza delle mafie straniere nelle regioni meridionali, per alcuni studiosi riflette il divario economico che questi territori scontano rispetto alle regioni del Nord e Centro Italia, per altri dipenderebbe dal presidio delle mafie locali.

È possibile che entrambe le considerazioni siano valide, constando in ogni caso una certa stanzialità e coabitazione con le mafie nostrane.

⁵³ V. CARDELLA C. - MACALUSO M. - TUMMINELLI G., *Rappresentazioni delle organizzazioni criminali straniere*, in *Quest. Giust.*, 2008, p. 126.

⁵⁴ DEL RE E. C., *Il crimine organizzato straniero ovvero le mafie d’importazione*, in *Gnosis - Riv. it. intellig.*, 2006, p. 5.

vittima e carnefice diventano sempre meno distinguibili. Non mancano poi il traffico di armi e di merce contraffatta, nonché i reati contro il patrimonio.

I proventi delle attività delittuose vengono utilizzati – si badi la similitudine rispetto alle mafie autoctone – per il mantenimento dei sodali e il sostentamento dei familiari dei soggetti reclusi, nonché come provvista per nuovi investimenti illeciti, oltre che nei mercati legali come quelli della ristorazione, del circuito ricettivo e degli esercizi pubblici.

Procedendo ad un'analisi ripartita per settore criminale, nel traffico di droga sono soprattutto gli albanesi, i nigeriani e i nord-africani ad avere acquisito crescenti spazi con l'occupazione di diverse "piazze di spaccio" in zone non occupate o quantomeno concesse dalla criminalità autoctona, tutto ciò anche nei grandi centri urbani.

Nel panorama internazionale – e dunque quali referenti extra-nazionali – sono reputate particolarmente affidabili dalle mafie siciliane, calabresi e campane le associazioni albanesi, ciò in quanto risultano capaci di movimentare ingenti quantità di droghe pesanti (specie cocaina ed eroina) ricorrendo alla collaborazione di connazionali collocati nei quattro angoli del Pianeta, dalla madrepatria, al Centro America passando per i Paesi del Nord Europa (Olanda *in primis*). Le stesse consorterie risultano altresì attive, stavolta in principale raccordo con la mafia pugliese, nello spostamento per via marittima di carichi di *marijuana* di cui il Paese delle Aquile è produttore.

Anche le organizzazioni nigeriane, come anticipato, risultano pienamente inserite nel traffico di sostanze stupefacenti, servendosi di una inscindibile e rinnovabile catena umana di corrieri "ovulatori" i quali riescono a portare nella Penisola eroina e cocaina, tanto ricorrendo ai mezzi di trasporto ufficiali (aereo, terrestre e navale), quanto inserendosi nei flussi migratori illegali.

Siffatti sodalizi si occupano altresì della vendita al dettaglio, per lo più ricorrendo alla manovalanza di altri soggetti africani, come ghanesi e gambiani, ma anche tunisini e marocchini, i quali questi ultimi sono anche dediti al traffico di *hashish* direttamente prodotto nei Paesi del Maghreb.

I criminali cinesi, filippini e bangladesi, invece, risultano dediti nel procurare ed immettere sul mercato *metanfetamine*, in particolare *shaboo* e *yaba*⁵⁵.

La tratta di esseri umani e il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina rappresentano il secondo principale e più redditizio *business* per la criminalità organizzata a base etnica, con sfruttamento a valle delle vittime, indotte una volta raggiunto il nostro territorio a ripagarsi il debito con il mercimonio del proprio corpo, il lavoro nero e l'accattonaggio.

Si tratta di un fenomeno che ha avuto una costante accelerazione negli ultimi due decenni che ha fatto emergere nuove forme di schiavitù in cui l'uomo è oggetto di mercimonio quale prodotto di per sé trasportabile, impiegabile e sfruttabile con una domanda e un'offerta praticamente inesauribile perché alimentata da una visibile disuguaglianza fra popoli⁵⁶.

In tale campo la primazia spetta senza margini di dubbio ai *cults* nigeriani, spesso fra loro in contrapposizione, ma operativi secondo un comune *modus operandi* che si estrinseca in riti *woodoo* e

⁵⁵ Da quanto qui sinteticamente esposto si comprende come sia probabile che i mafiosi italiani abbiano preferito ritirarsi da un segmento di mercato reputato ad alto rischio, quale quello dello spaccio, optando per entrare in affari con entità intermedie della catena del narcotraffico, a loro volta distributrici della droga per la vendita al dettaglio a soggetti stranieri, per lo più connazionali. Ragione che spiega, unitamente alla costante crescita della domanda e dell'offerta, l'esiguità delle occasioni di frizione.

⁵⁶ Peraltro, si vedrà più ampiamente nei paragrafi successivi, gli affari criminali in questione mettono definitivamente in crisi il concetto tradizionale di territorio su cui è esercitato il controllo dei gruppi criminali quale porzione ben delimitata, interessando in misura contestuale pur con soluzione di continuità diverse aree del globo, senza che i confini geo-politici costituiscano una barriera.

ju-ju, utilizzati dai *gruppi* per la coercizione, psicologica e fisica, degli accoliti e delle vittime (queste ultime reclutate nel Paese di origine e in quelli limitrofi).

Si evince poi, sempre dalle relazioni istituzionali e dalle vicende giudiziarie, come vi sia una certa sovrapposizione fra le rotte migratorie e della tratta di esseri umani e quelle del commercio illegale di armi e stupefacenti, con *hub* individuati purtroppo nelle *connection houses* in Libia e in seconda battuta nei centri di accoglienza italiani.

La criminalità organizzata cinese, oltre ad essere impegnata nello spaccio di *shaboo*, riveste un sicuro protagonismo nella contraffazione dei marchi, conseguenza del crescente protagonismo della Cina nell'internazionalizzazione del commercio e dell'economia, nell'apertura di nuovi mercati e nello sfruttamento dei diritti di proprietà intellettuale (marchi, brevetti e disegni industriali). Degne di nota sono poi le estorsioni e le rapine commesse all'interno della propria comunità, lo sfruttamento della prostituzione di diverse connazionali anche con l'apertura di simulati centri massaggi, il traffico illecito di rifiuti e i reati economico-finanziari, quali ad esempio la costituzione a tempo di società al solo scopo di interporre in modo simulato nelle transazioni commerciali, con l'evidente scopo di eludere il Fisco e/o riciclare i proventi illeciti.

Peraltro, la struttura marcatamente claustrica dei sodalizi criminali asiatici, raramente in formato multietnico o in accordi con le consorterie autoctone, rende difficilmente perscrutabile la portata dei loro affari illeciti.

Nella nostra Penisola si registra poi l'attivismo di gruppi criminali "russofoni", appunto formati da soggetti provenienti dai Paesi dell'ex URSS, prevalentemente georgiani e moldavi. Sono impegnati in via principale nella commissione di reati contro il patrimonio, in via sussidiaria ma non trascurabile nel favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e nello sfruttamento della prostituzione di connazionali.

Più di recente le associazioni composte da soggetti dell'est Europa sono risultate attive anche nel contrabbando di merci e prodotti petroliferi.

Ancora, vanno considerate le organizzazioni criminali di origine sudamericana, radicate in tutto il Centro-Nord Italia.

Risultano prevalentemente impegnate nel traffico di sostanze stupefacenti, senza alcuna distinzione tipologica, dalle droghe pesanti a quelle leggere, ma anche nei reati contro la persona e il patrimonio. Non trascurabile la tratta di persone, specie finalizzata allo sfruttamento della prostituzione, il cui profilo vittimologico è quello di donne transessuali di origine brasiliana, peruviana e colombiana.

Infine, in un mondo globalizzato e digitalizzato si registra un crescente attivismo nei settori del *gaming* e *betting*, oltre all'utilizzo per il riciclaggio di denaro sporco delle criptovalute.

Fermo quanto sopra, giova comunque osservare come – nonostante il crescente interesse per i gruppi delinquenziali stranieri e la presenza sempre maggiore di studi, istituzionali e scientifici, ad essi dedicati – sia particolarmente urgente un approfondimento conoscitivo a livello investigativo-giudiziario.

Difatti, alle problematiche per così dire classiche legate alla segretezza di ogni vincolo associativo si aggiungono ostacoli legati alla comprensione della cultura, della lingua e dei costumi dei Paesi di origine dei componenti del sodalizio criminale e delle vittime, oltre a problemi legati alla verifica della precisa identità dei soggetti coinvolti e della veridicità dei relativi documenti⁵⁷.

⁵⁷ La (scarsa) cooperazione con i Paesi di origine dei criminali stranieri presenti sul territorio nazionale quasi mai consente di superare gli ostacoli alla identificazione dei membri delle organizzazioni, soprattutto apicali, senza considerare il fatto che alcuni di questi, come la Nigeria, non hanno l'anagrafe.

A fronte di ciò, non soltanto la maggior parte delle risorse umane e materiali rimane assorbita nel contrasto alle diverse forme di criminalità organizzata autoctona, ma ad apparire deficitario è il ricorso a quei mezzi di ricerca della prova e di prova su cui si basano prevalentemente le attività di indagine sul punto, vale a dire le intercettazioni e le collaborazioni alla giustizia.

Quanto alle prime, uno dei problemi più avvertiti è quello dell'organizzazione degli interpreti, quale specchio della moderna Babele del crimine organizzato transnazionale, con compresenza nel nostro territorio nazionale di compagini criminali di etnia e anglofonia disparata. Infatti, a volte si registrano episodi di infedeltà, sia in termini di riservatezza sull'investigazione in corso che di genuinità della relativa attività di consulenza; altre volte sono le peculiarità dialettali a rendere arduo il reperimento degli specialisti; infine, essendo il numero degli interpreti spesso esiguo, tali soggetti sono facilmente identificabili nella comunità d'origine e proprio per questo oggetto d'intimidazione. Tutte situazioni che spingono alcuni operatori a prospettarne l'assunzione diretta fra le Forze dell'ordine al fine di permettere l'esecuzione di più efficaci azioni investigative.

Inoltre, finora sono state pressoché inesistenti le forme di collaborazione alla giustizia da parte degli intranei – peraltro ad un livello medio o finale della catena di comando, con conseguente scarsità del patrimonio conoscitivo – sia per l'intreccio che si registra all'interno di tali organizzazioni fra famiglia ed etnia, con evidenti ricadute in termini fiduciari e di permeabilità dall'esterno del *modus operandi*, sia per l'esistenza in alcune ipotesi di vincoli religiosi o rituali che impongono il segreto, sia in genere per la diffidenza che lo straniero ha verso le istituzioni di un Paese che avverte come estraneo e che lo identifica *a priori* come un problema sociale da contenere.

Proprio a causa delle riferite scarse conoscenze empiriche disponibili sul variegato universo delle comunità allogene insediate sul territorio nazionale, elevato è il rischio che un approccio “etnico” finisca per risolversi in una lettura in chiave mafiosa di articolate forme di interazione per ipotesi intelligibili in base ai codici culturali interni all'aggregato di stranieri considerato⁵⁸.

2.1. CRIMINALITÀ D'IMPORTAZIONE E IMMIGRAZIONE CLANDESTINA

Come è ormai noto nel nostro territorio nazionale si assiste, specularmente, da un lato, alla crescente proiezione delle mafie autoctone dai luoghi di tradizionale radicamento a realtà ancora inesplorate⁵⁹, dall'altro lato, all'insediamento *ab externo* di strutture criminali organizzate di origine straniera.

In tal guisa, è definitivamente tramontato il pregiudizio secondo il quale l'esistenza della mafia risulta strettamente connessa alla *forma mentis* di alcune aree del meridione, come se territori con un alto tasso di “civismo” e di “capitale sociale” possano rimanervi immuni, a fronte di studi scientifici –

⁵⁸ Cfr. VISCONTI C., *Mafie straniere e 'ndrangheta al nord - Una sfida alla tenuta dell'art. 416 bis?* in *Dir. pen. cont.*, 2015, p. 378.

⁵⁹ Come osserva SANTORO M., *Gomorra o Babele? La mafia come rappresentazione e come istituzione (transnazionale)*, in AA.VV., *L'analisi sociologica della mafia oggi*, in *Rass. it. sociol.*, 2009, p. 323, le forme di criminalità organizzata “tradizionali” dell'Italia meridionale – cosa nostra, 'ndrangheta, camorra, sacra corona unita e così via – sono tanto coinvolte nel processo di trasformazione da poter affermare che ormai «non sono meri fenomeni di società locale: esse esistono, si muovono, agiscono, e costituiscono poteri e ricchezze, in uno spazio trans-locale, che non è però nazionale bensì transnazionale. Le mafie sono oggi chiaramente fenomeni post-nazionali e post-statali».

Sul tema sembra opportuno rinviare anche ad alcuni studi transalpini, in particolare a CHAMPEYRACHE C., *Sociétés du crime - Un tour du monde des mafias*, 2007.

avallati palesemente dalla realtà – che hanno per converso evidenziato come, in presenza di una combinazione di specifici fattori sociali ed economici, qualunque luogo sia a rischio di penetrazione⁶⁰. L'Italia, dunque, «per secoli dominio assoluto dei criminali locali, è divenuta terra di conquista da parte di molti altri soggetti criminali di importazione»⁶¹, sì rendendo più variegata l'offerta criminale di beni illeciti a fronte di una domanda del pari in espansione.

Se per l'effetto è correttamente accresciuta, a livello tanto di società civile, quanto istituzionale, la sensibilità sulla presenza degli stranieri nei settori criminali, non possono non registrarsi improprie strumentalizzazioni ed inopportuni riduzionismi in chiave deviante dell'intera esperienza degli stranieri nel nostro Paese.

La circostanza che l'Italia sia divenuta meta e luogo di transito di consistenti flussi migratori dall'estero è «tema specifico, delicato ed imbarazzante, ma anche una lente di ingrandimento che, se per un verso, evidenzia gli aspetti più visibili del fenomeno immigratorio, per altro verso, pone in risalto i nodi dell'attuale dibattito in tema di criminalità e sicurezza sociale»⁶².

Negli ultimi anni la sottovalutazione del senso di insicurezza collettiva non ha fatto altro che accrescere atteggiamenti di rifiuto, se non di vera e propria xenofobia, nei confronti degli stranieri.

Ora, se è vero che l'ingresso e la condizione di permanenza illegali contribuiscono ad alimentare la delinquenza: è proprio la criminalità organizzata a fornire i servizi necessari allo straniero che vuole abbandonare la sua terra d'origine (trasporto, accoglienza, documenti falsi); attraverso i canali dell'immigrazione clandestina possono più facilmente entrare merci illegali, come droga ed armi; molto spesso i clan riescono a stabilire un rapporto di supremazia tale da costringere i soggetti "aiutati" a porre in essere azioni criminali⁶³.

È però altrettanto vero che la maggiore carica criminogena degli stranieri rispetto agli italiani è alimentata da errate rappresentazioni mentali, atteso che i dati sulle denunce e sulla popolazione carceraria non tengono adeguatamente conto di alcuni fattori limitanti l'attendibilità, quali la maggiore propensione a sospettare di coloro che appaiono diversi; la più alta percentuale di difese d'ufficio; la più elevata irrogazione di misure cautelari o paracautelari; l'incidenza degli illeciti compiuti contro stranieri, non denunciati per paura di conseguenze negative sulla permanenza in Italia⁶⁴; la considerazione che le leggi sull'immigrazione clandestina e quelle che dal lato opposto mirano all'integrazione finiscono con il marginalizzare e stereotipare la figura dello straniero creando un'immagine poco rassicurante e perciò pericolosa⁶⁵.

⁶⁰ Cfr. BALSAMO A. - RECCHIONE S., *Mafie al Nord - L'interpretazione dell'art. 416 bis c.p. e l'efficacia degli strumenti di contrasto*, in *Penalecontemporaneo.it*, 2013, p. 4.

⁶¹ LUPI S. - TOVAZZI R., *La nuova criminalità organizzata - la situazione attuale*, in *Rass. Arma Car.*, 2008, p. 61, il quale fotografa con preoccupazione il «progressivo ed inarrestabile affacciarsi, nel mondo criminale, di nuove realtà di importazione che, a poco a poco, hanno occupato spazi territoriali negli interessi economici illeciti, in contrapposizione o in collegamento con le forme tipicizzate di criminalità organizzata nazionale».

⁶² DI BELLO M., *La devianza, degli immigrati - il ruolo delle organizzazioni criminali*, in *Altrodiritto.unifi.it*, I cap., p. 5.

⁶³ *Amplius*, CORTESE A. - DI COMITE G., *Presenza straniera e criminalità in Italia*, in *Dem. e dir.*, 2001, pp. 89 ss. e DI BELLO M., *La devianza, op.cit.*, III cap., p. 10.

⁶⁴ MOROZZO DELLA ROCCA P., *Verità e menzogne sugli stranieri criminali*, in *Limes - Riv. it. geop.*, 2007, p. 126.

⁶⁵ In altri termini – sottolinea CALAVITA K., *La dialettica dell'inclusione degli immigrati nell'età dell'incertezza - Il caso dell'Europa meridionale*, in *Studi quest. crim.*, 2007, p. 32 – «gli immigrati sono utili in qualità di "altri" desiderosi di, o comunque costretti a lavorare a condizioni e salari che i lavoratori locali generalmente rifiuterebbero. Il vantaggio economico che gli immigrati offrono all'economia sta precisamente nella loro "alterità" o differenza ma questa, al tempo stesso, è il perno su cui ruota il sentimento anti-immigrati».

Risulta, altresì, possibile decifrare l'attualità secondo un'ulteriore chiave di lettura, ponendosi all'uopo in risalto come proprio l'accresciuta consapevolezza – e conseguente riconoscibilità – dei fenomeni devianti di importazione da parte degli organi investigativi può aver fatto acquisire una maggiore efficienza alle azioni di contrasto, risultando perciò il dato storico-statistico sproporzionato in eccesso rispetto al reale aumento della criminalità etnica⁶⁶.

Appare, dunque, forviante qualsiasi equazione fra stranieri e criminali, rilevandosi per di più come le comunità di stranieri siano sempre le prime vittime di queste organizzazioni criminali e siano quindi due volte penalizzate: la prima in quanto vittime dei propri connazionali, la seconda in quanto genericamente identificati da molti italiani come criminali per la sola appartenenza etnica⁶⁷.

3. MAFIE STRANIERE E CRISI PANDEMICA

Come evidenziato da più parti, la generale flessione dell'economia mondiale e italiana a causa dell'emergenza sanitaria non ha impattato sul *business* della criminalità organizzata, ove si ponga mente al dato per cui proprio nel 2020 - nonostante le rigide limitazioni nei contatti sociali per contenere il contagio da Sars-CoV-2⁶⁸ - è aumentato in modo esponenziale l'*import-export* di droga e rifiuti illeciti⁶⁹, segno tangibile non solo di controlli più mirati, ma anche di maggiore quantità di merce illegale movimentata.

Il dato non deve sorprendere.

La pandemia, indubbiamente una crisi senza precedenti di carattere sanitario, ha esposto tutte le nevrosi e le fragilità delle nostre comunità sotto il profilo politico, economico e sociale, generando a cascata una serie di falle che rappresentano l'occasione giusta per le associazioni criminali per consolidarsi ed espandersi, investire liquidità e conquistare consensi e nuovi spazi di potere⁷⁰.

È d'altro canto la storia a disvelare un simile meccanismo a prescindere dalla genesi del momento di fibrillazione e dal contesto socio-ambientale di riferimento: per limitarsi alla contemporaneità, è stato così dal 1945 al 1960 nel corso della ricostruzione post-bellica, dopo le varie catastrofi naturali (dal terremoto dell'Irpinia del 1980 a quello dell'Aquila del 2009 ed in Emilia nel 2012) e dopo la caduta del Muro di Berlino con il confluire di ingenti capitali verso la Germania dell'Est.

Tuttavia, mentre le varie emergenze dal secondo dopoguerra ad oggi avevano interessato specifiche aree del nostro territorio, consentendo in tal modo all'apparato statale, pur con gli strumenti dell'epoca, di prestare attenzione a quel singolo avvenimento in quel dato momento, l'emergenza

⁶⁶ L'osservazione è ripresa, anche con riferimento alle mafie tradizionali in trasferta, da VISCONTI C., *Mafie straniere e 'ndrangheta al nord - Una sfida alla tenuta dell'art. 416 bis?* in *Dir. pen. cont.*, 2015, p. 355.

⁶⁷ Cfr. DESIDERIO A., *L'invasione delle mafie straniere*, in *Come mafia comanda*, *Riv. it. geop.*, 2005, p. 24. V. anche ARDITA S., *Il nesso fra immigrazione e criminalità nel dibattito su giustizia e sicurezza*, in *Cass. pen.*, 2008, p. 1727.

⁶⁸ Per un'analisi critica ci si permette di rinviare a PETRALIA S., *I principi di legalità, offensività e riserva giurisdizionale alla prova del diritto penale della pandemia*, in *De Iustitia*, 2020, n. 2, pp. 142 ss., nonché alla bibliografia in quel contributo menzionata.

⁶⁹ In CIMMARUSTI I., *Mafia Spa, l'import-export di droga e rifiuti triplica nell'anno della pandemia*, in *lSole24ore*, 30 settembre 2021, si riporta il dato incrementale di + 224% per i rifiuti e + 204% per gli stupefacenti.

⁷⁰ Come icasticamente espresso da TERRANOVA K., *L'infiltrazione mafiosa nelle crisi: il caso dell'emergenza Coronavirus*, 2021, p. 5, «quelle che la società vive come crisi, per le associazioni di tipo mafioso sono un "asso piglia tutto" [...] Si può pensarlo come un fluido che per sua natura approfitta di una falla nello scafo di una barca per insinuarvisi, ma quello mafioso è un fluido viscoso e tossico che corrode le strutture della barca e mira ad appesantirla fino a farla inabissare».

pandemica non reca alcuna precisa delimitazione né spaziale, né temporale, né settoriale con conseguente maggiore plasticità azionale dei gruppi criminali e difficoltà delle Istituzioni nel monitoraggio e neutralizzazione delle situazioni devianti.

Detto ciò, la strategia di insinuazione dei gruppi criminali, specie mafiosi, nel tessuto socioeconomico si esplica come nel passato attraverso un triplice passaggio.

La prima fase è quella del consolidamento, nel corso della quale la crisi, non soltanto colpisce il tessuto sociale e economico, ma impatta sugli stessi sodali che, al pari degli altri consociati, sono chiamati a far fronte alla crisi pur godendo di un tessuto relazionale che già li proietta alle opportunità che si aprono nel *post*.

Non appena la fase acuta si attenua (o cessa) inizia la seconda fase, quella dell'espansione, nel corso della quale – in estrema sintesi – la criminalità organizzata cerca di sfruttare il disordine e la scompagine che la crisi ha recato e tenta di incunearsi a condizioni e in quei settori che prima della stessa apparivano di difficile permeabilità, sì esplorando nuove fonti di lucro.

A favorire questo processo di consolidamento della propria posizione sul territorio sono gli inevitabili errori, ritardi e inesattezze operative dello Stato che, frenato da ipertrofia normativa, sovrapposizioni organizzative e dalla scomoda posizione di essere il primo soggetto deputato formalmente a fornire risposta alla popolazione, appare muoversi in modo elefantico in contrapposizione ai servizi facilmente e velocemente messi a disposizione dai criminali.

È qui che le organizzazioni delinquenziali cercano di porsi come interlocutrici affidabili delle piccole e medie imprese, dei professionisti con partita IVA e di quel sottobosco che si sostenta con entrate non legittime (solidarietà economica e accesso al credito). È in questo modo che il cd. welfare alternativo già in via ordinaria offerto dalle consorterie deviate riceve legittimazione da quegli strati della popolazione in quanto percepito come maggiormente affidabile rispetto a quello ufficiale e meno snello dello Stato.

Infine, vi è (sarà) una terza fase, quella del cd. ritorno alla normalità, nella quale i gruppi criminali riscuotono il loro credito presso coloro che non possono che mostrare gratitudine, sì allargando la cerchia della connivenza e, per l'effetto, la capacità di infiltrazione in ulteriore tessuto economico-sociale "sano". È il momento in cui il guadagno acquisito può essere utilizzato per ricavare ulteriori quote di mercato a discapito degli operatori leciti, situazione che rischia di coincidere nella specie – è già stato lanciato l'allarme – con la fase di concretizzazione del piano di rilancio delle economie europee, il cd. *Next Generation UE*.

Se quanto sopra è vero in termini generali, non è chi non veda come l'aggravamento delle condizioni di vita determinato dalla pandemia da Covid-19 sortisce l'effetto perverso di cui sopra proprio nel rapporto duale fra gruppi organizzati stranieri e comunità etnica di riferimento.

Difatti, le organizzazioni di stranieri, specie quelle a carattere transnazionale, potrebbero sfruttare la situazione, per un verso, rivolgendosi "oltre confine" per alimentare ulteriormente la tratta di esseri umani spingendo i soggetti che vivono ai margini a migrare in Occidente, salvo poi costringerle a ripagare i debiti contratti per la traversata con lo sfruttamento sessuale, il lavoro irregolare e l'impiego nei settori dell'illecito, *in primis* nel traffico di sostanze stupefacenti; per altro verso, concentrandosi "entro confine", rimediando alla perdita di occupazione e allo scivolamento in situazioni di precariato di molti immigrati, per tale motivo più soggetti a sfruttamento del lavoro (vedi il caso delle

piattaforme di *food & beverage delivery*⁷¹) ed a lasciarsi ammaliare dalle sirene delle offerte lavorative in campo criminale.

4. LA NATURA MAFIOSA DELLE ORGANIZZAZIONI CRIMINALI STRANIERE. L'APPROCCIO SOCIO-CRIMINOLOGICO

L'esatto inquadramento del fenomeno della criminalità organizzata di matrice straniera e la corretta strategia da adottare per affrontarlo esige che si risolva preliminarmente la questione definitoria, resa problematica dall'intrecciarsi di due piani di analisi, da una parte, quello delle rappresentazioni sociali, dall'altra parte, quello delle manifestazioni concrete⁷².

In linea generale è assodato che la spiegazione che diamo agli eventi crea rappresentazioni della realtà che orientano le scelte consequenziali. Lo stesso si verifica quando si determinano «le caratteristiche di un fenomeno deviante che può essere percepito in molteplici forme e affrontato, di volta in volta, in maniera coerente all'immagine che ne abbiamo costruito»⁷³.

Sul piano giuridico, in effetti, le moderne teorie dell'interpretazione hanno evidenziato il ruolo fondamentale ed insostituibile della pre-comprensione, intesa come anticipazione di significati, come condizione di conoscenza positiva, anche se provvisoria, della questione sottoposta e che precede inevitabilmente l'analisi sia del dato normativo che del materiale probatorio⁷⁴.

Nel caso di specie, prescindendo dai mezzi di informazione atecnici, dalle relazioni della Direzione Investigativa Antimafia e della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo emerge un mutamento del linguaggio adoperato, essendosi passati ultimamente da espressioni quali "altre forme di criminalità organizzata" o "gruppi criminali etnici" a quella più pregnante di "mafie straniere".

Nella riferita consapevolezza che «il nome utilizzato non è neutro, ma è uno dei fattori che contribuiscono a costruire un gruppo e a crearne la rappresentazione»⁷⁵, è evidente che nel dibattito pubblico italiano si registra una tendenza verso l'attribuzione alle varie consorterie criminali straniere della natura mafiosa.

Secondo il paradigma socio-criminologico, con il termine "mafia" si indica un fenomeno multidimensionale⁷⁶.

⁷¹ A titolo meramente esemplificativo vale la pena rilevare che con decreto n. 9/2020, nell'ambito del procedimento n. 74/2020 r.m.p. del 27 maggio 2020, la Sezione Autonoma Misure di Prevenzione del Tribunale di Milano ha sottoposto ad amministrazione giudiziaria, per la durata di un anno, la filiale italiana di una multinazionale dedita alla consegna di alimenti a domicilio mediante l'impiego di *rider* per lo più reclutati all'interno di un centro di accoglienza temporanea per migranti, ritenuti sottopagati e sottoposti a vessazioni di carattere economico. I vertici societari risultano attualmente indagati per intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro.

⁷² V. MASSARI M., *Mafie nostre e Mafie loro fra rappresentazioni sociali e realtà*, in *Lycos.co.uk*, 2002, p. 2.

⁷³ CARDELLA.C. - MACALUSO M. - TUMMINELLI G., *Rappresentazioni*, *op.cit.*, p. 126.

⁷⁴ Cfr. BALSAMO A. - RECCHIONE S., *Mafie*, *op.cit.*, p. 4.

⁷⁵ CARDELLA.C. - MACALUSO M. - TUMMINELLI G., *Rappresentazioni*, *op.cit.*, p. 127.

⁷⁶ A grandi linee sono rintracciabili tre gruppi definitori di mafia: la *prospettiva culturalista* la considera come una forma di comportamento rispondente alla specifica subcultura della società locale in cui si è sviluppata, fino a giungere nelle sue forme estreme a ridurla al contesto sociale di cui è parte integrante e mezzo extra-legale di risoluzione dei conflitti; la *prospettiva organizzativa* finisce con l'attribuire ai caratteri culturali una valenza secondaria nella definizione del fenomeno che viene così assimilato alla delinquenza organizzata; la maggior parte degli studiosi si colloca, invece, in una *posizione mediana* che coniuga l'elemento organizzativo con le radici sociali e che per tale ragione trova accoglimento nel seguente elaborato.

Per un'analisi più esauriente e completa si rinvia a: SCIARRONE R., *Mafie vecchie, mafie nuove - Radicamento ed espansione*, 1998, pp. 22-51.

Innanzitutto, essa può essere considerata un *network* di organizzazioni criminali che svolgono attività deputate ad assicurare ai propri membri guadagno, sicurezza ed onore, che per la realizzazione dei suoi fini si serve di alcuni strumenti quali l'esercizio della violenza, l'utilizzo di codici culturali tradizionali, la manipolazione delle relazioni sociali e di quelle politiche, con un'elevata capacità di instaurare proficui rapporti di scambio negli ambienti istituzionali.

I membri fanno parte di un sodalizio segreto con precisi vincoli di lealtà ed una struttura gerarchica. In particolare, la segretezza non svolge soltanto una funzione di protezione dall'esterno, ma è utile per dare, sia agli affiliati, sia ai terzi, un'immagine di potenza e di superiorità (a tal proposito si evidenzia l'importanza del rito di iniziazione che ancora ai nostri tempi segna l'ingresso di un soggetto nell'organizzazione mafiosa e serve a creare una netta divisione col mondo esterno utile a cementare il gruppo).

Particolare è la compagine organizzativa che comprende due dimensioni la cui combinazione è variabile nel tempo e nello spazio: la prima di «organizzazione di controllo del territorio, da cui deriva il suo potere e agire politico», la seconda di «organizzazione dei traffici illeciti, che la caratterizza come impresa che opera a cavallo dei mercati illegali e di quelli legali»⁷⁷.

D'altronde la persistenza della mafia dipende proprio dall'incrocio fra il controllo del territorio e le attività lucrative.

Si tratta di un soggetto capace di azione politica, anzi si caratterizza come «un gruppo politico in senso weberiano, poiché presenta le caratteristiche principali di tale categoria di gruppo, vale a dire un sistema di regole e di norme, un apparato in grado di farle rispettare, una dimensione territoriale e la coercizione fisica»⁷⁸. Essa, poi, concorre alla produzione della politica determinando le scelte sulla gestione del potere e la distribuzione delle risorse attraverso l'uso della violenza, la formazione di rappresentanti nelle istituzioni e la loro gestione e controllo; ed è in qualche modo un prodotto della politica nella misura in cui le istituzioni deviate mettono in campo supporti utili allo sviluppo dell'impresa mafiosa.

In sintesi, si può ben dire che la mafia è «sistema di potere, articolazione del potere, metafora del potere, patologia del potere»⁷⁹.

Delineati i profili socio-criminologici, sembra *prima facie* arduo sostenere che le organizzazioni criminali di origine straniera siano sempre delle vere e proprie mafie.

Nonostante il giustificato allarme sociale - fomentato, in parte, dalla spettacolarizzazione giornalistica e da opportunismi politici - degli studiosi del settore tendono, infatti, a rilevare che alcuni gruppi delinquenziali semmai, attraverso l'uso sistematico della violenza, stanno tentando di distinguersi dalla criminalità comune di cui ancora farebbero parte, vuoi per la mancanza di una struttura verticistica, di un'organizzazione rigida e di un codice interno⁸⁰, vuoi per l'assenza di una qualsiasi attestazione consensuale del tessuto sociale⁸¹. Invero, a mancare sarebbe proprio l'elemento che più caratterizzerebbe il fenomeno mafioso classico, *id est* il controllo del territorio ed il sistema di relazioni esterne con quell'ambiente, tanto che si è sostenuto che «più che di mafie vere e proprie (fondate cioè sul rito di affiliazione e sul radicamento storico in un luogo) si tratta di network informali, non pienamente strutturati, che vorrebbero farsi mafia. La loro forza non è nel controllo

⁷⁷ SCIARRONE R., *Mafie*, op.cit., p. 22.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 33.

⁷⁹ PADOVANI M., in FALCONE G., *Cose di cosa nostra*, 1993, p. 18.

⁸⁰ Cfr. DESIDERIO A., *L'invasione*, op.cit., p. 24.

⁸¹ MASSARI M., *Mafie*, op.cit., p. 6.

tradizionale del territorio, bensì nell'abitare gli anfratti dell'economia globale, nel sapere saltare - quando occorre - i ponti fra gli Stati nazione, offrendo servizi che nessun altro potrebbe offrire»⁸².

Il termine mafia non può, in tale ottica, essere adoperato come la chiave per interpretare qualunque tipo di azione illegale o criminale compiuta dagli stranieri, senza considerare che con la globalizzazione dei mercati criminali le stesse organizzazioni mafiose riconosciute sono indotte, ancor più che nei decenni precedenti, a cooperare con soggetti criminali che non sono affatto incardinati in compagini di questa natura (si pensi, fra tutti, alla figura del *passeur*, soggetto criminale che agisce lungo le varie frontiere dei traffici illegali).

Se questo è vero, tuttavia, ciò che gli interpreti devono tenere in considerazione onde evitare di scivolare sul terreno della sociologia o, addirittura, inseguire le paure contingenti che sorgono dal binomio immigrazione-criminalità, non è tanto la nozione criminologica di mafia, quanto il paradigma normativo che è stato descritto dal legislatore nell'art. 416 bis c.p., onde evitare che si accumulino ritardi nella comprensione e nel contrasto del fenomeno, come è avvenuto nel secolo scorso negli USA nei confronti di Cosa Nostra⁸³.

Un legislatore che – come si comprenderà meglio nel prosieguo – pur avendo ben presenti le caratteristiche tipologiche della classica associazione mafiosa, ha provveduto a delineare una fattispecie che fosse svincolata da qualsiasi richiamo ad un'area geografica ben determinata e ad un'organizzazione ben precisa⁸⁴.

Per esempio, si è evidenziato come la presenza delle relazioni esterne sia un elemento certamente caratterizzante le mafie storiche presenti in Italia, ma «questa realtà, per così dire, “effettuale”, non è però presente nella descrizione giuridica del reato di associazione di tipo mafioso»⁸⁵.

In altri termini, l'art. 416 bis c.p. – pur essendo stato modellato sulla mafia classica siciliana e sul presupposto della sua equiparazione con la 'ndrangheta e la camorra – «ha enucleato i caratteri comuni ed essenziali di tale fenomeni costruendo una categoria generale ed astratta che trascende anche l'approccio regionalistico allargato siculo-calabro-campano [...] L'art. 416 bis c.p. si presenta quindi come una più avanzata risposta istituzionale ad un fenomeno criminale [...] in relazione al quale i termini mafia e mafioso hanno una accezione tecnico-giuridica indipendente ed autonoma, in linea di principio, da ogni altra possibile accezione»⁸⁶.

5. LA NATURA MAFIOSA DELLE ORGANIZZAZIONI CRIMINALI STRANIERE. IL MODELLO NORMATIVO

Il paradigma normativo della mafia risulta descritto nel terzo comma dell'art. 416 bis c.p.

⁸² LEOGRANDE A., *Mafia, op.cit.*, p. 2.

⁸³ DI NICOLA A., *La lezione americana sulle mafie*, in *Altreconomia.it*, 2021.

⁸⁴ A tal proposito, GRASSO G., *Compatibilità tra la struttura del reato di cui all'art. 416 bis c.p. ed i moduli organizzativi della criminalità straniera. Le associazioni per tipo di reato*, in *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, 2010, vol. IV, p. 1755, evidenzia che «il legislatore del 1982, nel definire l'associazione di tipo mafioso, procede ad una operazione dotata di un certo margine di ambiguità e forse di contraddittorietà». Da un lato, questi, riprendendo la giurisprudenza che si era formata sulle misure di prevenzione, definisce l'associazione sulla base di caratteristiche proprie della mafia classica, in particolare attraverso i requisiti dell'assoggettamento e dell'omertà; dall'altro lato, non ha inserito nella definizione alcun collegamento ad un'area geografica ben determinata, come d'altra parte è evidente dall'ultimo comma della disposizione in parola; infine, si osserva che, tanto nella rubrica, quanto nel corpo del testo della disposizione, non si utilizza l'espressione “associazione mafiosa”, bensì quella di “associazione di tipo mafioso”. Ne consegue, secondo l'autore, «la forte tentazione di dilatare e di scolorire in sede di interpretazione i caratteri descrittivi della fattispecie per adattarli a nuovi fenomeni criminosi anche stranieri».

⁸⁵ VIGNA P. L., *Le nuove, op.cit.*, p. 197.

⁸⁶ *Passim* TURONE G., *Il delitto di associazione mafiosa*, 2008, p. 106.

(«l'associazione è di tipo mafioso quando coloro che ne fanno parte si avvalgono della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva» per raggiungere quelle finalità elencate nel seguito della norma richiamata).

In altri termini, il metodo mafioso rappresenta «un requisito fondante e imprescindibile dell'art. 416 bis c.p., il solo in grado di caratterizzare una specifica forma di criminalità organizzata e di consentire una fattispecie autonoma rispetto a quella generica di associazione per delinquere»⁸⁷.

Il primo elemento tipizzato nel terzo comma dell'art. 416 bis c.p. è quello della forza di intimidazione, definita come «la quantità di paura che una persona (fisica o giuridica) è in grado di suscitare nei terzi in considerazione della sua predisposizione ad esercitare sanzioni o rappresaglie»⁸⁸.

Siffatta capacità intimidatoria – i cui tratti peculiari consistono nell'attualità, persistenza ed oggettiva riscontrabilità – deve scaturire dall'associazione nel suo complesso, non essere il riflesso di comportamenti dei singoli componenti⁸⁹.

⁸⁷ SEMINARA S., *Gli elementi costitutivi del delitto di cui all'art. 416 bis c.p.*, in *I delitti di criminalità organizzata - Quaderni del CSM*, 1996, p. 4.

⁸⁸ SPAGNOLO G., *L'associazione di tipo mafioso*, 1997, p. 28.

La giurisprudenza di legittimità – segnatamente Cass. pen., sez. VI, 11 gennaio 2000, Ferone – lo considera «l'elemento maggiormente designante la fattispecie prevista dall'art. 416 bis c.p., [...] l'in sé dell'associazione di tipo mafioso, il dato che più discrimina quella prevista dall'art. 416 bis dalle altre associazioni criminali [...] l'elemento strumentale tipico del quale gli associati si servono in vista degli scopi propri dell'associazione; con la conseguenza che è indispensabile che quell'elemento effettivamente sussista e che gli associati siano consapevoli della sua esistenza».

⁸⁹ L'occasione per una simile puntualizzazione si è concretamente posta negli anni ottanta in relazione alla nota vicenda “Teardo” riguardante un gruppo di pubblici ufficiali che, abusando dei propri poteri, creava un clima di intimidazione nella cerchia degli imprenditori interessati ad accedere a determinati appalti inducendoli a versare tangenti. Interessante è la conclusione dei giudici di secondo grado (App. Genova, 17 dicembre 1990, Teardo, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1992, p. 324) secondo i quali «l'intimidazione subita dalle vittime di concussioni ed estorsioni non è da riferire all'esistenza di un'organizzazione temibile per se stessa, per la sua fama criminale, per la sua consolidata consuetudine di violenza, per la sua notoria propensione a commettere atti violenti; essa è piuttosto da riferire al serio e fondato timore di un uso concretamente pregiudizievole del potere discrezionale di cui gli imputati effettivamente disponevano; è da riferire, in altri termini, a nulla di più di quello stesso *metus publicae potestatis* che di volta in volta li induceva a subire l'imposizione di tangente». Sembra, pertanto, corretto aderire a quel pensiero giuridico che sottolinea come «occorre essere bene attenti a non confondere la forza di intimidazione del vincolo associativo con la semplice tracotanza o, come è stato efficacemente detto, con la cd. arroganza del potere e la condizione di assoggettamento e di omertà con la mera accettazione delle regole del gioco» (SPAGNOLO G., *L'associazione*, *op.cit.*, p. 44).

Mutatis mutandis, a medesimi principi di diritto (pur se a conclusioni applicative opposte) si è ispirata la Cassazione nella nota vicenda di “Mafia Capitale” (sentenze gemelle rese in sede cautelare: Cass. pen., sez. VI, 9 giugno 2015, C. e altri, con commento di VISCONTI C., *A Roma una mafia c'è. E si vede*, in *Penalecontemporaneo.it*, 2015) statuendo che «ai fini della configurabilità del reato di associazione mafiosa, la forza intimidatrice espressa dal vincolo associativo dalla quale derivano assoggettamento e omertà può essere diretta tanto a minacciare la vita o l'incolumità personale, quanto anche o soltanto, le essenziali condizioni esistenziali, economiche o lavorative di specifiche categorie di soggetti [...] ferma restando una riserva di violenza nel patrimonio associativo, tale forza intimidatrice può venire acquisita con la creazione di una struttura organizzativa che, in virtù di contiguità politico-elettorali, con l'uso di prevaricazioni e con una sistematica attività corruttiva, esercita condizionamenti diffusi nell'assegnazione di appalti, nel rilascio di concessioni, nel controllo di settori dell'attività di enti pubblici o di aziende parimenti pubbliche, tanto da determinare un sostanziale annullamento della concorrenza o di nuove iniziative da parte di chi non aderisca o non sia contiguo al sodalizio». In altri termini per gli ermellini, attesa l'assenza di soluzione di continuità fra le pratiche intimidatorie e quelle corruttive, le attività sistematiche di corruzione possono ben rappresentare una modalità di avvalimento di quella forza intimidatrice previamente acquisita, la quale è a sua volta da quelle rafforzata (*amplius*: MERENDA I. - VISCONTI C., *Metodo mafioso e partecipazione associativa nell'art. 416 bis tra teoria e diritto vivente*, in *Penalecontemporaneo.it*, 2019, p. 11 ss).

A tal proposito, si è felicemente osservato che «la forza intimidatrice del vincolo associativo fa parte del patrimonio aziendale dell'associazione di tipo mafioso, così come l'avviamento commerciale fa parte dell'azienda»⁹⁰.

La carica intimidatoria si fonda sulla memoria di una pregressa attività di sopraffazione, sulla consapevolezza della sua trascorsa consuetudine di violenza e di minaccia, grazie alla quale si è estesa intorno all'associazione «un alone permanente di intimidazione diffusa, tale che si mantenga vivo anche a prescindere da singoli atti di intimidazione concreti posti in essere da questo o quell'associato»⁹¹.

In tale prospettiva gli atti intimidatori che hanno contribuito alla fama criminale appartengono al passato della vita associativa, mentre, una volta consolidata tale carica intimidatoria autonoma, l'associazione potrà sfruttare – come si analizzerà a breve – «l'effetto differito e diffuso delle intimidazioni originarie»⁹² senza bisogno di reiterare il comportamento vessatorio.

Quanto ai profili probatori, se per i sodalizi mafiosi classici (cosa nostra, 'ndrangheta, camorra) può valere un ragionamento presuntivo, per i gruppi criminali organizzati di nuova emersione occorre procedere ad un duplice e rigoroso accertamento probatorio che attenga, sia all'avvenuta consumazione di atti di violenza o di minaccia per un congruo lasso temporale, sia all'eventuale idoneità di tali comportamenti a sviluppare intorno agli stessi l'alone permanente di diffuso timore.

Trattasi, con tutta evidenza, di considerazioni che si attagliano al tema del momento in cui un'associazione per delinquere semplice si trasforma in un'associazione di stampo mafioso e dell'aspetto più delicato che coinvolge l'attribuibilità dei connotati mafiosi alle organizzazioni criminali di matrice straniera.

Detto ciò, va svolta un'attenta riflessione sull'elemento centrale del cd. metodo mafioso, ovvero lo sfruttamento, da parte dei partecipi dell'associazione, della forza di intimidazione.

L'argomento ha sollevato ampi dibattiti nel pensiero giuridico italiano ed ha dato adito a diverse letture non sempre distaccate da legittime preoccupazioni di carattere processual-probatorio.

Per una prima tesi, il delitto di cui all'art. 416 bis c.p. sarebbe una *species* del *genus* del reato associativo base (cd. teoria dei cd. “cerchi concentrici” dove il delitto in parola costituisce il circolo minore del più ampio anello rappresentativo del reato associativo di pericolo previsto e punito dall'art. 416 c.p.).

Ne consegue che, trattandosi di un reato associativo puro, già perfetto al momento della costituzione del sodalizio, andrebbe ricostruito «il metodo associativo in chiave di mero programma strumentale,

⁹⁰ TURONE G., *Il delitto*, *op.cit.*, p. 120.

⁹¹ Cass. pen., sez. I, 12 dicembre 2003, M.P.G. *Amplius* TURONE G., *Il delitto*, *op.cit.*, p. 121, il quale aggiunge che «l'alone di intimidazione – in quanto riflesso esterno della carica intimidatoria – è l'elemento catalizzatore che fa da intermediario tra la carica intimidatoria e la condizione di assoggettamento e di omertà».

⁹² SPAGNOLO G., *L'associazione*, *op.cit.*, p. 33.

oggetto di dolo specifico»⁹³, ammettendosi anche la sola eventualità «che gli associati si propongano di conseguire i loro obiettivi mediante il ricorso alla forza intimidatrice»⁹⁴.

Altro indirizzo, al contrario, ritiene che il delitto di cui all'art. 416 bis c.p. sia un reato associativo a struttura mista, per la cui integrazione sarebbe richiesto, oltre all'accertamento dell'esistenza del vincolo sociale, almeno un inizio di attività esecutiva⁹⁵.

L'integrazione della fattispecie incriminatrice in esame esigerebbe, in altre parole, il compimento da parte dei sodali di un'attività non limitata al mero momento organizzatorio dell'associazione, ma concretamente e tangibilmente già rivolta alla realizzazione dei suoi scopi (fattispecie a formazione progressiva). In tale prospettiva, le due fattispecie di reato di cui, rispettivamente, all'art. 416 bis c.p. ed all'art. 416 c.p. andrebbero rappresentate come due cerchi solo parzialmente coincidenti, avendo l'associazione di stampo mafioso una componente propria (rappresentata dall'avvalimento del metodo intimidatorio)⁹⁶.

A sostegno dell'orientamento qui riportato milita, innanzitutto, l'inequivoco tenore letterale della disposizione, segnatamente l'uso dell'indicativo «*si avvalgono*» in luogo dell'espressione «*intenzione/propongono di avvalersi*», come, invece, è adoperato in relazione ad altre fattispecie associative (vedi quella di cui all'art. 270 bis c.p.).

Si è poi evidenziato che una diversa ricostruzione troppo incentrata sulla valutazione della sola dimensione organizzativa contrasterebbe coi lavori preparatori, non sarebbe in grado di giustificare il severo trattamento sanzionatorio previsto dalla norma, in contrasto con i principi di offensività e proporzione, e non porrebbe un adeguato argine a possibili presunzioni di carattere etnico-antropologico.

La prevalente giurisprudenza della Suprema Corte propende per tale secondo indirizzo interpretativo, sostenendo chiaramente che «per qualificare una associazione per delinquere ai sensi dell'art. 416 bis, non è sufficiente che essa abbia programmato di avvalersi della forza di intimidazione e della conseguente condizione di assoggettamento e di omertà, ma è necessario che se ne sia avvalsa in concreto (vale a dire in modo effettivo) nell'ambiente circostante, essendo la diffusività un carattere essenziale della forza intimidatrice»⁹⁷.

⁹³ BORRELLI G., *Il "metodo mafioso", tra parametri normativi e tendenze evolutive*, in *Cass. pen.*, 2007, pp. 2783-2784 e a conclusioni non dissimili FORTUNA E., *La risposta delle istituzioni alla criminalità mafiosa*, in *Cass. pen.*, 1984, pp. 203 ss. Un po' più articolata, però, la posizione di NEPPI MODONA G., *Il reato di associazione mafiosa*, in *Dem. Dir.*, 1983, p. 51, il quale afferma che «non è necessario che la forza intimidatrice sia stata realmente posta in essere, né tantomeno che abbia raggiunto gli effetti tipici previsti dall'art. 416 bis c.p.; è sufficiente accertare che gli associati si avvalgono abitualmente, come connotato tipico dei propri comportamenti, della forza intimidatrice, sì che questa possa essere ritenuta il metodo costante attraverso cui si svolge la loro illecita attività».

In giurisprudenza, *Cass. pen.*, sez. V, 3 marzo 2015, Bandiera e altri; *Cass. pen.*, sez. II, 11 gennaio 2012, Romeo; *Cass. pen.*, sez. V, 2 ottobre 2003, Peluso; *Cass. pen.*, sez. V, 25 giugno 2003, Di Donna.

⁹⁴ Cfr. FIANDACA G., *Commento all'art. 1 l. 13 settembre 1982 n. 646*, in *Leg. Pen.*, 1983, pp. 261-262.

⁹⁵ SPAGNOLO G., *L'associazione*, *op. cit.*, pp. 49 ss.

⁹⁶ Il metodo, nella prospettiva qui esaminata, costituisce quindi elemento strutturale e oggettivo della fattispecie di reato, come ricorda all'uopo SPARAGNA R.M., *Metodo mafioso e c.d. mafia silente nei più recenti approdi giurisprudenziali*, relazione al corso di formazione della SSM sul tema «*Indagini e giudizio nei reati di criminalità organizzata*», 5-7 ottobre 2015, Scandicci (FI), in *Scuolamagistratura.it*, p. 2.

⁹⁷ *Cass. pen.*, sez. I, 18 aprile 2012, Amurri e altri; *Cass. pen.*, sez. I, 23 aprile 2010, Spartà e altri; *Cass. pen.*, sez. V, 19 dicembre 1997, Magnelli.

Alle due tesi interpretative testé riportate se ne sono col tempo affiancate alcune sincretiste⁹⁸, muovendo dalla considerazione che la concezione dell'art. 416 bis c.p. come reato associativo a struttura mista rischierebbe di non condurre alla punibilità di quei contributi che, pur non sostanziandosi in una esteriorizzazione della capacità intimidatrice del vincolo associativo, recano comunque un apporto causale all'esistenza dell'associazione e alla sua operatività, nonché dall'asserita incongruenza discendente dall'attrazione nel fatto tipico della concretizzazione delle finalità associative nella misura in cui quelle stesse finalità sono costruite nella norma come alternative fra loro.

Così ritenendo, la forza di intimidazione – della quale andrebbero tenuti distinti due aspetti: «il primo, per così dire statico, riguarda la capacità intimidatrice dell'associazione che deve essere attuale e non solo potenziale e cui deve corrispondere un alone di intimidazione diffuso effettivo e obiettivamente riscontrabile; il secondo, cioè quello dinamico, attiene invece all'attività di sfruttamento che può anche essere solo potenziale, ed è quindi oggetto del programma associativo»⁹⁹ – avrebbe un duplice rilievo nella struttura della fattispecie: «sotto il profilo oggettivo, è elemento indefettibile di cui l'associazione deve essere dotata; sotto il profilo soggettivo, è l'oggetto del dolo specifico degli associati nella prospettiva del suo concreto sfruttamento»¹⁰⁰.

In tal guisa, verrebbero attratte all'interno della sfera di illiceità di cui all'art. 416 bis c.p. quelle associazioni che, già dotate di una forza criminale riconosciuta nel contesto socio-territoriale, siano comunque disposte, se necessario per il raggiungimento dei propri scopi, a farvi ricorso.

Seppur apprezzabili nelle intenzioni, anche tali tesi intermedie non sono esenti da critiche. Difatti, appare insormontabile il contrasto con il dato letterale della disposizione *de qua*, oltre alla constatazione che pretendere che la capacità di intimidazione dell'associazione sia destinata teleologicamente al perseguimento dei suoi scopi non significa affatto esigere che siffatti obiettivi debbano effettivamente realizzarsi.

Pertanto, si ritiene preferibile accogliere la ricostruzione dell'art. 416 bis c.p. quale reato associativo a struttura mista o complessa, ove in uno agli elementi essenziali di un'associazione (*pactum sceleris*, adeguata struttura organizzativa e programma delittuoso) è richiesto il compimento da parte dei sodali di «un'attività esterna per la realizzazione del programma criminoso»¹⁰¹.

Detto ciò, lo sfruttamento della forza di intimidazione non passa indefettibilmente dal ricorso alla violenza o alla minaccia da parte dell'associazione o dei singoli partecipi. Difatti, tutte quelle azioni minatorie volte a garantire all'associazione una carica intimidatoria autonoma attengono alla fase anteriore di costituzione del sodalizio mafioso, mentre non sono comprese nel modello legale della disposizione che ci occupa¹⁰².

Ovviamente non è escluso che singoli atti di violenza e di sopraffazione siano attuati anche dopo la costituzione del gruppo mafioso, ma si tratta di una semplice eventualità, perché, al contrario, non è necessario che lo sfruttamento attivo della carica intimidatoria del vincolo associativo passi attraverso

⁹⁸ BORRELLI G., *Il "metodo mafioso"*, *op.cit.*, p. 2785; NOTARO D., *Art. 416 bis c.p. e "metodo mafioso"*, *tra interpretazione e riformulazione del dettato normativo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1999, p. 1489; INGROIA A., *L'associazione di tipo mafioso*, 1993, p. 68.

⁹⁹ INGROIA A., *L'associazione*, *op.cit.*, p. 68. In termini quasi identici si esprimono: TURONE G., *Il delitto*, *op.cit.*, p. 134 e DE FRANCESCO G.A., voce *Associazione per delinquere e associazione di tipo mafioso*, in *Dig. Pen.*, 1987, pp. 312-313.

¹⁰⁰ INGROIA A., *L'associazione*, *op.cit.*, p. 70.

¹⁰¹ SPAGNOLO G., *L'associazione*, *op.cit.*, p. 65.

¹⁰² INSOLERA G., *Diritto penale e criminalità organizzata*, 1996, p. 72; DE FRANCESCO G.A., voce *Associazione*, *op.cit.*, p. 310.

specifiche attività minatorie (cd. sfruttamento inerziale del metodo mafioso). Si è, in termini, rilevato che «la violenza e la minaccia, rivestendo natura strumentale nei confronti della forza intimidatrice, costituiscono un accessorio eventuale o, meglio, latente, della stessa, ben potendo derivare dalla semplice esistenza e notorietà del vincolo associativo. Esse, quindi, non costituiscono una modalità con la quale deve puntualmente manifestarsi all'esterno la condotta degli agenti, dal momento che le condizioni di assoggettamento e gli atteggiamenti omertosi, indotti nella popolazione e negli associati stessi, ben possono costituire, più che l'effetto di singoli atti di sopraffazione, la conseguenza del prestigio criminale dell'associazione»¹⁰³.

Si distinguono, più in dettaglio, tre livelli di estrinsecazione del metodo mafioso in stretta correlazione proprio al livello di fama criminale – o che dir si voglia “riserva di violenza” – già raggiunto dall'organizzazione: il compimento di un atto violento o la formulazione di una specifica ed esplicita minaccia, sia allo scopo di sottolineare e rafforzare il timore per il gruppo criminale¹⁰⁴, sia per estendere il campo d'attività a nuovi territori e nuovi settori¹⁰⁵; l'avvertimento avente forma larvata ed indiretta, quale messaggio di chiaro interesse dell'associazione verso un comportamento attivo o omissivo del destinatario con implicita richiesta di agire in conformità¹⁰⁶; assenza di richiesta, anche allusiva, e determinazione spontanea, per l'effetto, dei terzi¹⁰⁷. Allorché il metodo mafioso si inveri in forme larvate o del tutto silenziose si è di fronti al fenomeno della cd. mafia silente, il cui preciso rilievo penale è oggetto di ampio dibattito dottrinale e giurisprudenziale, come si accennerà soltanto nel § 6.2, esulando dalla presente.

Fermo quanto sopra, come ha più volte ribadito la Suprema Corte «il metodo si connota, dal lato attivo, per l'utilizzazione da parte degli associati della carica intimidatrice nascente dal vincolo associativo e, dal lato passivo, per la situazione di assoggettamento e di omertà che da tale forza intimidatrice, quale effetto, si sprigiona per il singolo sia all'esterno dell'associazione sia al suo interno»¹⁰⁸.

Alla capacità intimidatrice del vincolo associativo seguono, pertanto, le condizioni di assoggettamento e di omertà in un rapporto di causa-effetto (a tacer d'altro, da un punto di vista letterale la particella «ne» risulta legata non al complemento di specificazione «del vincolo associativo», bensì alla «forza di intimidazione»).

¹⁰³ Cass. pen., sez. I, 12 dicembre 2003, M.P.G., cit. V. anche Cass. pen., sez. VI, 13 giugno 2017, Vicidonimi e Cass. pen., sez. II, 15 maggio 2015, Concas e altri. *Contra*: Cass. pen., sez. VI, 16 settembre 2015, Barba ed altri. Si è affermato (SPAGNOLO G., *L'associazione*, *op.cit.*, pp. 29 ss.) che si avvale della forza di intimidazione del vincolo associativo «chi chiede senza bisogno di minacciare esplicitamente, chi ottiene senza bisogno di chiedere, utilizzando la cattiva fama del sodalizio criminoso e la paura che incute il vincolo associativo». Ciò che in tali casi risulta indefettibile è che il partecipe agisca non per sé, ma nell'interesse e per conto del sodalizio. In tali situazioni il messaggio, pur essendo tacito o mancando del tutto, richiama ai non affiliati un patrimonio di esperienze passate, ovvero che la disobbedienza o il contrasto alla volontà del clan produrrà quelle conseguenze negative già sperimentate.

¹⁰⁴ Si pensi, ad esempio, alle stesse stragi dei giudici Falcone e Borsellino, la cui finalità può essere rintracciata, non soltanto nell'eliminazione di personaggi scomodi, ma anche nel tentativo di ribadire alla società italiana il messaggio di potenza e pervasività della mafia. In altre parole, le manifestazioni di violenza mafiosa possono essere «indice dello stato di salute dell'organizzazione e del grado di controllo che esercita sul territorio» (FALCONE G., *Cose di cosa nostra*, 1993, p. 37).

¹⁰⁵ V. anche SEMINARA S., *Gli elementi*, *op.cit.*, pp. 5 e 6.

¹⁰⁶ A titolo esemplificativo v. Cass. pen., sez. V, 3 febbraio 2015, Fiorisi e altri.

¹⁰⁷ Si pensi all'abbandono di una gara d'appalto da parte dei concorrenti, pur interessati all'aggiudicazione, nella sola consapevolezza della partecipazione ad essa di un esponente mafioso.

¹⁰⁸ Cass. pen., 11 gennaio 2000, Ferone, cit.; più di recente Cass. pen., 18 aprile 2012, Amurri e altri, cit.

Se tali effetti dipendono, invece, da fattori diversi dalla capacità di intimidazione – quali gli elementi di matrice subculturale – va esclusa l’incriminazione per il reato *de quo* e può semmai parlarsi di associazione a delinquere semplice¹⁰⁹, pur se ciò non esclude che tali fattori possano avere un qualche rilievo a livello probatorio. In tal senso è da registrarsi una qualche apertura nella giurisprudenza di legittimità, secondo la quale, ai fini dell’attribuzione della qualifica di mafiosità ad un gruppo criminale organizzato, «l’interprete è autorizzato a coordinare i vari elementi indiziari in una chiave di lettura che tenga conto delle nozioni socio-antropologiche e del particolare ambiente culturale, geografico ed etnico in cui i fatti sono maturati»¹¹⁰.

Passando al profilo definitorio, l’assoggettamento può essere individuato in un grave e pesante stato di timore che, a differenza del reato di estorsione in cui appare sufficiente un qualsiasi condizionamento della volontà, sembra postulare che le vittime siano state poste «in condizione non occasionale o momentanea di vera e propria succubanza»¹¹¹.

Ciò non significa che esso debba interessare un ambito spaziale particolarmente esteso o tutti i soggetti o i settori economici all’interno del contesto territoriale interessato, ma è in ogni caso necessario che coinvolga un numero apprezzabile di soggetti e che si riflettano quei caratteri di diffusione e durata già menzionati in relazione alla forza di intimidazione.

L’omertà, nell’accezione sociologica del termine, è il rifiuto assoluto ed incondizionato a collaborare con gli organi dello Stato, sia per timore di ritorsioni, sia per volontà di proteggere il clan, sia per negare legittimazione allo Stato negli affari della comunità civile¹¹². Si è anche affermato che essa consisterebbe in una opposizione passiva al metodo democratico ed un atteggiamento di diffusa e pervasiva diffidenza verso le istituzioni pubbliche¹¹³.

In senso giuridico, invece, il significato del termine va individuato in modo meno pregnante, intendendosi un tipo di comportamento caratterizzato dalla non collaborazione con gli organi dello Stato, dalla reticenza e dal favoreggiamento nei confronti dei membri del sodalizio.

Anche il rifiuto di collaborare deve essere «sufficientemente diffuso (anche se non generale) e non deve dipendere da motivi contingenti, o avere carattere occasionale, o trovare una sua spiegazione sul piano processuale»¹¹⁴, ma allo stesso tempo «non è necessaria la presenza di un’omertà immanente e permanente, ma è sufficiente che la carica intimidatoria autonoma propria del sodalizio sia capace di ingenerare specifiche condizioni di omertà»¹¹⁵.

¹⁰⁹ Cfr. TURONE G., *Il delitto*, *op.cit.*, p. 165. Abbastanza concorde la stessa giurisprudenza: Cass. pen., sez. I, 9 maggio 1987, Fiandaca; Cass. pen., sez. VI, 11 febbraio 1994, De Tommasi; Cass. pen., sez. VI, 11 gennaio 2000 Ferone, cit.

¹¹⁰ Cass. pen., sez. I, 16 marzo 1987, Mammoliti. In termini simili, Cass. pen., sez. III, 16 gennaio 1992, Gagliardi e altri; Cass. pen., sez. I, 1 aprile 1987, Ollio. Nel considerare, però, in qualche modo rilevanti i fattori subculturali nei suddetti procedimenti si è messa in luce, da un lato, la difficoltà di distinguere la sottocultura mafiosa, come condivisione di un sentimento di opposizione all’apparato statale e alle sue regole, dalla soggezione ambientale, come risultante indiretta della forza intimidatrice; dall’altro lato, il rischio che con il richiamo al contesto socioculturale si generalizzino situazioni diverse fra loro.

¹¹¹ SPAGNOLO G., *L’associazione*, *op.cit.*, p. 36; SEMINARA S., *Gli elementi*, *op.cit.*, p. 6.

¹¹² HESS H., *Mafia*, *op.cit.*, p. 147.

¹¹³ DALLA CHIESA N., *Il potere mafioso - Economia e ideologia*, 1976, p. 67.

¹¹⁴ SPAGNOLO G., *L’associazione*, *op.cit.*, p. 38.

¹¹⁵ TURONE G., *Il delitto*, *op.cit.*, p. 154. V. anche INGROIA A., *L’associazione*, *op.cit.*, p. 75.

In giurisprudenza possono menzionarsi le seguenti pronunce: Cass. pen., sez. VI, 10 giugno 1989, Teardo; *conf.* Cass. pen., sez. VI, 11 gennaio 2000, Ferone, cit.

La giurisprudenza prevalente ritiene poi non essenziali, ma allo stesso modo non irrilevanti, quelle condizioni di assoggettamento e di omertà che si manifestano all'interno del clan mafioso¹¹⁶, anche se non mancano pronunce in cui si è affermato che la succubanza interna atterrebbe al solo profilo criminologico e sociologico del fenomeno, non a quello giuridico¹¹⁷.

Proprio in tema di mafie straniere, segnatamente in un'ipotesi in cui veniva in rilievo un gruppo criminale nigeriano noto come *Eiye*, particolarmente attivo nelle attività di sfruttamento della prostituzione e nel narcotraffico, è stato efficacemente raffigurato il triplice effetto della carica intimidatoria nascente dal vincolo associativo, ribadendosi come la stessa, in primo luogo, «si manifesta internamente attraverso l'adozione di uno stretto regime di controllo degli associati», in un momento logicamente successivo, «si proietta anche all'esterno attraverso un'opera di controllo del territorio e di prevaricazione nei confronti di chi vi abita, tale da determinare uno stato di soggezione e di omertà non solo nei confronti degli onesti cittadini, nei riguardi dei quali si dirige l'attività delittuosa, ma anche nei confronti di coloro che abbiano intenti illeciti, costringendoli ad aderire al sodalizio criminale»¹¹⁸.

5.1. L'ESPLICITA PUNIBILITÀ DELLE MAFIE "ATIPICHE" SUB ART. 416 BIS C.P.

Costituisce dato legislativo ormai esplicitato dall'ultimo comma dell'art. 416 bis c.p. che «le disposizioni del presente articolo si applicano anche alla camorra, alla 'ndrangheta ed alle altre associazioni, comunque localmente denominate, anche straniere, che valendosi della forza intimidatrice del vincolo associativo perseguono scopi corrispondenti a quelli delle associazioni di tipo mafioso».

Prescindendo dall'esatta delimitazione delle associazioni che vanno sotto il nome di camorra e 'ndrangheta – sulla quale è opportuno rinviare ad altri contributi in materia¹¹⁹ – per quanto qui di interesse si è posto anzitutto il quesito sulla portata dell'espressione «*comunque localmente denominate*».

Ad avviso di una parte della dottrina essa rifletterebbe molto più della semplice volontà del legislatore di estendere il campo di applicazione della fattispecie in esame, giacché sarebbe evidente che «in tanto si può parlare di denominazione locale in quanto l'organismo abbia da tempo operato nella zona, in guisa da essere in qualche modo etichettato»¹²⁰.

In altri termini, l'ultimo comma dell'art. 416 bis c.p. sosterebbe una lettura ambientale del fenomeno mafioso secondo la quale è difficile che possa costituirsi un'associazione mafiosa al di là dei contesti geografici tradizionali, dovendo altrimenti trascorrere un tempo idoneo perché il nuovo sodalizio assuma un'etichettatura.

Invero – senza voler in alcun modo sottovalutare il legame fra organizzazione di tipo mafioso ed ambiente circostante – una lettura così strettamente regionalistica, fra l'altro rimasta isolata nel panorama giuridico italiano, stride con la *ratio* della disposizione in analisi che è proprio quella di

¹¹⁶ *Ex multis*: Cass. pen., sez. VI, 11 gennaio 2000, Ferone, cit.

¹¹⁷ Cass. pen., sez. V, 19 dicembre 1997, Magnelli, cit.

¹¹⁸ Cass. pen., sez. II, 31 marzo 2017, Lee.

¹¹⁹ *Ex multis*, SPAGNOLO G., *L'associazione*, op. cit., p. 93; TURONE G., *Il delitto*, op. cit., p. 32; GRASSO P. - LA VOLPE A., *Per non.*, op. cit., pp. 165 ss.

¹²⁰ DIAN S., *Osservazioni sugli elementi caratterizzanti il reato di associazione a delinquere di tipo mafioso*, in *Dif. pen.*, 1984, p. 103.

ampliare la punibilità alle mafie non tradizionali e/o a quelle che estendono i loro interessi in nuove aree geografiche.

Dalla lettura della norma emerge, altresì, il mancato richiamo, accanto alla forza di intimidazione, delle condizioni di assoggettamento e di omertà.

Se è vero che la segnalata assenza può apparentemente indurre a ritenere i due elementi «parametri necessari per la sussistenza delle associazioni mafiose classiche e non per i nuovi fenomeni delinquenziali collocati in un diverso contesto geografico (ovvero, per la parte che qui interessa, relativi ad aggregati di carattere etnico)»¹²¹, è altrettanto vero che siffatta opzione ermeneutica non può essere accolta per diverse ragioni.

La prima e principale attiene alla relazione sussistente fra la forza di intimidazione del vincolo associativo, da una parte, e le condizioni di assoggettamento e di omertà, dall'altra. Difatti, come esposto, risolvendosi la forza di intimidazione in una situazione di diffuso timore, viene conseguentemente causato uno stato di assoggettamento e di omertà e proprio da queste due manifestazioni sarà più agevole ricavare la prova della forza prevaricatrice.

In altri termini, «se assoggettamento e omertà sono il prodotto “naturale” dell'intimidazione diffusa, la menzione esplicita della sola forza di intimidazione, rilevabile nell'ultimo comma dell'art. 416 bis, richiama automaticamente anche i due parametri dell'assoggettamento e dell'omertà»¹²².

Una diversa lettura tesa a slegare le due componenti condurrebbe all'estensione illimitata della sfera di applicabilità del reato associativo *de quo* con evidente *vulnus*, sia del principio di tassatività materiale – non risultando puniti solo quei comportamenti normativamente determinati con precisione e manifestati tangibilmente nel mondo esterno – che del principio di uguaglianza, venendosi a creare, all'interno dell'astratta associazione criminale ideata dal legislatore, differenziazioni illogiche e per nulla corrispondenti alla realtà che si è intesa normare¹²³.

D'altro canto, se proprio il legislatore avesse inteso prevedere la punibilità di un'associazione a delinquere a prescindere dalla sua capacità di generare assoggettamento e omertà, lo avrebbe a maggior ragione previsto per quella mafiosa classica che rappresentava e rappresenta l'archetipo¹²⁴.

In effetti, appare «inverosimile che si siano voluti sfumare i contorni della fattispecie (e che si sia inteso semplificare la prova) proprio in relazione a fenomeni diversi rispetto a quello per fronteggiare il quale (e cioè la mafia in senso stretto) la norma incriminatrice è stata concepita»¹²⁵.

Si tratta, in definitiva, di un evidente caso in cui la legge *minus dixit quam voluit* e che, pertanto, gli elementi costitutivi della fattispecie delineati dal legislatore al terzo comma dell'art. 416 bis c.p. ed integranti il metodo mafioso debbano intendersi integralmente richiamati dall'ultimo comma.

¹²¹ Siffatta lettura è riportata, al solo scopo di rilevarne le criticità, da GRASSO G., *Compatibilità*, *op.cit.*, p. 1766.

¹²² TURONE G., *Il delitto*, *op.cit.*, p. 153. L'autore si sofferma in particolare sul profilo probatorio, sottolineando che la forza intimidatrice «dovrà essere provata anche (e potremmo dire specialmente) attraverso le seconde, che costituiscono gli unici indizi veramente univoci di quella che abbiamo chiamato “carica intimidatoria autonoma”». Di fatto, cioè, la forza intimidatrice promanante dal vincolo associativo rivelerà la mafiosità del gruppo nel momento in cui diventa capace di assoggettare e di produrre omertà in specifiche situazioni.

¹²³ Cfr. TURONE G., *Il delitto*, *op.cit.*, p. 154.

¹²⁴ Cfr. SPAGNOLO G., *L'associazione*, *op.cit.*, p. 96.

¹²⁵ INGROIA A., *L'associazione*, *op.cit.*, p. 104.

A sostegno dell'indirizzo qui accolto milita anche un'argomentazione di carattere sistematico, posto che l'art. 13 della l. 13 settembre 1982 n. 646, nel modificare l'art. 1 della l. n. 575 del 1965, aveva esteso il campo applicativo delle misure di prevenzione «alla camorra o ad altre associazioni, comunque localmente denominate, che perseguono finalità o agiscono con metodi corrispondenti a quelli delle associazioni di tipo mafioso», facendo quindi richiamo non alla sola forza intimidatrice, ma al metodo mafioso nella sua globalità.

Detto ciò, va altresì respinta ogni interpretazione estensiva dell'espressione "corrispondenza degli scopi" tesa ad includere il perseguimento di finalità in qualche misura differenti rispetto a quelle esplicitate al terzo comma della previsione in esame.

È ben vero che, avendo il legislatore operato un'astrazione delle componenti delle varie associazioni delinquenziali con caratteri simili, sia inevitabile una certa cifra di incertezza dei requisiti, ma risulta egualmente inaccettabile una ricostruzione imprecisa dell'area del penalmente rilevante, che conduca ad un'applicazione pratica della norma «inevitabilmente affidata a criteri emozionali»¹²⁶. In tal guisa, difatti, «lo sforzo definitorio profuso dal legislatore nel detto comma (terzo) risulterebbe del tutto vanificato, degradando a descrizione meramente esemplificativa»¹²⁷, con palese violazione dei principi di determinatezza ed uguaglianza.

Invero, alcune delle finalità descritte al terzo comma (come quella di profitto o vantaggio ingiusto) assumono carattere talmente ampio da non riuscire a rintracciare altri fini "corrispondenti" che non siano riconducibili a queste¹²⁸.

In definitiva, può fondatamente ritenersi che nell'ultimo comma dell'art. 416 bis c.p. siano richiamati i medesimi elementi tipici dell'associazione mafiosa descritti nel terzo comma, sì da potersi *prima facie* propendere per la natura meramente simbolica della norma in esame¹²⁹.

A ben guardare, tuttavia, il comma che si sta esaminando contribuisce in ogni caso a meglio delineare l'ambito di applicabilità della norma penale: difatti, il legislatore, lungi dal voler distinguere i requisiti necessari per la configurazione delle associazioni mafiose e di quelle di tipo mafioso, avrebbe allo stesso tempo scongiurato interpretazioni eccessivamente restrittive che escludano dall'ambito di applicabilità dell'art. 416 bis c.p. fenomeni criminali non diversi da quelli per i quali è stata predisposta la norma e, tuttavia, operanti al di fuori di un determinato contesto geografico.

In altre parole, l'ultimo comma dell'art. 416 bis c.p. rifletterebbe un'esigenza di astrazione da parte del legislatore che ha in tal modo offerto «un'interpretazione autentica della nozione giuridica di associazione di tipo mafioso con particolare riguardo alla sua estensione, onde garantire che la definizione generale contenuta nel terzo comma non venga snaturata e non abbia ad essere interpretata restrittivamente e riduttivamente, quasi essa fosse la descrizione di un fenomeno esclusivamente siciliano»¹³⁰.

Se questo era l'intento del legislatore, tuttavia, non può non prendersi atto della infelice formulazione dell'ultimo comma e del suo difettoso coordinamento con la disposizione del terzo comma¹³¹.

¹²⁶ NUVOLONE P., *Legalità penale, legalità processuale e recenti riforme*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1984, p. 8.

¹²⁷ INGROIA A., *L'associazione*, *op.cit.*, p. 104.

¹²⁸ Cfr. TURONE G., *Il delitto*, *op.cit.*, p. 285.

¹²⁹ CANESTRARI S. - GAMBERINI A. - INSOLERA G. - MAZZACUVA N. - SGUBBI F. - STORTONI L. - TAGLIERINI F., *Diritto penale - Lineamenti di parte speciale*, 2006, p. 281. Si esprimono in termini più radicali di puntualizzazione sostanzialmente superflua FIANDACA G. - MUSCO E., *Diritto penale - Parte speciale*, 2006, p. 404; SPAGNOLO G., *L'associazione*, *op.cit.*, p. 97; FORTI G., in *CRESPIA. - FORTI G. - ZUCCALÀ G., Commentario breve al codice penale*, 2008, p. 998.

¹³⁰ TURONE G., *Il delitto*, *op.cit.*, p. 31. Per INSOLERA G., *Diritto penale*, *op.cit.*, 1996, p. 31, in tal guisa la formulazione della norma in commento rivelerebbe una «seppur implicita apertura verso una più lata nozione di criminalità organizzata» con l'intento di «colpire forme di criminalità politico-affaristico-economiche a prescindere dalla collocazione geografica e dalle matrici culturali».

¹³¹ Si è, invero, rilevato che «sottolineare [...] che l'ultimo comma dell'art. 416 bis c.p. è il frutto di una esigenza di chiarezza avvertita dal legislatore, prova troppo poco. Se infatti può condividersi l'osservazione che la formula di chiusura della norma tende a scongiurare il pericolo di una applicazione troppo ristretta dell'associazione di tipo mafioso, deve pur convenirsi che il rilievo spiega solo la ratio e non il senso e la portata della disposizione. [...] non è che un aggirare il problema» (RAPISARDA C., *Nota a Cass. pen., sez. VI, Chamonal, 12 giugno 1984*, in *Foro it.*, 1985, p. 169).

Oltretutto, la divisione dell'unitaria nozione giuridica di associazione di tipo mafioso con la differenziazione del contenuto dei due commi finisce involontariamente con il ricreare classificazioni metagiuridiche ruotanti attorno a concetti storico-sociologici.

L'ultimo comma dell'art. 416 bis c.p. si risolve, così, con l'incongruenza di ricorrere nuovamente a «schemi storico-sociologici e regionalistici, anche se ciò, paradossalmente, ha lo scopo di sottolineare proprio la dimensione non regionale e l'estensione generale della nozione giuridica di associazione di tipo mafioso»¹³².

In effetti, come meglio si vedrà nei paragrafi successivi, la segnalata incongruenza e le conseguenze che essa reca in punto di indeterminatezza della fattispecie penale emerge nei nuovi approcci giurisprudenziali che sembrano quasi delineare uno statuto separato delle mafie tradizionali radicatesi in nuovi contesti territoriali e delle cd. nuove mafie.

Detto ciò, come fin qui esposto la legge Rognoni-La Torre ha inteso introdurre una previsione normativa che, pur prendendo spunto dalla situazione storico-geografica in cui operavano ed operano le più potenti consorterie mafiose, non colpisse le sole mafie classiche. Sulla scorta di questa *ratio* il pensiero giuridico prevalente ha sostenuto l'applicabilità della fattispecie *de qua* ad organizzazioni malavitose che si avvalevano del metodo mafioso, pur se operanti fuori dal contesto territoriale di radicamento delle mafie tradizionali e formate in tutto o in parte da stranieri.

In effetti, «nell'oltre quarto di secolo di vita dell'incriminazione di cui si tratta, mai si è sostenuto che l'associazione mafiosa per essere tipica debba assumere un'identità nazionale (o addirittura etnica) predefinita»¹³³.

Appare, in effetti, ovvio in base alle norme del codice penale (cfr. art. 3 c.p. che obbliga chiunque si trovi sul territorio del nostro Stato) ed ai principi fondamentali di civiltà giuridica che «la applicabilità di una fattispecie incriminatrice non può dipendere dalla nazionalità del soggetto attivo, quando questo dato, oltre a non essere previsto dalla disposizione che descrive il fatto, non incide sulla possibilità concreta di tenere la condotta tipica o di offendere il bene tutelato dalla norma»¹³⁴.

Nonostante ciò, con la l. n. 125 del 2008 in sede di conversione del cd. decreto sicurezza (d.l. n. 92 del 2008) si è avvertita l'esigenza di introdurre l'aggettivo «*straniere*» tanto nella rubrica, quanto nell'ultimo comma dell'art. 416 bis c.p.

Vista la necessità, perché si configuri la fattispecie, dell'utilizzo del metodo mafioso a prescindere dalla nazionalità dei soggetti, l'espressa estensione della norma incriminatrice alle associazioni

¹³² TURONE G., *Il delitto, op.cit.*, p. 32. Ricorre ad argomentazioni similari INGROIA A., *L'associazione, op.cit.*, p. 106.

NOTARO D., *Art. 416 bis c.p., op.cit.*, p. 1496 evidenzia come, in definitiva, «l'ultimo comma dell'art. 416 bis c.p. si presta ad assumere, suo malgrado, un ruolo di detonatore, la funzione, cioè, di evidenziare i vizi strutturali di indeterminatezza e carenza di tassatività che affliggono le fattispecie, ponendosi quale ulteriore pungolo affinché il legislatore intervenga a riformare la disciplina delle organizzazioni mafiose mediante formule più rigorose o, quanto meno, attraverso un'opera di revisione della configurazione delle fattispecie comuni, in linea con l'evolversi della loro dimensione criminologica».

¹³³ BRICCHETTI R. - PISTORELLI L., *Elevate le pene per l'associazione mafiosa*, in *Guid. dir.*, 2008, p. 94.

¹³⁴ CORVI A., *Associazione di tipo mafioso*, in MAZZA O. - VIGANÒ F. (a cura di), *Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica - d.l. 23 maggio 2008, n. 92 conv. in legge 24 luglio 2008, n. 125*, 2008, p. 46. V. altresì: ANTONINI E., *Le altre modifiche al codice penale*, in *Dir. pen. proc.*, 2008, p. 1357; FRIGO G., *Gli eccessi nella repressione penale sono controproducenti per la sicurezza*, in *Guid. dir.*, 2008, p. 11.

Fra le disposizioni in cui, invece, appare discriminante la nazionalità del soggetto agente possono menzionarsi l'art. 14, co. 5 ter, t.u. immigrazione, ove l'ordine di allontanamento del questore non può rivolgersi al cittadino italiano, e gli artt. 242 e 246 c.p., ove l'offesa al bene giuridico della personalità dello Stato si realizza perché il cittadino contravviene ai doveri di fedeltà che ha nei confronti del suo Paese.

straniera è stata considerata, di conseguenza, superflua, «meramente confermativa di un orientamento giurisprudenziale del tutto pacifico»¹³⁵.

Rilevante, al contempo, il significato simbolico della novella legislativa, la quale riflette la maturata consapevolezza della transnazionalità dei nuovi fenomeni criminali e dell'insufficienza di un approccio al problema meramente nazionale. In termini maggiormente esplicativi, il legislatore sembra essere consapevole dell'evoluzione globale del crimine organizzato e dell'insediamento nel nostro territorio nazionale di consorterie straniere che operano in molteplici attività illecite ed ha, conseguentemente, ritenuto di dover dare una risposta forte e immaginifica all'allarme sociale suscitato da tale fenomeno.

Icasticamente si afferma, infatti, che «la precisazione inserita dal Parlamento nella conversione del d.l. 92/2008 sembra assolvere più che altro una funzione politico-simbolica (fra l'altro nell'ambito di una norma incriminatrice che di eccesso di simbolismo ha sempre sofferto) scarsamente impegnativa sul piano descrittivo e destinata più che a risolvere problemi interpretativi, semmai, in prospettiva, a crearli»¹³⁶.

A corroborare l'opinione interpretativa sin qui riportata è intervenuta nel 2010 una pronuncia della Suprema Corte, la quale ha inteso fugare ogni dubbio circa la portata non innovativa dell'intervento legislativo in parola, considerando pacificamente punibili quei «partecipi ad associazioni criminali, anche a matrice non locale, diverse da quelle storicamente inverte in una regione d'Italia (che ne costituisce solo il prototipo). Premesso che non è in discussione l'impero della legge penale nell'ambito del territorio dello Stato [...] la mafia storica siciliana era solo il tipo (o l'archetipo) di un reato chiaramente e decisamente applicabile ad ogni associazione delinquenziale che ne riproducesse le caratteristiche strutturali essenziali»¹³⁷.

Considerato il «non equivoco significato sostanziale complessivo» della norma – tenuto conto della rubrica normativa, fin dalla sua introduzione intitolata «*Associazione di tipo mafioso*», e della stessa denominazione dell'associazione adoperata al terzo comma dell'articolo in esame – i giudici di legittimità hanno statuito che la novella del 2008, introducendo l'inciso «*anche straniera*», ha «semplicemente inteso adeguare la normativa al dato giurisprudenziale già acquisito, al fine di chiarirla, non certo introdurre un elemento di novità di carattere ampliativo»¹³⁸.

Detto quanto sopra, l'introduzione dell'aggettivo «*straniera*» può avere, oltre che un valore simbolico, anche dei riflessi pratici.

In conformità si potrebbe affermare che la suddetta precisazione renda più semplice «provare l'effettiva sussistenza dei requisiti costitutivi di reato, nel fatto commesso da un gruppo di cittadini stranieri»¹³⁹.

¹³⁵ CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Parere, ai sensi dell'art. 10 della legge 24 marzo 1958, n. 195, sul decreto legge n. 92 del 23 maggio 2008, concernente "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica"*, 1 luglio 2008, in *Csm.it*.

Si osserva ultroneamente che tale orientamento giurisprudenziale non è stato per nulla contrastato e, pertanto, non imponeva alcun intervento chiarificatore del legislatore nazionale, così come esigeva, per converso, l'art. 270 bis c.p. per adeguarlo al fenomeno del terrorismo internazionale.

¹³⁶ Così, in particolare, BRICCHETTI R. - PISTORELLI L., *Elevate, op.cit.*, p. 32.

¹³⁷ Cass. pen., sez. I, 5 maggio 2010, C e altri, in cui è stato contestato il reato associativo *de quo* in capo ad alcuni studenti universitari di etnia nigeriana.

¹³⁸ Scendendo nel caso di specie la Corte ha concluso che «sul punto, deve essere pertanto respinta quella tesi difensiva che, sul rilievo trattasi nella fattispecie di fatti precedenti alla citata l. n. 125 del 2008, richiede assoluzione per presunta non punibilità dei fatti stessi al momento della loro realizzazione storica».

¹³⁹ CORVI A., *Associazione, op. cit.*, p. 50.

Si pensi ad un'organizzazione criminale che opera nel Paese d'origine usando il metodo mafioso. Ora, se tale sodalizio decidesse di estendere i propri affari e la propria presenza sul nostro territorio, si creerebbe una condizione di assoggettamento e di omertà sfruttando la fama criminale conseguita altrove. In tal modo, «comportamenti e atteggiamenti che, se guardati al di fuori di questo contesto, avrebbero natura equivoca – non integrando gli estremi di vere e proprie violenze o minacce esplicite – potranno essere inquadrati nel loro significato di vera e propria pressione intimidatoria, se interpretati sulla base di queste conoscenze criminologiche»¹⁴⁰, ovvero ricavando utili elementi probatori anche dalle tracce di mafiosità lasciate all'estero.

A questo proposito si è anche parlato di una sorta di finalità pedagogica della novità normativa, «mirata a sollecitare la repressione della criminalità organizzata straniera, attraverso la valorizzazione dell'effettiva dimensione di pericolosità originariamente propria di gruppi criminali stranieri giunti a proiettare i propri programmi, metodi e finalità nell'ambito territoriale di applicazione della legge penale italiana»¹⁴¹.

Invero, si potrebbe ipotizzare anche un'interpretazione della modifica operata con la legge n. 125 del 2008 ancora più azzardata, tendente per così dire ad espandere l'area di tipicità della fattispecie anche a quei sodalizi criminali transnazionali che si agiscono sul nostro territorio per realizzare il programma delittuoso, ma che si limitano ad utilizzare il metodo mafioso solo nelle loro terre di provenienza.

In altri termini, seguendo tale lettura, si potrebbe «sottintendere che è mafiosa l'associazione formata all'estero da stranieri e che all'estero abbia costituito la propria forza intimidatrice, sfruttando in Italia l'assoggettamento di singoli individui nell'esecuzione di parte del programma criminoso nel nostro Paese, con capacità applicativa quindi estensiva dell'art. 416 bis cp»¹⁴².

Una tale opzione ermeneutica – che finisce col trasformare il reato di associazione di tipo mafioso in uno strumento di contrasto delle organizzazioni criminali transnazionali – reca in realtà delle incongruenze ed è difficilmente percorribile.

Ciò non in quanto, così teorizzando, verrebbe meno il carattere di strumentalità del metodo mafioso rispetto alla realizzazione del programma criminale, dato che proprio nell'odierna globalizzazione del crimine accade spesso che un gruppo sfrutti il metodo mafioso in uno Stato e realizzi poi gli scopi in un altro, bensì perché siffatta interpretazione – ad opinione di chi scrive – contrasterebbe con le regole che disciplinano l'applicazione della legge penale nello spazio, ed in particolare con il comma 2 dell'art. 6 c.p. che, come si analizzerà a breve nel paragrafo 6.1, richiede affinché possa trovare applicazione l'art. 416 bis c.p. che l'associazione delittuosa di origine straniera adoperi il metodo mafioso (si avvalga della propria fama criminale) nel nostro territorio nazionale, ancora una volta evidenziandosi, per l'effetto, che la novella normativa riveste valore meramente simbolico.

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 50.

¹⁴¹ MELILLO G., *Le "mafie dell'area balcanica"*, relazione all'incontro di studio del CSM sul tema: «*Nuove mafie: le organizzazioni criminali straniere operanti in Italia*», 12-14 gennaio 2009, Roma, in Csm.it, p. 17. V. anche quanto sostenuto nel § 6.2.

¹⁴² Ci si riferisce in particolare a: SCAGLIARINI L., *La "mafia" cinese*, relazione all'incontro di studio del CSM sul tema «*Nuove mafie: le organizzazioni criminali straniere operanti in Italia*», 12-14 gennaio 2009, Roma, in Csm.it, e ID., *Compatibilità tra la struttura del reato di cui all'art. 416 bis c.p. ed i moduli organizzativi della criminalità straniera. Le associazioni per tipi di reato*, relazione all'incontro di studio del CSM sul tema «*Il contrasto alla criminalità organizzata: l'evoluzione del fenomeno e nuovi strumenti investigativi*», 21-23 giugno 2010, Roma, in Csm.it.

Ad ogni modo, occorre prendere atto che l'aggiunta della specificazione «*anche straniera*» nell'ottavo comma dell'art. 416 bis c.p. non costituisce un dato isolato, ma è espressione di un preciso *trend*, come ben testimoniato da altri due interventi legislativi.

Il primo riguarda la legge 4 agosto 2008, n. 132 che ha istituito la Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, *anche straniera*. Il secondo concerne la legge 15 luglio 2009, n. 94, che così dispone all'art. 2 co. 5: «il titolo della legge 31 Maggio 1965, n. 575 è sostituito dal seguente: Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniera».

Tali interventi, a distanza di un anno l'uno dall'altro, contribuiscono a confermare la linea di tendenza tracciata.

In direzione opposta - ma coerentemente con il risultato interpretativo qui sostenuto - si colloca il disegno di legge n. 2199 presentato al Senato della Repubblica il 20 maggio 2010 con il quale si propone timidamente di espungere dall'ottavo comma dell'art. 416 bis c.p. qualsiasi denominazione particolare, ivi compreso il riferimento alle mafie straniere, prevedendo *tout court* l'incriminazione per le «*associazioni mafiose comunque denominate*»¹⁴³.

6. LA CASISTICA GIUDIZIARIA PIÙ RILEVANTE

Sulla scorta di quanto affermato nelle pagine precedenti è fondatamente sostenibile che la criminalità etnica - costituita da organizzazioni eterogenee per origini, caratteristiche strutturali e modalità operative - costituisce nel variegato panorama nazionale una componente in progressiva ascesa.

Inoltre, a fronte di un *self-restraintment* della prima, invero non copiosa, giurisprudenza, sono ormai diverse le decisioni giudiziarie che hanno attribuito alle organizzazioni criminali straniere le connotazioni tipicamente mafiose secondo i requisiti normativi previsti dall'art. 416 bis c.p.¹⁴⁴.

A primo acchito gli approcci interpretativi sembrano pedissequamente aderire – sul piano della ricostruzione dei requisiti tipici dell'art. 416 bis c.p. e dell'attribuzione della natura di reato a struttura mista – agli orientamenti prevalenti sul punto a prescindere dalla specificità del fenomeno delle mafie straniere; ad uno sguardo più attento, invece, emergono nella declinazione dei casi concreti alcuni non trascurabili distinguo.

Ebbene, nella difficoltà di rendere nota di tutte le operazioni di polizia e le ordinanze e sentenze dei tribunali italiani, si informa il lettore che in questa sede si darà conto soltanto di quelle vicende giudiziarie paradigmatiche delle linee di tendenza in atto.

¹⁴³ La modifica, sostengono i relatori, servirebbe appunto ad evitare equivoci lessicali ed il rischio di riattualizzare, sulla scia delle ultime modifiche normative approvate, la distinzione fra le associazioni di tipo mafioso e le “altre”, ormai ampiamente superata nell'applicazione pratica della fattispecie in parola.

¹⁴⁴ VIGANÒ F., *Associazione di tipo mafioso e gruppi criminali stranieri*, relazione all'incontro di studio del CSM sul tema «*Il contrasto alla criminalità organizzata: l'evoluzione del fenomeno e nuovi strumenti investigativi*», 21-23 giugno 2010, Roma, in *Csm.it*.

V. anche BARONE L., *Rassegna della giurisprudenza di legittimità - gli orientamenti delle sezioni penali - anno 2015*, in *Cortedicassazione.it*, 2016, p. 155.

6.1. LA QUESTIONE PRELIMINARE DELLA GIURISDIZIONE ITALIANA E DELLA COMPETENZA TERRITORIALE

A mente dell'art. 6, co. 2, c.p. «il reato si considera commesso nel territorio dello Stato, quando l'azione o l'omissione, che lo costituisce, è ivi avvenuta, in tutto o in parte, ovvero si è ivi verificato l'evento che è la conseguenza dell'azione o dell'omissione».

Secondo la dottrina predominante, siffatta disposizione esprime l'esigenza del nostro ordinamento di punire coloro che, in qualche misura, si siano posti in contrasto con le norme penali vigenti nel territorio nazionale, sia nell'ipotesi in cui sia stato posto in essere un atto antiggiuridico, sia nel caso in cui si sia verificato l'esito offensivo della condotta (teoria dell'ubiquità).

In apparenza chiara nel suo tenore letterale, la norma *de qua* innesca dubbi interpretativi di non poco conto nell'esatta individuazione del segmento della fattispecie criminosa idoneo a radicare in Italia il *locus commissi delicti*. Ebbene, secondo un'impostazione restrittiva, sarebbe necessario che la condotta abbia di per sé natura penalmente rilevante ed integri, dunque, quantomeno gli estremi del tentativo¹⁴⁵. Secondo un'accezione più estensiva, invece, la *ratio legis* dell'art. 6 c.p. di espandere l'area di applicabilità della legge italiana condurrebbe a ritenere sufficiente il compimento di qualsiasi frammento che rappresenti parte inscindibile del reato commesso, pur se si sia trattato di mero atto preparatorio¹⁴⁶.

In giurisprudenza riceve prevalente credito la ricostruzione estensiva, essendo stato a più riprese sostenuto che «ai fini dell'affermazione della giurisdizione italiana in relazione a reati commessi in parte all'estero, è sufficiente che nel territorio dello Stato si sia verificato anche solo un frammento della condotta, che se pur privo dei requisiti di idoneità e di inequivocità richiesti per il tentativo, sia apprezzabile collegando la parte della condotta realizzata in Italia a quella realizzata in territorio estero»¹⁴⁷ e che «i reati commessi in parte all'estero, al pari di quelli realizzatisi soltanto nel territorio nazionale, assumono rilevanza penale per l'ordinamento italiano nella loro globalità, ivi compresa la parte della condotta realizzata all'estero e, pertanto, devono essere valutati e puniti dai giudici italiani nella loro interezza, avendo riguardo pure alle modalità e alla gravità della parte dell'azione verificatasi al di fuori dello Stato»¹⁴⁸.

¹⁴⁵ Cfr. CARBONI G., *Brevi note sul concetto di azione di cui al cpv. dell'art. 6 c.p.*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1965, p. 123; NUVOLONE P., *Il sistema del diritto penale*, 1982, p. 72; PANNAIN R., *Manuale di Diritto Penale*, 1962, pp. 177 ss.

¹⁴⁶ FIANDACA G. - MUSCO E., *Diritto penale - Parte Generale*, 2004, p. 118; MARINUCCI G. - DOLCINI E., *Manuale di Diritto Penale - Parte Generale*, 2009, p. 102; PAGLIARO A., *Diritto penale fra norme e società*, 2009, vol. II, pp. 351 ss; PADOVANI T., *Diritto penale*, 2008, p. 54.

¹⁴⁷ Cass. pen., sez. VI, 3 ottobre 2013, Amato. In termini quasi identici si era già espressa Cass. pen., sez. I, 12 maggio 2004, Selvaggi, secondo la quale «non è necessario che gli atti commessi nel territorio italiano configurino gli estremi del tentativo punibile, ma è sufficiente accertare con giudizio a posteriori e in concreto riferito al delitto consumato che gli atti commessi nello Stato costituiscano parte integrante del fatto complessivo [...] Il reato deve considerarsi commesso nel territorio della Repubblica anche quando quivi siano stati compiuti meri atti preparatori, o atti preordinati all'esecuzione del reato ancorché penalmente irrilevanti, se autonomamente considerati».

Il principio è stato, altresì, declinato anche quanto alla componente soggettiva del reato, ritenendosi sufficiente «una qualsiasi attività di partecipazione ad opera di uno qualsiasi dei concorrenti, a nulla rilevando che tale attività parziale non rivesta in sé carattere di illiceità, dovendo essa essere intesa come frammento di un unico *iter* delittuoso da considerarsi come inscindibile» (Cass. pen., sez. III, 18 febbraio 2016, Callea).

¹⁴⁸ Cass. pen., sez. VI, 20 settembre 2011, I. (v. anche Cass. pen., sez. III, 21 gennaio 2010, M.). Si rinvia a Cass. pen., sez. IV, 10 marzo 2011, B., in ordine alla sufficienza di una sola parte della omissione causativa dell'evento perché sia considerato integrato nel nostro territorio nazionale un reato omissivo colposo.

Con riguardo ai reati associativi i giudici di legittimità hanno, altresì, specificato che è indefettibile «verificare soprattutto il luogo dove si è realizzata, in tutto o in parte, l'operatività della struttura organizzativa, mentre va attribuita importanza secondaria al luogo in cui sono stati realizzati i singoli delitti commessi in attuazione del programma criminoso, a meno che questi, per il numero e la consistenza, rivelino il luogo di operatività del disegno»¹⁴⁹.

Fermo quanto sopra, gli approdi ermeneutici fin qui divisati sono in parte disattesi in punto di applicazione dell'art. 18, lett. p) della l. n. 69 del 2005 che prevede un caso di rifiuto della consegna allorché «il mandato d'arresto europeo riguarda reati che dalla legge italiana sono considerati reati commessi in tutto o in parte nel suo territorio, o in luogo assimilato al suo territorio». A ben vedere i giudici di legittimità, se in una primissima fase hanno pedissequamente aderito alla nozione di territorialità della condotta criminosa sviluppata in relazione all'art. 6 c.p.¹⁵⁰, in seguito ne hanno progressivamente elaborato un'accezione autonoma nella misura in cui hanno escluso qualsiasi rilievo, ai fini della integrazione del motivo di rifiuto in esame, a frammenti della condotta delittuosa antecedenti o successivi al reato che, singolarmente considerati, di per sé non integrano un elemento costitutivo di una fattispecie penalmente rilevante¹⁵¹.

Una vera e propria svolta è stata, infine, impressa da una decisione della Suprema Corte del 2011¹⁵², la quale ha offerto una lettura estremamente restrittiva del frammento di condotta idoneo a giustificare il rifiuto di consegna, statuendo che esso vada riferito a «specifiche condotte ed eventi che costituiscano contenuto idoneo a fondare una notizia di reato che consenta l'immediato contestuale esercizio dell'azione penale per gli stessi fatti per i quali procede il giudice estero, da parte dell'autorità giudiziaria italiana».

Se è vero che questa lettura della norma risponde alle condivisibili esigenze di rafforzare la cooperazione giudiziaria fra gli Stati europei ed evitare inutili duplicazioni processuali, è altrettanto vero che reca il concreto rischio di applicazioni antitetiche del principio di territorialità in casi simili, discrasia evitabile estendendo siffatta opzione ermeneutica all'art. 6 c.p., sul presupposto che il presente periodo storico richiede, per contrastare efficacemente quella che si è definita la globalizzazione del crimine, una più ampia integrazione sopranazionale, in uno ad una maggiore fiducia verso gli strumenti repressivi di altri ordinamenti statuali.

Per l'effetto, attribuendo rilevanza, in linea generale, ai frammenti di condotta di per sé idonei ad integrare gli elementi costitutivi di un reato consumato o tentato, in ipotesi di reati associativi, al luogo in cui l'organizzazione criminale può dirsi operativa a prescindere dalla commissione dei singoli delitti scopo, in caso di sodalizi stranieri il radicamento della giurisdizione italiana presupporrebbe il compimento nel nostro territorio nazionale di un segmento di condotta integrante «tutti gli elementi costitutivi di fattispecie, compreso l'impiego del metodo mafioso»¹⁵³; in altri

¹⁴⁹ Cass. pen., 25 febbraio 1999, Cohan. *Mutatis mutandis*, Cass. pen., sez. VI, 21 maggio 1998, Caruana e altri.

¹⁵⁰ Cfr. Cass. pen., sez. VI, 10 dicembre 2007, Mescia; Cass. pen., sez. VI, 28 ottobre 2008, Ericki; Cass. pen., sez. VI, 18 ottobre 2007, H.

¹⁵¹ Cfr. Cass. pen., 7 gennaio 2008, L., che ha escluso la rilevanza dei meri propositi delittuosi; Cass. pen., 4 settembre 2008, F.G., e Cass. pen., sez. VI, 8 gennaio 2010, N., che, invece, hanno considerato mero *post factum* non punibile l'aver portato in Italia i proventi di alcune truffe realizzate interamente all'estero; Cass. pen., sez. VI, 20 dicembre 2010, Ahmad, con nota di DE AMICIS G., in *Cass. pen.*, 2011, p. 1431.

¹⁵² Cass. pen., sez. VI, 25 febbraio 2011, H. Per una disamina più approfondita della pronuncia in esame si rinvia a GRASSO C., *Territorialità e mandato d'arresto europeo: verso un'interpretazione restrittiva dei motivi di rifiuto*, in *Penalecontemporaneo.it*, 2011.

¹⁵³ CORVI A., *Associazione*, op. cit., p. 52.

termini «un'organizzazione criminosa opera in Italia come “mafiosa” solo se qui si avvale della forza di intimidazione del vincolo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva»¹⁵⁴.

Ciò - si badi bene - non significa affatto escludere qualsiasi rilievo agli “indici di mafiosità” di cui il sodalizio criminale è possibilmente dotato nel territorio straniero di origine, come sarà approfondito nel § 6.2.

Tuttavia, le recenti pronunce di legittimità non appaiono orientate a risolvere la segnalata discrasia interpretativa, essendosi per esempio affermata la sufficienza, ai fini del radicamento della giurisdizione italiana, della mera organizzazione di una riunione associativa in una località italiana, pur se poi non realizzata, in quanto ritenuta condotta egualmente espressiva di una oggettiva ed incontrovertibile manifestazione esterna del sodalizio¹⁵⁵.

Occorre, infine, segnalare come la teoria dell'ubiquità, se è considerata valida in materia di giurisdizione, non vale, invece, a diversamente radicare la competenza per territorio.

Per la determinazione di quest'ultima, difatti, va *in primis* individuato il luogo in cui la struttura associativa, destinata a perdurare nel tempo, diventa concretamente operante, a nulla rilevando la consumazione o la futura commissione dei singoli reati oggetto del *pactum sceleris*, mentre solo in seconda battuta può farsi riferimento al luogo di programmazione e di ideazione dell'attività criminale¹⁵⁶. Infine, nel caso in cui non sia possibile in alcun modo verificare un radicamento sul territorio dell'attività dell'associazione, in se stessa considerata, vengono in rilievo l'art. 16 c.p.p. e, in estremo subordine, i criteri suppletivi di cui all'art. 9, co. 2 e 3, c.p.p., in attuazione del principio di rilevanza costituzionale del giudice naturale precostituito per legge.

6.2. LA TRASFORMAZIONE DI UN GRUPPO CRIMINALE STRANIERO DA ASSOCIAZIONE SEMPLICE AD ASSOCIAZIONE DI TIPO MAFIOSO. IL DIFFICILE ACCERTAMENTO PROBATORIO FRA LUOGHI DI PROVENIENZA E LUOGHI DI STANZIAMENTO

In linea generale è possibile individuare due distinti momenti nella genesi di un sodalizio criminale di tipo mafioso: il primo, consistente nell'accordo di tre o più soggetti di compiere una pluralità di delitti, atto a far sorgere un'associazione a delinquere semplice; il secondo, ad esso evidentemente successivo, in cui l'organizzazione – dopo aver compiuto una serie di atti minatori – acquisisce quella carica intimidatoria autonoma idonea ad incutere un diffuso timore, in cui l'associazione diviene mafiosa¹⁵⁷.

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 52.

¹⁵⁵ Cass. pen., sez. VI, 1 aprile 2016, Dzhangelveladze più altri. Più in dettaglio, nel caso di specie si era provveduto alla prenotazione della sala e del servizio *catering* di un noto locale di Borgo della Merluzza, provincia di Roma, allo scopo di far svolgere una riunione o *skhodka* fra le due fazioni sorte all'interno della mafia georgiana (il “Clan Kutaisi” ed il “Clan Tlibisi-Rustavi”), dunque per un'attività, nel suo complesso, volta a garantire sopravvivenza e persistente operatività del sodalizio.

¹⁵⁶ Cfr. Cass. pen., sez. I, 19 maggio 2016, Cavallaro e altri, nonché Cass. pen., sez. VI, 19 gennaio 2011, Albanese e altri.

¹⁵⁷ L'organizzazione criminale denominata “Sacra corona unita”, per lo più radicata in territorio pugliese, costituisce un ottimo paradigma esplicativo: difatti, se in una prima fase, a metà anni '80, la stessa è stata ricondotta e quindi punita sotto l'art. 416 c.p., nella giurisprudenza di qualche anno successiva è stata classificata come associazione di tipo mafioso e di conseguenza incriminata *sub* art. 416 bis c.p. Si pensi a Cass. pen., sez. VI, 11 febbraio 1994, De Tommasi, cit., ove si legge: «Siffatta disparità di apprezzamento è imputabile soltanto al fatto che le suindicate sentenze han colto la Sacra corona in stadi diversi della sua evoluzione. Così la citata sentenza del Tribunale di Bari [...] si riferi al periodo iniziale [...] durante il quale operava nell'ambiente carcerario [...] La Sacra corona unita, uscita dall'ambiente carcerario e radicatasi nel territorio brindisino, aveva acquistato altra struttura e pericolosità

In termini maggiormente esplicativi, «ogni associazione di tipo mafioso ha alle spalle un precedente (e concettualmente distinto) sodalizio-matrice, con un originario programma di delinquenza in parte finalizzato proprio alla produzione della “carica intimidatoria autonoma”; finalità apprezzabile e riconoscibile, peraltro, solo a posteriori, cioè a metamorfosi avvenuta e dopo la consunzione del sodalizio-matrice nella nuova entità di tipo mafioso»¹⁵⁸.

Ne consegue che – come osserva sul punto la dottrina prevalente – ad eccezione del caso di scuola di un soggetto che compia atti idonei e diretti in modo non equivoco ad entrare a far parte del sodalizio mafioso senza riuscirvi, non è ipotizzabile un tentativo di associazione di tipo mafioso. Infatti, se gli atti intimidatori risultano idonei a creare un diffuso stato di timore, allora l’associazione è semplice durante tale fase e poi diviene mafiosa nel momento in cui viene acquisita la capacità intimidatoria autonoma; se, invece, tali atti minatori non possono essere considerati idonei, la condotta non può essere ricompresa neppure nella sfera di applicabilità dell’art. 56 c.p.¹⁵⁹.

La tesi è stata avallata da un arresto giurisprudenziale – avente ad oggetto un’associazione delinquenziale costituita da cittadini cinesi residenti nella città di Prato – con il quale si è ribadita la natura di reato a struttura mista della fattispecie associativa di cui all’art. 416 bis c.p., specificandosi che «l’avvalersi del metodo della forza intimidatrice derivante dal vincolo associativo integra un elemento essenziale della fattispecie, il quale va accertato in concreto e non può rimanere un dato meramente intenzionale, come nel reato tentato»¹⁶⁰.

Detto ciò, mentre in relazione alle organizzazioni mafiose tradizionali, di regola, la fama criminale è un elemento già perfezionato e anche il momento della metamorfosi è difficile da stabilire perdendosi in un passato remoto, con riferimento alle mafie straniere sarà richiesto un rigoroso accertamento probatorio che riguardi proprio il momento evolutivo dell’organizzazione criminale e – come esplicitamente statuito da una sentenza di merito – la capacità di ingenerare uno stato di timore diffuso «in quanto tale, in forza di una fama di efficienza e capacità criminale acquisita nel corso del tempo per effetto del pregresso esercizio della violenza, senza aver bisogno di manifestarsi tangibilmente ogni volta»¹⁶¹.

In altre parole, vi è la necessità di provare una storia del sodalizio criminale che, partendo da un’associazione delinquenziale che prevede come programma (anche) la commissione di delitti con violenza e minaccia, attui il programma e induca nei terzi la convinzione che le altre successive attività del gruppo verranno realizzate, se necessario, ricorrendo alla forza¹⁶².

[...] L’ultima evoluzione [...] colloca la propria azione, più ampia quanto al programma e più articolata, nell’intero territorio talentino».

¹⁵⁸ TURONE G., *Il delitto*, op.cit., p. 131.

¹⁵⁹ TURONE G., *Il delitto*, op.cit., p. 131, ha altresì precisato che gli atti di minaccia e di violenza che possono essere commessi dagli affiliati difficilmente presentano quelle caratteristiche di inequivocità richieste per l’ipotesi delittuosa tentata, che fra l’altro potrà essere valutata solo *a posteriori* ed in caso di successo, quindi, nella sola ipotesi in cui l’associazione sia divenuta mafiosa.

¹⁶⁰ Cass. pen., sez. VI, 9 ottobre 2014, Chen Yong e altri.

¹⁶¹ Tribunale di Bari, 28 marzo 2003, Chen Jan Zhong.

¹⁶² Detto altrimenti, «la configurabilità dell’associazione di tipo mafioso dipende dalla prova di concreti atti di intimidazione che abbiano fatto acquisire ad un gruppo organizzato quella capacità di intimidazione» (Tribunale di Bari, 28 marzo 2003, Chen Jan Zhong, cit.). Fra i mezzi che il Tribunale di Bari ritiene idonei a dimostrare che l’associazione stia utilizzando la propria fama criminale si indicano i delitti commessi con violenza e minaccia, in quanto in grado di mettere bene in luce l’atteggiamento della vittima. In particolare, si è riportato l’esempio dell’estorsione che, se commesso con metodo mafioso, si caratterizza per una minaccia implicita, bastando che alla persona offesa sia nota l’appartenenza mafiosa di chi compie la richiesta senza che per convincersi abbia bisogno che gli si prospettino le conseguenze dannose.

Al contempo - è d'uopo precisare - l'eventuale commissione nel concreto di atti minatori non vale a dimostrare l'inesistenza di una carica intimidatoria autonoma, atteso che il mantenimento dell'avviamento criminale può dipendere proprio dal ricorso alla violenza e alla minaccia. Ciò che conta è che gli eventuali atti minatori si innestino su una capacità intimidatoria già pienamente acquisita.

In virtù dei principi esposti i giudici di merito hanno escluso la sussistenza nella vicenda in esame degli elementi costitutivi richiesti dall'art. 416 bis c.p., rilevando in particolare che «il “metodo mafioso” della violenza “catarchica”, alla quale sono adusi i sodali, è il segno di un'associazione che anela a creare una forza intimidatrice sul territorio, piuttosto che l'espressione di un'associazione che, in via del tutto estemporanea, adopera la violenza moralizzatrice esclusivamente per preservare un rispetto ed un'omertà già conquistata»¹⁶³.

Invero, perfino l'utilizzazione del metodo mafioso da parte di un gruppo criminale non implica *de plano* l'esistenza di un'associazione di tipo mafioso, come statuito della Suprema Corte¹⁶⁴ in relazione ad un clan criminale dedito ad estorsioni aggravate dall'art. 7 del d.l. 152/1991 (oggi 416 bis.1. c.p.)

In quella sede si è affermato che l'organizzazione malavita in rilievo, per la sua recente costituzione e per il tipo di attività intrapresa, «non aveva avuto il tempo di consolidare una propria capacità di intimidazione, né di conquistare, rendendolo manifesto, lo spazio criminale lasciato libero dallo smantellamento dei gruppi precedentemente egemoni e, pur avendo programmato ed eseguito svariate azioni criminali, anche con metodo mafioso, non era riuscita ad imporsi quale nuovo centro di riferimento delle azioni criminali locali»¹⁶⁵.

Come rilevato, al contempo, è stata contestata l'aggravante dell'utilizzazione del metodo mafioso, ex art. 7 d.l. 152/1991, sostenendosi che essa «prescinde pacificamente dal requisito dell'appartenenza del soggetto attivo del reato ad associazione di tipo mafioso, e inerisce alla modalità di perpetrazione del delitto, in funzione della conformità del *modus operandi* alla metodologia criminale tipizzata dall'articolo 416 bis del codice penale»¹⁶⁶.

Risulta, pertanto, certissima l'interpretazione dei dati fattuali in presenza di sodalizi che appunto pongono in essere condotte connotate da mafiosità, ma che non riescono a proiettare in maniera diffusa la carica di intimidazione, situazione abbastanza ricorrente proprio nelle organizzazioni criminali di matrice straniera, che, essendo di nuova emersione, riescono con maggiore difficoltà a farsi precedere da una sufficiente fama criminale, pur realizzando i singoli delitti con metodo mafioso. Ora, se scopo dell'art. 416 bis c.p. è quello di approntare un sistema di «lotta di quelle forme di criminalità organizzata, riconducibili a gruppi stabilmente insediatisi nell'ambiente culturale, geografico ed etnico in cui i fatti sono maturati, in grado, attraverso l'adozione di un metodo violento e prevaricatore (cd. metodo mafioso), di esercitare il controllo delle attività, lecite ed illecite»¹⁶⁷, occorre registrare, da ultimo, una tendenza a “scolorire” i tratti tipici del metodo mafioso allorché si

¹⁶³ Tribunale di Bari, 28 marzo 2003, Chen Jan Zhong, cit.

¹⁶⁴ Cass. pen., sez. I, 13 aprile 2010, S.L. e altri.

¹⁶⁵ Si tratta di un commento alla sentenza da parte di: SCAGLIARINI L., *Compatibilità, op.cit.*, p. 32.

¹⁶⁶ Cass. pen., sez. I, 13 aprile 2010, S.L. e altri, cit.

¹⁶⁷ Tribunale di Rimini, 14 marzo 2006, Abbiassov e altri. La decisione prende le mosse da una vicenda relativa ad un'organizzazione dedita ad acquisire ingenti profitti dalla vendita di oggettistica esercitata da alcuni sordomuti di etnia slava.

tratti del fenomeno del radicamento delle mafie autoctone tradizionali in un diverso contesto territoriale, in un rapporto di derivazione per “gemmazione”¹⁶⁸.

Più nello specifico, secondo l’orientamento tradizionale¹⁶⁹, anche in presenza di un sodalizio che sia emanazione di una cosca già operante altrove va indefettibilmente accertato nel nuovo territorio di insediamento il concreto esplicarsi della forza di intimidazione, pur attraverso il mero richiamo alla fama criminale o ad altre forme minimali di sfruttamento, unitamente al prodursi dei suoi effetti dell’assoggettamento e dell’omertà.

Secondo il nuovo indirizzo ermeneutico¹⁷⁰, invece, può persino bastare, oltre alla sussistenza di elementi strutturali intrinsecamente sintomatici del carattere mafioso dell’organizzazione (modalità di affiliazione, livello di programmazione, distribuzione di ruoli e così via), la presenza di un consistente legame con consorterie radicate nel Sud Italia e corredate di una reputazione criminale che superi i luoghi di origine. In siffatto approccio la verifica di tali presupposti esaurisce il percorso interpretativo, dal momento che non è richiesto lo sfruttamento *in loco*, anche con modalità larvate o implicite, della pregressa fama criminale. Detto altrimenti, indefettibile e al contempo sufficiente per ravvisare un attuale pericolo all’ordine pubblico è che l’associazione criminale “figlia” si ponga come articolazione periferica del sodalizio “madre” e ne mutui i moduli organizzativi (distinzione di ruoli, rituali di affiliazione, regole interne, sostegno ai sodali reclusi, ecc), indipendentemente dall’emersione nel nuovo tessuto sociale della forza intimidatrice.

Il nucleo attorno a cui finisce col ruotare la punibilità si riduce in tal guisa al dato oggettivo del “collegamento con la casa madre”, in base al quale il gruppo sia in grado di esprimere, nei settori interessati dalla sua azione, una forza di intimidazione che possa provocare le condizioni di assoggettamento e omertà. In altri termini, «quel che costituisce elemento essenziale della associazione, [ndr: nella specie, di “ndrangheta], non è l’attualità, l’esercizio della intimidazione, ma la sua potenzialità, la sua capacità di sprigionare autonomamente, e per il solo fatto della sua esistenza,

¹⁶⁸ Per l’esaustiva analisi degli orientamenti in materia e delle tendenze ermeneutiche in atto si rinvia agli elaborati di: FORNARI L., *Il metodo mafioso: dall’effettività dei requisiti al “pericolo d’intimidazione” derivante da un contesto criminale? - Di “mafia” in “mafia”, fino a “Mafia Capitale”*, in *Penalecontemporaneo.it*, 2016, p. 1 ss.; SERRAINO F., *Associazioni ‘ndranghetiste di nuovo insediamento e problemi applicativi dell’art. 416 bis c.p.*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2016, p. 264 ss.; VISCONTI C., *Mafie, op.cit.*, p. 361 ss.; BARONE L., *Rassegna, op.cit.*, pp. 144-154; BALSAMO A. - RECCHIONE S., *Mafie, op.cit.*, p. 1 ss.; SPARAGNA R.M., *Metodo, op.cit.*, p. 1 ss.

¹⁶⁹ Fra le pronunce giurisprudenziali più recenti può menzionarsi Cass. pen., sez. VI, 13 settembre 2017, Vicidomini, a mente della quale la mafiosità dell’associazione “figlia”, costituita fuori dal territorio di origine dell’associazione “madre”, specie in quei contesti sociali non particolarmente permeabili all’influenza mafiosa, esige comunque l’esercizio da parte sua di una concreta forza intimidatrice *in loco*, anche a prescindere dalla conclamata sussistenza di legami strutturati e stabili con il sodalizio di origine. Si esige, pertanto, la dimostrazione che «l’associazione abbia conseguito in concreto, nell’ambiente in cui opera, un’effettiva capacità di intimidazione che deve necessariamente avere una sua esteriorizzazione, quale forma di condotta positiva».

Vedasi anche Cass. pen., sez. I, 17 giugno 2016, Pesce, che ha sul punto annullato la sentenza di primo grado che aveva qualificato un’organizzazione operante in Germania come mafiosa sulla base del solo collegamento degli imputati con esponenti della ‘ndrangheta calabrese, sottolineando «il valore costitutivo dell’elemento specializzante rappresentato dall’esercizio concreto – e percepito – della forza di intimidazione – come *modus operandi* – su un dato territorio [...] in virtù dello scarto non colmabile tra la tipicità della fattispecie incriminatrice e l’accettazione di una astrattezza dell’elemento specializzante (l’avvalersi della forza di intimidazione)», nonché, *ex multis*, Cass. pen., sez. VI, 20 maggio 2015, Catalano e altri; Cass. pen., sez. II, 15 maggio 2015, Concas e altri, cit.; Cass. pen., sez. VI, 13 maggio 2015, Magnis e altri; Cass. pen., sez. I, 28 marzo 2012, Versaci.

¹⁷⁰ Fra le tante sentenze giova menzionare: Cass. pen., sez. II, 28 marzo 2017, Cataldo; Cass. pen., sez. II, 4 marzo 2017, Garcea e altri; Cass. pen., sez. II, 21 aprile 2015, Agostino e altri; Cass. pen., sez. V, 3 marzo 2015, Bandiera e altri, cit.; Cass. pen., sez. I, 10 gennaio 2012, Garcea.

una carica intimidatrice capace di piegare ai propri fini la volontà di quanti vengano a contatto con gli affiliati all'organismo criminale»¹⁷¹.

In altre pronunce dello stesso tenore, nel sottolineare che sovente la durata limitata delle indagini a fronte di fenomeni permanenti riesce a fotografare solo una porzione della storia associativa, per ipotesi proprio quella silente¹⁷², la Cassazione ha puntualizzato – con un gioco di parole che non appare risolvere l'insanabile contrasto fra i due orientamenti – che la caratteristica «delle forme di “delocalizzazione” delle “mafie storiche”, e della 'ndrangheta in particolare [...], connotata da forme di vera e propria “colonizzazione” dei territori nei quali decide di estendere la propria forza egemonica, risiede nella “intrinseca”, e non “implicita”, forza di intimidazione derivante dal collegamento con le componenti centrali dell'associazione mafiosa, dalla riproduzione sui territori delle tipiche strutture organizzative della 'ndrangheta, dall'avvalimento della fama criminale conseguita, nel corso di decenni, nei territori di storico ed originario insediamento [...] ricorrendone i presupposti (strutturali, organizzativi, operativi), la c.d. “mafia silente” rientra nel paradigma normativo dell'art. 416-bis cod. pen., in quanto è capace di avvalersi di una forza di intimidazione “intrinseca” alla struttura dell'associazione mafiosa, nelle sue componenti centrali e delocalizzate, [...] pur in assenza di forme di “esteriorizzazione” (che non coincide con il diverso concetto di “estrinsecazione”) eclatante del metodo mafioso e della forza di intimidazione, che non deve essere ritenuta “implicita”, secondo inammissibili logiche di accertamento presuntive, bensì “intrinseca” alla accertata capacità di egemonizzazione criminale dei territori propria delle più potenti e temibili associazioni mafiose»¹⁷³.

Tale lettura sottende chiaramente preoccupazioni preventive, votate all'esigenza di intervenire in una fase prodromica al precipitarsi in atti violenti del pericolo associativo, nonché di semplificazione probatoria, attesa l'imprevedibilità e inafferrabilità dell'esito soggettivo del contatto dei gruppi criminali con i soggetti interessati dall'azione delittuosa¹⁷⁴.

¹⁷¹ Cass. pen., sez. I, 10 gennaio 2012, Garcea, cit. Si afferma, invece, testualmente in Cass. pen., 3 marzo 2015, Bandiera e altri, cit. – c.d. processo “Alba Chiara”, riguardante 'ndrine situate nel Basso Piemonte – ripresa adesivamente da Cass. pen., sez. V, 24 maggio 2018, Demasi Giovanni, che «l'immediatezza e l'alta cifra di diffusione dei moderni mezzi di comunicazione, propri della globalità, hanno contribuito ad accrescere a dismisura la fama criminale di certe consorterie, di cui, oggi, sono a tutti note spietatezza dei metodi, ineluttabilità delle reazioni sanzionatorie, anche trasversali, inequivocità ed efficacia persuasiva dei codici di comunicazione. Sicché, non è certo lontano dal vero opinare che il grado di diffusività sia talmente elevato che il messaggio – seppur adombrato – della violenza (di quella specifica violenza di cui sono capaci le organizzazioni mafiose) esprima un linguaggio universale da tutti percepibile, a qualsiasi latitudine [...] pretendere che, in presenza di simile caratterizzazione delinquenziale, con confondibile marchio di origine, sia necessaria la prova della capacità intimidatrice o della condizione di assoggettamento od omertà è, certamente, un fuor d'opera. Ed infatti, l'immagine di una 'ndrangheta cui possa inerire un metodo “non mafioso” rappresenterebbe un ossimoro, proprio in quanto il sistema mafioso costituisce l'in sé della 'ndrangheta, mentre l'impatto oppressivo sull'ambiente circostante è assicurato dalla fama conseguita nel tempo da questa stessa consorteria. Il baricentro della prova deve, allora, spostarsi sui caratteri precipi della formazione associativa e, soprattutto, sul collegamento esistente – se esistente – con l'organizzazione di base».

¹⁷² Cass. pen., sez. II, 16 maggio 2018, Bonarrigo.

¹⁷³ Cass. pen., sez. V, 11 luglio 2018, Lombardo.

¹⁷⁴ Ad avviso di BALSAMO A. - RECCHIONE S., *Mafie, op. cit.*, pp. 19-20, «plausibile ed efficace si presenta l'indirizzo interpretativo che consente di riconoscere la forza di intimidazione in ragione del collegamento (che deve essere accuratamente provato) della cellula delocalizzata con la cellula-madre calabrese e della piena coerenza dell'organizzazione della mafia delocalizzata con quella della mafia tipica. La norma così interpretata consente il riconoscimento anche alle cellule delocalizzate della forza intimidatrice richiesta dalla fattispecie astratta, seppure in una dimensione potenziale [...]

Se non si nutrono dubbi sulla forza intimidatrice delle associazioni mafiose tipiche (tra cui la 'ndrangheta) deve assumersi che le connessioni garantiscano la immediata propagazione della forza di intimidazione. Si propone cioè

Invero, pur prendendosi atto della bontà degli scopi perseguiti, un simile approccio tende a risolversi in un tipico esempio di processualizzazione delle categorie sostanziali, secondo cui il materiale probatorio a disposizione finisce con il condizionare l'elaborazione teorica, nella specie della fattispecie di cui all'art. 416 bis c.p., finendone con l'avallare una ricostruzione a geometrie variabili, con una tipicità mutevole a seconda del caso concreto da giudicare¹⁷⁵.

Difatti, un conto è valorizzare le caratteristiche strutturali ed organizzative di una cellula locale ed i legami con una casa-madre, semplificando la fase investigativa, altro è pretermettere in sede cautelare o processuale la dimostrazione che il sodalizio si sia concretamente inserito, producendo assoggettamento ed omertà, nel contesto socioeconomico della diversa realtà ambientale.

In termini di maggiore chiarezza espositiva, permane l'esigenza di verificare che il *modus operandi* mafioso della consorterìa trasferita sia stato attuato e recepito anche nel nuovo luogo di radicamento e che sussista una diffusa consapevolezza fra i destinatari del programma delittuoso di un concreto rischio di manifestazioni di una forza intimidatrice formata altrove e rinnovata nel nuovo contesto. Si rifletta d'altro canto sull'insegnamento delle scienze sociologiche, riscontrate nell'empiria, secondo il quale perfino il singolo adotta moduli comportamentali diversificati a seconda dell'ambiente con il quale entra in contatto, senza che possa darsi per scontata la replica di condotte devianti al mutare dei fattori che le hanno rese possibili.

Ciò non significa che, una volta accertata la formazione di un alone di intimidazione extraterritoriale, non possa tenersi conto sotto il profilo probatorio dell'inevitabile diverso atteggiarsi della metodologia mafiosa e del conseguente minor riscontro nella realtà effettuale di contingenti atti di prevaricazione eclatanti, a differenza di quelle organizzazioni la cui genesi risulti del tutto nuova.

Ci si permette di rilevare per esigenze di completezza espositiva che arresto di assoluto rilievo sul punto è quello della Suprema Corte di Cassazione nel giudizio di merito cd. *Mafia Capitale*¹⁷⁶.

Per quanto qui di maggiore interesse, nell'evidenziare l'opportunità di un'interpretazione estensiva dell'art. 416 bis c.p. la Corte sottolinea come le esigenze di tassatività della fattispecie e di prevedibilità delle decisioni non possa essere piegata alle ragioni, pur legittime, di semplificazione probatoria, esigendosi da parte dell'associazione criminale cui è contestata la natura mafiosa l'effettivo esercizio della forza di intimidazione, una effettiva capacità di intimidazione oggetto di necessaria esteriorizzazione.

una interpretazione dell'utilizzo della forza di intimidazione che, da un lato, si "accontenta" della dimensione potenziale della stessa e, dall'altro, ritiene inferibile la prova della sua esistenza dal collegamento del locale alla cellula-madre. Legame questo essenziale, e da provare con rigore, in quanto è tale connessione che garantisce la (potenziale) replica del metodo mafioso nei territori in cui si insediano le cellule delocalizzate e dunque consente il riconoscimento giudiziale del requisito della forza di intimidazione.

Del resto, non ci sono ragioni per ritenere che lo sforzo organizzativo connesso alla colonizzazione di territori diversi da quelli in cui tradizionalmente allignano le mafie storiche sia "fine a sé stesso" e non invece diretto a precostituire relazioni e mezzi idonei a garantire la seriale e fruttuosa consumazione di reati-fine (esattamente come al Sud) [...]

Se l'interpretazione proposta consente di assegnare alla norma una efficacia repressiva idonea ad intervenire "prima" che il pericolo-associativo precipiti in atti violenti e percepiti, l'interpretazione che richiede l'effettività e concretezza della intimidazione depotenzia la funzione preventiva della fattispecie, comunque orientata alla anticipazione della punibilità attraverso la penalizzazione del "fatto" organizzativo, nella sua configurazione speciale, ovvero mafiosa».

¹⁷⁵ V. sul punto MERENDA I. - VISCONTI C., *Metodo mafioso*, op. cit., p. 13.

¹⁷⁶ Cass. pen., sez. VI, 22 ottobre 2019, Buzzi e altri.

I giudici di legittimità hanno annullato la decisione della Corte di Appello, confermando la maggior parte delle condanne per i reati fine ma escludendo l'operatività dell'art. 416 bis c.p.

In tal senso la questione interpretativa sorta con riferimento a locali di 'ndrangheta stabilizzatesi al nord circa la necessità di un'estrinsecazione della propria capacità intimidatrice nei territori di nuovo insediamento o la sufficienza di una mera potenzialità derivante dal collegamento con la casa madre appare risolversi nel senso più rigoroso¹⁷⁷.

In altri termini, la dimensione concreta e non potenziale del metodo mafioso vale indistintamente per tutte le tipologie di mafie atipiche (le straniere, le delocalizzate e le autoctone), mutando solamente il materiale probatorio utile a configurarlo a seconda del contesto di operatività.

Distinto il piano – continuano gli ermellini – relativo alle modalità di manifestazione della suddetta effettiva capacità intimidatrice, non essendo indefettibile il compimento di atti che si sostanzino in violenza o minaccia, potendosi ricavare *aliunde* la percezione della collettività di riferimento.

Da qui la qualificazione della fattispecie incriminatrice in termini di “fattispecie in movimento”, in grado per l'effetto di abbracciare le nuove forme di criminalità organizzata, anche strutturalmente modeste, che esercitino la propria forza di intimidazione in modo oggettivamente limitato (zone territorialmente circoscritte, anche distanti da quelle di origine) ovvero soggettivamente parziale (su alcune categorie soggettive) e con la forza intimidatrice espressa dal vincolo associativo che può essere diretta a minacciare tanto la vita o l'incolumità personale, quanto, anche o soltanto, le essenziali condizioni esistenziali, economiche o lavorative¹⁷⁸.

Effettuata questa breve digressione, occorre prendere atto dell'esistenza, anche in tema di mafie straniere, di un indirizzo giurisprudenziale che sembra per alcuni aspetti riecheggiare l'approccio ermeneutico sopra sinteticamente riferito e per altri discostarsene paradossalmente in modo eccessivo.

Si pensi, sul punto, all'assunto da cui muove una Corte di merito secondo la quale, in ipotesi di associazioni composte esclusivamente di stranieri, sarebbe necessario porre particolare attenzione a «specifici elementi indicatori, relativi in primo luogo all'effettivo conseguimento in patria, da parte del sodalizio, di un prestigio criminale di tipo mafioso con correlato clima di soggezione e di omertà diffusi all'esterno [...] quindi alla verifica di immanente persistenza anche all'estero di tale potenziale intimidatorio»¹⁷⁹.

Si osserva, poi, come la persistenza in Italia del prestigio criminale risulti proporzionale al grado di legame che, tanto le vittime, quanto gli affiliati, mantengono con la comunità d'origine, dato che la

¹⁷⁷ Le questione è d'altra parte approdata per due volte alle Sezioni Unite e per altrettante volte restituita alla sezione remittente dal Primo Presidente, il quale da ultimo con provvedimento del 17 luglio 2019 (in *Cortedicassazione.it*, 2020, con analisi approfondita da parte di SALEMME A.A., *Rassegna della giurisprudenza di legittimità - gli orientamenti delle sezioni penali - anno 2020*, *ivi*, 2020, p. 215 ss.) ha chiarito che «il prisma rappresentato dai variegati arresti sul tema può sostanzialmente ricondursi ad unità là dove si consideri il presupposto ermeneutico comune che, anche nel caso della delocalizzazione, richiede, per poter riconoscere la natura mafiosa dell'articolazione territoriale, una capacità intimidatrice effettiva ed obiettivamente riscontrabile».

Per un approfondimento delle implicazioni della pronuncia in questione v. CIPANI E., *L'art. 416-bis c.p. alla luce della recente pronuncia di Cassazione nel processo cd. “mafia capitale”: una “fattispecie in movimento” nel rispetto del principio di tassatività e determinatezza*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2020, e AMARELLI G. - VISCONTI C., *Da “mafia capitale” a “capitalecorrotta”. La Cassazione derubrica i fatti da associazione mafiosa unica ad associazioni per delinquere plurime*, in *Sistemapenale.it*, 2020.

¹⁷⁸ Ciò fermo restando un rigoroso accertamento probatorio dei fatti posti a fondamento, accertamento nell'occasione in difetto, secondo i giudici di legittimità, nella pronuncia di appello, in quanto ricavato dalla mera fama criminale di un singolo componente dell'associazione ritenuto in grado di trasfondersi a beneficio degli altri partecipi.

¹⁷⁹ Tribunale di Rimini, 14 marzo 2006, *Abbiassov e altri*, cit.

condizione di assoggettamento e di omertà può riflettersi anche all'estero per via della paura di azioni ritorsive ai danni dei familiari rimasti in patria.

I giudici di merito indicano anche il percorso da intraprendere al fine di accertare il conseguimento nello Stato di origine della fama criminale, *id est* l'accumulo della riserva di violenza, suggerendo il ricorso a una «indagine di tipo esclusivamente cognitivo per la quale potrà rilevarsi particolarmente utile l'apporto, esperienziale e/o scientifico, di persone venute a contatto con la consorteria, ovvero di studi specializzati di settore»¹⁸⁰.

In definitiva, per la suddetta impostazione «il reato di associazione a delinquere di tipo mafioso sarebbe configurabile solo nei confronti di quelle organizzazioni criminali extracomunitarie sorrette, ancor prima di una loro “emigrazione” verso altre aree geografiche, da un'indiscutibile e radicata reputazione criminale: vere e proprie “mafie” straniere, temute in patria da coloro che decidano di emigrare in Italia e talmente note da essersi già guadagnate “le attenzioni” della letteratura scientifica»¹⁸¹.

Detto ciò, se è vero che tale approccio permetterebbe di superare quel deficit probatorio che con molta probabilità deriva «dall'essere stata la fase genetica dell'associazione, quella per così dire deputata alla creazione della fama criminale del sodalizio ed al suo consolidamento, interamente svolta fuori del territorio dello Stato»¹⁸², nella consapevolezza che strutture criminali internazionali che perseguono illeciti transnazionali possono avvalersi di una forza di intimidazione nata anche altrove. Per l'effetto, ciò significherebbe «spingere i programmi investigativi e le attività di ricerca della prova sul versante per così dire originario del gruppo criminale, onde accertarne la reale dotazione di una forza di intimidazione delle quali sia possibile riconoscere l'impronta caratterizzante anche nei comportamenti rivelati dalle vicende delittuose specificamente sottoposte alla cognizione del giudice italiano»¹⁸³.

È però altrettanto vero che un simile approccio reca inevitabilmente il rischio contrario che l'art. 416 bis c.p. venga contestato solo alle associazioni che abbiano già conseguito quella fama criminale all'estero, ben potendo, invece, accadere che la debolezza del tessuto sociale composto di immigrati – come si vedrà nel prossimo paragrafo – permetta una penetrazione della forza intimidatrice che altrove, *rectius* nella terra di origine, non sarebbe realizzabile.

Ulteriori interrogativi solleva il riferimento agli studi specializzati di settore¹⁸⁴.

¹⁸⁰ *Ibidem*. Coerentemente all'impostazione seguita, il Tribunale di merito è così giunto a negare la sussistenza nel caso di specie del delitto di cui all'art. 416 bis c.p. Infatti, secondo i giudici emiliani, il gruppo criminale proveniente dalla Russia e dall'Ucraina non avrebbe raggiunto una carica intimidatoria autonoma in quanto, da una parte, le vittime non avrebbero avuto la consapevolezza di avere a che fare con esponenti di un clan; dall'altra parte, perché la letteratura scientifica e criminologica, a differenza delle componenti estere delle temute organizzazioni russe e cinesi, non ha mai descritto come mafia il *racket* dei sordomuti venditori di oggettistica, né sarebbero successivamente emersi indizi in tal senso.

¹⁸¹ DI FRESCO F. P., *Nota alla sentenza del Tribunale di Rimini, Abbiassov e altri, 14 marzo 2006*, in *Foro it.*, p. 511.

¹⁸² MELILLO G., *Le mafie, op.cit.*, p. 17.

Quando si è trattato del significato pratico della novella del 2008 si è rilevato d'altra parte che, secondo una lettura, anche se isolata, l'aggiunta dell'espressione “*anche straniere*” nella rubrica e nell'ultimo comma dell'art. 416 bis c.p. può portare ad una valorizzazione della dimensione originariamente mafiosa dei gruppi criminali che in una seconda fase abbiano allargato i propri affari ad altri territori.

¹⁸³ MELILLO G., *Le mafie, op.cit.*, p. 18. V. anche § 5.1. con riferimento all'eventuale fine pedagogico della novella del 2008.

¹⁸⁴ Per una diffusa critica del riferimento giurisprudenziale agli studi specialistici di settore ed alla letteratura socio-criminologica si rinvia a DI FRESCO F. P., *Nota, op.cit.*, pp. 512-514.

Da una parte, il rinvio alla letteratura scientifica può nella prassi giudiziale divenire una mera clausola di stile atta solo a semplificare un percorso motivazionale sorretto da fattori diversi (quali logiche repressive e simbolico-emergenziali) con facili elusioni del principio dell'onere della prova; in senso diametralmente opposto, proprio gli studi socio-criminologici, ad oggi, condurrebbero a negare l'attribuibilità degli elementi tipici di un'associazione di tipo mafioso ad alcune organizzazioni criminali di origine straniera¹⁸⁵, sotto il profilo della capacità di infiltrazione nel tessuto sociale della comunità ospitante e nel suo ambito politico-istituzionale. Forte peraltro è il rischio per l'operatore italiano di affidarsi a fonti non facilmente intelleggibili e/o dal garantito *standard*.

Nella consapevolezza della insufficienza, in termini di prova, della mera notorietà – a meno di costituire, per essere utilizzabile nel processo penale, una conoscenza davvero condivisa dalla generalità dei consociati o, comunque, dai soggetti qualificati appartenenti a quel preciso ambiente¹⁸⁶ – un valido supporto per l'operatore del diritto italiano può, allora, essere rinvenuto in specifici accertamenti contenuti in decisioni irrevocabili delle autorità giudiziaria straniera «dirette ad attribuire, in quanto storia giudiziaria, una risalenza al passato all'indagato fenomeno»¹⁸⁷, pur se è facile immaginare la contestabilità di tali ulteriori fonti di conoscenza in sede processuale.

Ad ogni modo, la riprova dell'ambiguità del ricorso alle scorciatoie probatorie è data da una pronuncia della Suprema Corte la quale – in una vicenda afferente alcune attività delittuose poste in essere ai danni della comunità moldava – ha valorizzato, ai fini dell'integrazione della fattispecie in parola, i collegamenti dell'organizzazione criminale con la “struttura madre” operante nel territorio di origine, ritenendo che «il sodalizio criminale, oggetto della contestazione, sia di fatto la manifestazione di un più ampio potente e temuto sodalizio criminale operante a livello internazionale a struttura piramidale con un “livello superiore” di stanza in Moldavia»¹⁸⁸.

Gli ermellini hanno in quella sede precisato che l'associazione è riuscita ad imporsi «proprio in virtù dei metodi prettamente “mafiosi” adottati dagli affiliati, i quali, per raggiungere i propri obiettivi delittuosi, non hanno esitato a servirsi di metodi violenti ed intimidatori ingenerando, così, un generale assoggettamento psicologico nei soggetti nei cui confronti si dirigeva l'azione delittuosa»¹⁸⁹. Se, per un verso, nel percorso argomentativo della sentenza la caratura mafiosa del gruppo viene fatta discendere dal «*generale assoggettamento psicologico*» ingenerato nelle vittime dalla coartazione, per altro verso, l'affermazione non circostanziata lascia intendere che l'interprete sia stato influenzato più dalla circostanza che la cellula operante in Italia fosse collegata al «*potente e temuto sodalizio criminale*» di stanza in Moldavia, che dalla dimostrazione di un effettivo alone di intimidazione diffuso nel contesto socio-territoriale italiano in cui operava.

Dall'ambiguità delle formule adoperate si evince come anche in punto di punibilità delle mafie straniere sia forte la tentazione di avvalersi di surrettizie presunzioni, soprattutto nell'ipotesi in cui l'associazione interessata sia parte di un macro-gruppo dotato di una chiara fama criminale nella terra di origine degli stranieri coinvolti, tralasciando di dimostrare il trasferimento del potenziale intimidatorio in uno all'emigrazione dei singoli componenti, ovvero la persistenza nel “nostro” territorio della carica intimidatoria.

¹⁸⁵ V. *amplius* BECUCCI S., *Criminalità multi-etnica - I mercati illegali in Italia*, 2006.

¹⁸⁶ V. sul punto Cass. pen., sez. II, 10 ottobre 2017, Bivol, chiamata a decidere della natura mafiosa di un'organizzazione secondo l'accusa collegata all'organizzazione moldava Vor v'zacone.

¹⁸⁷ Cass. pen., sez. VI, 1 aprile 2016, Dzhangeladze più altri, cit.

¹⁸⁸ Cass. pen., sez. VI, 27 marzo 2007, Tarlev Llie e altri.

¹⁸⁹ *Ibidem*.

Vero è che la giurisprudenza sembra muoversi in modo molto più timido rispetto ai casi di delocalizzazione delle organizzazioni mafiose tradizionali in altri contesti territoriali, ma tale cautela, più che rispondere ad una logica di *self-restraintment*, è inevitabile riflesso proprio del *deficit cognitivo* delle consorterie matrici e delle connessioni fra cellule locali e case-madri, nonché delle rispettive caratteristiche strutturali ed operative.

D'altro canto - *mutatis mutandis* - è proprio il segnalato *deficit* a spiegare la particolare cautela con la quale si sono mossi i giudici di legittimità in una vicenda nella quale erano emerse "auto-qualificazioni" esplicite in termini di mafiosità da parte dei singoli componenti del gruppo criminale di estrazione cinese, esigendo da parte dei giudici di merito un maggiore approfondimento in ordine all'effettiva corrispondenza delle espressioni verbali adoperate dagli stranieri ai termini italiani propri del fenomeno mafioso tradizionale, una disamina più scrupolosa sulla loro portata evocativa¹⁹⁰.

In definitiva, l'erroneità metodologica di qualsiasi scorciatoia probatoria, in uno all'impossibilità di adeguatamente padroneggiarle, impone che si mantenga il rigore nella selezione delle condotte devianti da sussumere nel paradigma normativo di cui all'art. 416-bis c.p., per l'integrazione del quale è, pertanto, necessario che l'associazione abbia conseguito, in concreto, nell'ambiente in cui opera, un'effettiva capacità di intimidazione che non può ritenersi derivare dalla mera adozione di stili di comportamento in uso a clan operanti in altre aree geografiche, anche transnazionali.

6.3. METODO MAFIOSO E CONTESTO DI OPERATIVITÀ

Secondo l'insegnamento della Suprema Corte il delitto associativo di cui all'art. 416 bis c.p. «non implica tipicità del *modus operandi* mafioso, ma postula libertà di forme»¹⁹¹, essendo indefettibile «contestualizzare e relativizzare la nozione stessa di mafiosità, che se designa una metodologia comportamentale dai tratti ben definiti, ne postula, nondimeno, una libera capacità di esplicazione in rapporto alla peculiarità del contesto in cui si radica ed alle condizioni socio-culturali dei destinatari»¹⁹².

La relativizzazione del concetto di mafiosità è ben evidente in quella giurisprudenza che – al fine di contestualizzare la forza di intimidazione ed il conseguente stato di assoggettamento ed omertà nella realtà degli stranieri in Italia – ha richiamato l'attenzione sull'eventuale incidenza delle condizioni di vulnerabilità socio-giuridico-economica delle vittime.

A tal proposito, un interessante spunto è stato offerto da una pronuncia della Cassazione che – in relazione ad un'organizzazione di levantini dedita alla gestione del traffico di clandestini – ha osservato che la forza di prevaricazione «ha capacità di penetrazione e di diffusione inversamente proporzionali ai livelli di collegamento che la collettività sulla quale si esercita è in grado di mantenere, per cultura o per qualsiasi altra ragione, con le istituzioni statuali di possibile contrasto, potendo evidentemente la intimidazione passare da mezzi molto forti (minaccia alla vita o al patrimonio quando ci si trovi in presenza di soggetti ben radicati in un territorio, come per esempio gli operatori economici non occulti) a mezzi semplici come minacce di percosse rispetto a soggetti

¹⁹⁰ V. Cass. pen., sez. V, 11 giugno 2018, n. 35844, Zhang Naizhong.

¹⁹¹ Ci si riferisce a Cass. pen., sez. V, 20 novembre 2007, Ekhatov P.I. Loveth.

¹⁹² *Ibidem*.

che, vivendo già in condizioni di clandestinità o di semi illegalità, non siano in grado di contrapporre valide difese»¹⁹³.

Seguendo siffatto ragionamento, pertanto, la caratura mafiosa del sodalizio andrebbe parametrata alla condizione di debolezza delle vittime¹⁹⁴, tenendo conto di diversi fattori, quali la situazione di clandestinità degli stranieri interessati dalle attività del gruppo criminale; la suggestionabilità delle vittime di fronte a superstizioni magico-religiose (in tal guisa è stato individuato il metodo mafioso anche nel sistematico condizionamento delle donne di nazionalità nigeriana costrette alla prostituzione mediante la minaccia di attivare maledizioni conseguenti a pregressi riti voodoo – nella evidente convinzione delle vittime della loro ineluttabilità – in caso di non ottemperanza agli ordini impartiti dal clan); l’atteggiamento di chiusura di alcune etnie nei confronti dell’ambiente esterno e delle istituzioni in esso operanti.

L’assunto di cui sopra è stato posto alla base anche di una pronuncia di merito, la cui vicenda afferiva sempre alcuni cinesi che, allo scopo di commettere gravi delitti contro la persona e il patrimonio, inducevano nelle vittime la convinzione dell’esistenza di una struttura potente e gerarchizzata in grado di punirli anche oltre i confini nazionali¹⁹⁵.

Ebbene, il Tribunale di primo grado – dopo aver ripreso la sentenza della Cassazione del 2001 sopra commentata – ha sostenuto che i soggetti di etnia cinese sono per tradizione culturale, ma anche per condizione personale e sociale, particolarmente assoggettabili ai propri connazionali senza scrupoli¹⁹⁶ ed ha posto l’accento sul fatto che «per quanto possa sembrare paradossale, l’unico punto di riferimento, una volta giunti in Paese straniero, per i clandestini erano proprio ed unicamente i membri dell’organizzazione medesima [...] trovandosi le vittime in stato di clandestinità, senza denaro né documenti validi e senza la possibilità di comunicare con l’esterno, non avendo per lo più familiari e non conoscendo la lingua del luogo ove si trovavano»¹⁹⁷.

I giudici di merito hanno concluso sul punto rilevando come, in una situazione di tale vulnerabilità dei clandestini, fosse sufficiente per l’organizzazione un’intimidazione alquanto blanda, pur non mancando – oltre alle minacce e alle percosse – punizioni anche esemplari per chi si era dato alla fuga.

In altri termini, viene operata una graduazione dell’intensità della forza di intimidazione in misura direttamente proporzionale al grado di resistenza dei soggetti contro cui si rivolge.

L’orientamento in parola trova d’altra parte sponda in giurisprudenza anche in tema di delocalizzazione delle mafie autoctone tradizionali, per la cui verifica della mafiosità si è ritenuto indifferente il maggiore o minore successo degli effetti dell’assoggettamento e dell’omertà, essendo siffatto successo in proporzione inversa alla capacità di resistenza civile e culturale della comunità che della forza di intimidazione sono destinatarie¹⁹⁸.

Nella massima condivisione dell’opzione ermeneutica esposta, occorre tuttavia dipanare il campo da possibili equivoci puntualizzando che «la vulnerabilità delle vittime rende più facile che la forza di

¹⁹³ Cass. pen., sez. VI, 30 maggio 2001, Hsiang Khe Zhi e altri.

¹⁹⁴ Cfr. CAPUTO A., *Criminalità degli stranieri in Italia e delitto di associazione mafiosa*, in *Dir. immigr. cittad.*, 2008, pp. 122-123.

¹⁹⁵ Tribunale di Ancona, 9 gennaio 2007, Kuo Jong.

¹⁹⁶ Più nello specifico, viene fatto rilevare che i membri di tale etnia, «già per tradizione culturale, hanno un assoluto rispetto, fondato anche sulle gerarchie sociali, nei confronti dei cd. potenti» e che «non è un caso che tutti i soggetti (clandestini o loro parenti) chiamassero “padroni” i componenti dell’associazione con cui entravano in contatto».

¹⁹⁷ Tribunale di Ancona, 9 gennaio 2007, Kuo Jong, cit.

¹⁹⁸ Cfr. Cass. pen., sez. II, 15 giugno 2017, Benedetto.

intimidazione di un'associazione criminale riesca a realizzare condizioni di assoggettamento e di omertà, ma essa certamente non si sostituisce a tali requisiti»¹⁹⁹, costituendo la debolezza del tessuto sociale «un dato di fatto preesistente [...] dipendente da cause obiettive, storiche, ambientali, a volte di origine remota, e non certo indotta dall'attività dell'associazione»²⁰⁰.

In definitiva, risulta corretta la valorizzazione dell'aspetto della vulnerabilità delle vittime quale elemento di velocizzazione della formazione della fama criminale, ma bisogna tenere ferma, al contempo, la sua estraneità dal paradigma normativo di cui all'art. 416 bis c.p.

Si impone un'ulteriore precisazione.

Nel corso della trattazione si è riferito come il controllo del territorio ed il profilo delle relazioni esterne caratterizzino il profilo socio-criminologico della mafia e ne esprimano, con i dovuti distinguo, anche il modello normativo.

Sul punto è stato evidenziato che «nell'espressione “controllo del territorio” confluiscono, in una rappresentazione unitaria e di notevole impatto descrittivo, la pluralità degli elementi riconducibili al metodo mafioso, nonché le connotazioni che [...] devono contrassegnarli: il carattere diffuso della condizione di assoggettamento e di omertà [...] e la vera e propria menomazione della libertà di autodeterminazione che l'accompagna. Ma la locuzione “controllo del territorio” sembra rinviare anche alla complessità del programma dell'associazione di tipo mafioso, un programma che, come si è visto, comprende sia la realizzazione di delitti sia la conquista di spazi nei rapporti con l'economia, con le istituzioni amministrative e con la sfera politica»²⁰¹.

Premesso ciò, secondo un primo orientamento abbastanza rigoroso, per l'attribuzione ad un gruppo criminale straniero della natura mafiosa non sarebbe sufficiente che la carica intimidatoria autonoma affetti una determinata comunità stanziata sul territorio, ma sarebbe necessaria una forza di diffusione che investa anche la popolazione indigena.

Si pensi alla pronuncia, già analizzata, dei giudici baresi che hanno posto l'accento sull'assenza di «atti di violenza, minaccia o sopraffazione nei confronti della popolazione barese. L'intimidazione è interna al gruppo ed al suo programma e non raggiunge quell'allarme sociale richiesto dall'art. 416 bis c.p.»²⁰².

La grande importanza del coinvolgimento di soggetti autoctoni emerge anche da una pronuncia del giudice di legittimità che – in relazione ad un'organizzazione operante in Italia, Montenegro e Svizzera – al fine di sostenere la configurabilità del reato associativo ha rilevato come non fosse esatta l'affermazione che «la capacità di intimidazione della associazione avrebbe avuto solo riflessi sulla popolazione montenegrina.[...] tutta l'attività illecita era rivolta verso il territorio italiano [...] tutta tale attività era praticata nelle aree pugliesi e campane sottoposte al controllo mafioso dei gruppi di appartenenza degli esponenti criminali latitanti in Montenegro»²⁰³. Si è, in altri termini, fatto leva sull'esigenza di una coartazione anche della popolazione autoctona come elemento dirimente e fondamentale per l'applicazione dell'art. 416 bis c.p.

¹⁹⁹ GRASSO G., *Compatibilità*, *op.cit.*, p. 1770.

²⁰⁰ SPAGNOLO G., *L'associazione*, *op.cit.*, p. 45. L'autore aggiunge a quanto sopra riportato che la condizione di vulnerabilità degli stranieri «lungi dall'essere un effetto della “intimidazione” posta in essere da quest'ultima è, al contrario, una delle condizioni che la rendono possibile, in quanto è proprio tale “debolezza” che consente, in concreto, il manifestarsi di comportamenti spregiudicati ed arroganti».

²⁰¹ CAPUTO A., *Criminalità*, *op.cit.*, p. 124.

²⁰² Tribunale di Bari, 28 marzo 2003, Chen Jan Zhong.

²⁰³ Cass. pen., sez. VI, 16 maggio 2000, B.A.

A parere dello scrivente, però, il nucleo portante del ragionamento esposto va rigettato, offrendo invero «una lettura funzionalmente anacronistica degli elementi di tipizzazione del metodo mafioso»²⁰⁴.

A destare perplessità è la riviviscenza del richiamo a forme di assoggettamento esterno rivolto indefettibilmente verso tutto il complesso territoriale, residuo storico in via di superamento concettuale persino in quelle aree notoriamente interessate da fenomeni mafiosi classici, ove all'incrinatura del concetto di egemonia spaziale non segue il venir meno dei caratteri della mafiosità. Secondo un altro indirizzo divenuto prevalente nel pensiero giuridico italiano, all'opposto, risulta ben possibile una proiezione del metodo mafioso meramente endo-comunitaria, reputandosi sufficiente che l'assoggettamento e l'omertà riguardino anche soltanto gli appartenenti ad una certa collettività di stranieri, stanziata comunque in un determinato territorio.

A tal proposito, la Cassazione, nel prendere posizione sulla delicata questione della compatibilità fra associazione di tipo mafioso ed istituzione religiosa – affrontata ampiamente nelle prossime pagine – ha affermato che il reato in parola «non deve essere escluso con riferimento a sodalizi operanti non con riferimento a un determinato ambito locale e con lo scopo di imporre il controllo indiscriminatamente nei confronti di tutti coloro che esercitano quella determinata attività economica su quel territorio, ma con riferimento, invece, a raggruppamenti sociali, in ambito aggregato di soggetti uniti da regole unitarie di comportamenti variamente obbliganti e con lo scopo di assoggettare alla propria egemonia, rispetto ad una determinata attività economica, soltanto coloro che la detta attività riservano prevalentemente al raggruppamento sociale di appartenenza»²⁰⁵.

In termini maggiormente esplicativi, in diverse vicende concernenti la contrapposizione di due distinte associazioni criminali (denominate “Eiye” e “Black Axe”) che miravano ad assumere e mantenere il predominio sulla comunità nigeriana di Torino la Suprema Corte, pur ritenendo il controllo del territorio un requisito implicito della fattispecie di associazione di tipo mafioso, ha chiarito che esso «è, in realtà, e ovviamente, riferibile non già al controllo di un'area geografica in quanto tale, ma al controllo della comunità o della aggregazione sociale individuabile mediante il suo insediamento nel territorio»²⁰⁶, e che anche se i due gruppi «non intendevano certo estendere le loro influenze ai cittadini italiani, ma semplicemente nell'ambito della comunità nigeriana [...] tale profilo non inficia le regole interpretative accreditate dalla giurisprudenza di legittimità, giacché, in relazione alle loro comunità, i gruppi perseguivano forme di dominio territoriale e la loro implementazione numerica»²⁰⁷.

²⁰⁴ AMATO G., *Mafie etniche, elaborazione e applicazione delle massime di esperienza: le criticità derivanti dall'interazione tra "diritto penale giurisprudenziale" e legalità*, in *Dir. pen. cont.*, 2015, p. 283.

²⁰⁵ Cass. pen., sez. VI, 13 dicembre 1995, Abo El Nga Mohamed. Secondo tale pronuncia, quindi, l'assoggettamento può coinvolgere addirittura anche solo alcuni di coloro che svolgono un'attività lavorativa all'interno di una comunità.

²⁰⁶ Cass. pen., sez. V, 13 marzo 2007, I.E.I. I giudici di legittimità sottolineano ancora, quasi *ad abundantiam*, che «il reato previsto dall'art. 416 bis c.p. può dunque essere integrato anche da organizzazioni le quali, pur senza avere il controllo di tutti coloro che vivono o lavorano in un determinato territorio nazionale, hanno la finalità di assoggettare al proprio potere criminale un numero indeterminato di persone ivi immigrate o fatte immigrare clandestinamente, avvalendosi di metodi tipicamente mafiosi e della forza di intimidazione del vincolo associativo per realizzare la condizione di soggezione e di omertà delle vittime». In termini anche Cass. pen., sez. II, 10 ottobre 2017, Bivol, cit., secondo la quale «l'indispensabilità del radicamento territoriale è requisito recessivo in giurisprudenza, attesa la ritenuta possibilità di riferire la carica intimidatoria del sodalizio, più che (soltanto) ad un territorio, ad un gruppo etnico radicato su detto territorio».

Per un commento dottrinale della pronuncia si rinvia a CAPUTO A., *Criminalità*, *op.cit.*, p. 123.

²⁰⁷ Cass. pen., sez. I, 1 ottobre 2014, Efoghère e altri.

Quanto sopra non significa, è bene precisarlo, che il numero di coloro che risultano concretamente assoggettati alla forza di intimidazione e si trovano in condizione di assoggettamento e di omertà sia marginale, dal momento che si richiede in ogni caso una significativa diffusione dell'intimidazione nella comunità etnica interessata.

Siffatta necessità è stata valorizzata dalla Cassazione anche in occasione di una vicenda afferente un gruppo criminale di albanesi dediti allo sfruttamento della prostituzione ed al traffico di stupefacenti. Nel corpo motivazionale, infatti, gli ermellini hanno ribadito che «perché si abbia un'associazione mafiosa è necessario che il gruppo abbia conseguito nell'ambiente circostante una reale capacità di intimidazione e che gli aderenti si avvalgano di tale forza, nella quale consiste il metodo mafioso di controllo del “territorio”, al fine di realizzare il loro programma criminoso [...] poiché elemento caratteristico dell'associazione mafiosa è proprio l'intimidazione esterna, e cioè la proiezione e il radicamento esterni di detto metodo mafioso, essendo la capacità di assoggettamento e sopraffazione dei terzi con carattere diffuso in un dato ambito territoriale il carattere essenziale della forza intimidatrice»²⁰⁸.

In effetti, una volta richiesta una sufficiente e attuale carica intimidatoria autonoma che produca i suoi effetti in un dato contesto socio-ambientale, ne consegue che non sono indifferenti né il numero né la qualità di coloro che sono assoggettati al sodalizio.

Nel solco di questo filone si segnalano, poi, due decisioni dei giudici di legittimità secondo le quali le associazioni criminali in rilievo – nella specie dedite alle estorsioni in danno di autotrasportatori ucraini – erano da considerarsi mafiose in quanto attuavano un efficace, pur se parziale, controllo del territorio napoletano e casertano testimoniato dalla circostanza che tutti gli autisti erano costretti ad appoggiarsi a zone ben precise, con riscontrata tendenza ad espandere l'area spaziale e personale di influenza anche a costo di entrare in conflitto violento con altri gruppi stranieri. Nel percorso argomentativo della Corte costituisce circostanza recessiva, a fronte del ravvisato controllo, che la peculiare forza intimidatrice non si rivolgesse verso tutti coloro che vivevano in quel territorio, bensì verso i soli componenti di quella data collettività di immigrati²⁰⁹.

Dello stesso tenore è altra sentenza che – nell'escludere la sufficienza dell'esercizio della forza intimidatrice nei soli riguardi o di soggetti intranei alla stessa associazione mafiosa o di alcuni operatori di un modesto settore economico – ha sottolineato il difetto nell'ipotesi vagliata di quella «dimensione diffusa, ed a proiezione esterna, in grado di indirizzarsi a terzi e di ordire, nei suoi esiti, l'omertoso assoggettamento di un intero tessuto territoriale di insediamento, in forza della mera capacità evocativa della più ampia organizzazione che il clan riveste, in una relazione transitiva di metonimico rilievo»²¹⁰.

Osserva la Corte come «risultano acquisiti i dati di fatto che consentono di ritenere provato che i due gruppi dedotti in giudizio siano caratterizzati dagli elementi qualificanti del reato associativo contestato e questo per la loro struttura in uno con le relative modalità operative. Con logico argomentare il giudici di merito hanno ritenuto provato, dalle testimonianze acquisite e richiamate in premessa, nonché dai numerosi episodi delittuosi dei quali è ricco il processo, la forza di intimidazione derivante dal vincolo associativo, la condizione di assoggettamento ed omertà che ne consegue, il controllo da parte dei consociati dei comportamenti quotidiani dei sodali del proprio gruppo e del gruppo avversario, il tutto attraverso la consumazione di delitti finalizzati agli intenti comuni, in particolare diretti a conservare, rappresentare all'esterno e rafforzare l'imposto predominio socio-territoriale (ambientale) e, con ciò, la vitalità dell'associazione stessa».

²⁰⁸ Cass. pen., sez. V, 5 maggio 2008, A.H. e altri.

²⁰⁹ Cass. pen., sez. VI, 22 marzo 2012, Pavliv Andry e altri; Cass. pen., sez. II, 29 febbraio 2008, H.K. e altri.

²¹⁰ Cass. pen., sez. VI, 1 aprile 2016, Dzhangeladze più altri, cit.

All'interno di questo orientamento va registrata una lettura del fenomeno mafioso di matrice straniera – invero rimasta isolata nelle sue conseguenze più radicali – che pone mente, più che alla diffusione dell'assoggettamento e dell'omertà, alla mera diffusività della capacità intimidatrice autonoma, escludendosi «che sia punibile come mafiosa soltanto l'associazione, per così dire, “potente” perché capace, oltre che di aggregare moltissime persone, di acquisire e moltiplicare risorse finanziarie notevoli come di controllare in modo ferreo un certo spazio territoriale» ed affermandosi che «il numero effettivo dei soggetti che al momento sono coinvolti come vittime ha peso relativamente secondario a fronte della diffusività del fenomeno a danno di un numero indeterminato di persone che potranno in tempi brevi trovarsi alla mercé del sodalizio»²¹¹.

In pratica, viene ipotizzato un dimensionamento quantitativo dell'assoggettamento e dell'omertà ingenerati nella comunità straniera strutturalmente in mobilità in ragione di una potenziale diffusività futura²¹².

Il riferimento giurisprudenziale alla mera diffusività risulta, tuttavia, oggetto di critica, sia perché non indicativo del metodo mafioso, risolvendosi in un richiamo retorico, sia in quanto lo sviluppo delle attività vessatorie in luoghi diversi e/o nei confronti di una pluralità di soggetti non determinabili a priori può essere ritenuto insito nella strutturale indeterminatezza del programma associativo già perseguito da un'associazione a delinquere semplice²¹³.

Portato in rassegna questo variegato panorama giurisprudenziale, è possibile, in definitiva, tracciare un percorso interpretativo che tende a richiedere con rigore la dimostrazione della proiezione esterna della forza di intimidazione del vincolo associativo, con carattere diffuso (o con concreto rischio di diffusività), al fine di sottomettere i terzi al volere dell'organizzazione; ma, al contempo, ad escludere con certezza che il diffuso timore si inveri nel requisito socio-criminologico tipico delle mafie autoctone tradizionali dello stretto controllo del territorio omnicomprensivo di tutte le sue componenti, personali, sociali, economiche e politiche. Si tratta, in altri termini, di una mera operazione di “riduzione di scala” nell'accertamento fattuale dei requisiti costitutivi della fattispecie associativa senza alcun tradimento del nucleo della tipicità²¹⁴.

Sotto altra prospettiva si è poi osservato²¹⁵, dipartendo dalla possibilità dei gruppi stranieri di colpire in luoghi distanti (per la dipendenza delle vittime, non soltanto in Italia, ma anche nei luoghi d'origine ove sono esposti i familiari), che l'assoggettamento e l'omertà esterna in un'organizzazione transnazionale non riguardano il Paese dove si agisce, ma quello di origine dove vi è il maggiore radicamento e la forza di coercizione, profilo che, ad avviso dello scrivente, riguarda il già segnalato problema dell'accertamento probatorio della genesi della fama criminale, ma che non può certo obliterare la replicazione *in loco* dei connotati del metodo mafioso.

In conformità a quella che è stata appena ritenuta la corretta sintesi ermeneutica in materia si pone un recente arresto della Suprema Corte²¹⁶ che, nel confermare la decisione della Corte d'Appello di Torino riguardante un'organizzazione criminale composta da cittadini rumeni operante nel capoluogo piemontese, se per un verso ha ribadito l'applicabilità della fattispecie di cui all'art. 416 bis c.p. anche alle cd. piccole mafie ed alle mafie atipiche che sprigionano la loro carica intimidatoria nei confronti, non della generalità dei consociati, bensì nei soli riguardi degli appartenenti di una più circoscritta

²¹¹ Cass. pen., sez. VI, 30 maggio 2001, Hsiang Khe Zhi e altri, cit.

²¹² Per la critica di questo approccio v. VISCONTI C., *Mafie, op.cit.*, p. 357.

²¹³ Cfr. FORNARI L., *Il metodo, op. cit.*, p. 13.

²¹⁴ La felice espressione è di MERENDA I. - VISCONTI C., *Metodo mafioso, op. cit.*, p. 10.

²¹⁵ CICONTE E., *Presenze, op. cit.*, p. 15.

²¹⁶ Cass. pen., sez. VI, 8 giugno 2018, R.V.A. e altri.

area territoriale o comunità, solitamente connotata dalla comune appartenenza etnica, richiamandosi terminologicamente al concetto di “diffusività” piuttosto che a quello di “diffusione”, per altro verso ha rimarcato come la diffusività della forza intimidatrice non possa essere virtuale, ovvero limitata al programma dell’associazione, ma debba essere effettuale e quindi manifestarsi concretamente, si esigendosi che di tale forza l’associazione si avvalga specificamente nei confronti della comunità in cui è radicata.

Merita, per maggiore chiarezza espositiva, riportare in questa sede uno stralcio della motivazione: «Nel riaffermare la validità di tale impostazione, deve essere precisato come il riconoscimento della natura mafiosa del consorzio criminale anche in relazione a fenomeni criminali avulsi dal tradizionale ambito delle mafie cd. “storiche”, connotati da dimensioni limitate ovvero da una componente soggettiva straniera o, ancora, da un circoscritto campo d’influenza e di estrinsecazione della carica d’intimidazione (un territorio limitato o un determinato settore di attività), non può tuttavia snaturare la materialità del delitto e, dunque, consentire di prescindere dagli elementi tipici della fattispecie, ad ogni modo espressamente richiamati dal cit. art. 416-bis c.p., comma 8. Ne discende che il delitto di cui all’art. 416-bis c.p. potrà essere ravvisato anche qualora non vi sia rispondenza fenomenologica rispetto al modello tradizionale di “associazione mafiosa” nella connotazione storicamente acquisita nella ultradecennale elaborazione giurisprudenziale e, dunque, nel molteplice e vario declinarsi nella realtà fenomenica delle cd. piccole mafie e delle cd. mafie straniere e, dunque, delle peculiarità del contesto ambientale, culturale ed etnico in cui tali articolazioni criminali vengano di volta in volta a manifestarsi.

Ciò a condizione che non siano sovvertiti i requisiti dell’incriminazione e, dunque, siano riconoscibili i tratti costitutivi tipici della fattispecie incriminatrice come delineati nell’art. 416-bis c.p. Se ne inferisce che un sodalizio espressione della cd. mafia straniera – quale quella *sub iudice* – potrà essere sanzionato ex art. 416-bis c.p. a condizione che, oltre alle caratteristiche della stabilità e dell’organizzazione, pur con le peculiarità proprie del fenomeno e nonostante il più circoscritto raggio di influenza del sodalizio, siano ravvisabili, da un lato, una reale capacità di intimidazione scaturente dal vincolo associativo funzionale alla realizzazione del programma criminale, dall’altro lato, la conseguente condizione di omertà e di assoggettamento in un numero indeterminato di soggetti, sebbene appartenenti ad una determinata e circoscritta comunità etnica».

La Corte ha, quindi, ritenuto che i giudici della cognizione di primo e di secondo grado avessero fatto ineccepibile applicazione delle *regulae iuris* sopra delineate, avendo attentamente argomentato, più in dettaglio, come in seno alla comunità rumena di Torino l’organizzazione malavitoso godesse di una riconosciuta fama criminale, che derivava dal diretto e permanente collegamento dei soggetti apicali del gruppo criminale con le più temibili famiglie mafiose operanti in Romania; dall’esibizione da parte degli aderenti alla consorteria di specifici segni distintivi (quali il tatuaggio con la croce dei Templari); dalla platealità delle concrete azioni violente ed intimidatorie poste in essere (in taluni casi anche riuniti in un numero elevato) con l’uso spregiudicato delle armi anche nei confronti dei gruppi rivali; dal ricorso ad uno strutturato codice punitivo basato sul sistema delle “multe”, che venivano inflitte – in unione a punizioni corporali – non soltanto ai sodali che avessero contravvenuto alle regole della *societas sceleris*, ma anche ai soggetti terzi venuti in contatto; infine, dalla “protezione” assicurata dal clan anche a soggetti esterni al gruppo che ad esso si rivolgevano evidentemente consci del ruolo para-istituzionale svolto.

Altrettanto lineare e convincente è stato poi ritenuto il tessuto motivazionale delle sentenze di merito in ordine alla ritenuta sussistenza di un senso di timore e del clima di omertà diffuso nella comunità

rumena derivante dalla forza intimidatrice concretamente dispiegata dalla organizzazione, attese le circostanze per cui soltanto alcune delle persone offese si erano rivolte alle forze dell'ordine e numerose altre non avevano presentato denuncia; che le poche persone che l'avevano sporta erano state indotte dagli eventi, in quanto ferite o convocate espressamente dalla Polizia a rendere sommarie informazioni, sulla scorta delle emergenze delle intercettazioni o di altre evidenze d'indagine; l'estrema difficoltà emotiva con la quale erano stati riferiti i fatti in sede di istruttoria dibattimentale; il timore di subire ritorsioni in caso di denuncia dei fatti palesato da talune vittime in alcuni dialoghi oggetto di captazione; lo stato di terrore diffusi nella comunità rumena a seguito della brutale ritorsione attuata nei confronti di un soggetto che si era rifiutato di collaborare nelle attività delittuose del gruppo.

Divergendo dall'argomento, non può non rilevarsi come la detta decisione si faccia apprezzare, altresì, per aver chiarito – anche se il principio poteva ritenersi assolutamente pacifico – che in virtù della regola dell'*error vel ignorantia iuris non excusat* di cui all'art. 5 c.p. è del tutto irrilevante ai fini dell'integrazione dell'elemento soggettivo la circostanza che, nel Paese di provenienza dei sodali (nella specie Romania), non sia previsto il reato di associazione per delinquere di stampo mafioso.

6.4. METODO MAFIOSO E COERCIZIONI DI MATRICE CONFESIONALE

Di grande interesse nella presente, nonché di evidente attualità, è l'analisi delle possibili relazioni fra istituzioni religiose ed organizzazioni malavitose, per illustrare le quali è possibile dipartire da una vicenda esaminata dalla Corte di Cassazione in tempi non sospetti (metà anni '90) – già citata *en passant* in relazione al problema del controllo del territorio – nella quale si evidenzia la necessità che i tre requisiti della forza intimidatrice, dell'assoggettamento e dell'omertà scaturiscano dall'associazione criminale e non da condizionamenti di natura religiosa²¹⁷.

Secondo il quadro accusatorio all'interno del Centro Culturale Islamico milanese si era costituita un'organizzazione segreta di estremisti islamici, ben collegata ad altre cellule nazionali ed internazionali, strutturata secondo un vertice e suddivisa in gruppi ad essa subordinati, dedita ad attività di proselitismo, arruolamento di volontari da coinvolgere in azioni terroristiche, procacciamento di armi e documenti falsi ed assicurazione di notevoli quantità di risorse economiche attraverso una cooperativa e a mezzo di estorsioni a danno di esercenti macellerie islamiche.

Secondo la pubblica accusa, in particolare, «le attività illecite in questione erano attuate avvalendosi della forza specifica di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento degli esercenti alle ingiuste pressioni, avvalorate dal sostegno espresso pubblicamente dall'Imam della moschea, dalla minaccia di messa degli esercizi stessi al bando dei fedeli e dall'omertà degli altri appartenenti alla comunità islamica»²¹⁸. La tesi veniva, poi, avvalorata dal G.I.P.²¹⁹.

²¹⁷ Ci si riferisce a Cass. pen., sez. VI, 13 dicembre 1995, Abo El Nga Mohamed, cit.

²¹⁸ Cass. pen., sez. VI, 13 dicembre 1995, Abo El Nga Mohamed, cit.

²¹⁹ In particolare, il G.I.P. di Milano sottolineava come la società cooperativa, al fine di reperire i fondi necessari per il finanziamento dei propri obiettivi, «esercitava pressioni costanti sui titolari di macellerie islamiche, costrette a rivolgersi a fornitori e macellatori indicati dall'istituto stesso, con esborsi in danaro superiori ai prezzi di mercato, pena la conclamata pubblica indicazione della non conformità della macellazione ai dettami della regola islamica e la conseguente cancellazione dell'esercizio dall'elenco di quelli approvati dall'Imam in quanto rispettosi della regola medesima [...] La mancata accettazione della richiesta aveva comportato la diffusione presso la moschea di volantini, nei quali Abdellatif Mohamed era indicato come infedele, seguita dall'incendio doloso del negozio».

Investita della questione, la Suprema Corte ha sostenuto preliminarmente, per un verso, la configurabilità in via di principio nell'ambito dell'Istituto Culturale Islamico di gruppi normativamente qualificabili come mafiosi²²⁰; per altro verso, la non contestabilità dell'art. 416 bis c.p. all'Istituto in sé, giacché «l'esercizio del diritto di professare la propria fede religiosa, di farne propaganda e di praticarne il culto in privato o in pubblico, nell'ambito di un gruppo organizzato sul territorio in comunità con proprie regole non contrastanti l'ordinamento giuridico dello Stato italiano, quale espressione di un primario diritto di libertà, patrimonio già delle antiche nostre tradizioni giuridiche che la Costituzione variamente riafferma (artt. 8, 2, 3 e 19 Cost.), non può in alcun modo essere addotto come indizio, ancorché vago e generico, di reità rispetto al delitto associativo ex art. 416 bis c.p., i cui partecipi diretti l'accusa identifica in soggetti aderenti al medesimo credo religioso»²²¹.

Effettuate queste precisazioni, la Corte di legittimità è pervenuta ad escludere che nel concreto fosse sussistente la fattispecie di cui all'art. 416 bis c.p.

In primo luogo, è stato fatto rilevare il difetto di collegamento fra forza intimidatrice e vincolo associativo in sé considerato, avendo i giudici di merito «acriticamente recepito la impostazione dell'accusa, la quale ravvisa la forza intimidatrice siccome proveniente dal vincolo associativo proprio dell'Istituto Culturale Islamico in rapporto alla minaccia di sanzioni e conseguenze, tipicamente connesse alle regole essenzialmente religiose (e per gli islamici anche altrimenti obbligatorie quali norme operanti al di fuori della coscienza etica), liberamente conclamate ed accettate dai membri della comunità»²²².

In secondo luogo, si è giunti ad individuare una sorta di incompatibilità di principio fra la fattispecie di associazione di tipo mafioso e l'ambito religioso nel quale può essere consumato il reato, venendo espressamente statuito che «la minaccia di sanzioni siffatte, previste dall'ordinamento minore di una comunità sociale espressiva della "ratio" di un pluralismo anche religioso (art. 2 Cost.) e perciò operante nella piena legalità, si pone ontologicamente in antitesi con la forza intimidatrice, quale l'art. 416 bis c.p. intende di strumento ingiusto, vessatorio e violento, che deve necessariamente essere impedito dall'intera comunità della nazione»²²³.

Detto ciò, la sentenza in esame, seppur condivisibile per molte delle sue considerazioni e per aver posto l'accento sulla necessità che l'assoggettamento e l'omertà derivino dalla forza intimidatrice, tuttavia, «conferma la tendenza [...] ad impostare in termini dogmatici i rapporti fra istituzioni religiose e legge penale»²²⁴.

²²⁰ Fra l'altro – come *ut supra* ricordato – nessun contrasto con l'ipotesi normativa in parola può ravvisarsi nel fatto che tali gruppi intendano acquisire il controllo egemonico non di tutto l'ambito locale in cui opera il sodalizio né di tutti coloro che vi esercitano attività economiche, ma soltanto di coloro che attendono ad una determinata attività riservata in prevalenza al proprio gruppo sociale di appartenenza.

²²¹ Cass. pen., sez. VI, 13 dicembre 1995, Abo El Nga Mohamed, cit.

²²² *Ibidem*.

²²³ *Ibidem*.

²²⁴ BLAIOTTA R., *La Suprema Corte torna ad occuparsi dei rapporti tra istituzioni religiose ed associazioni criminali*, in *Cass. pen.*, 1996, p. 3634.

L'autore accosta la pronuncia in commento ad altra (Cass. pen., sez. II, 9 febbraio 1995, Avanzini) nella quale, con riferimento all'associazione di Scientology, è stata perfino affermata l'astratta incompatibilità fra un'organizzazione religiosa ed il reato di associazione per delinquere semplice.

La Suprema Corte avrebbe, inoltre, invertito rotta rispetto alla vicenda che aveva riguardato dei testimoni di Geova accusati di omicidio per aver lasciato morire la figlia talassemica negando l'emotrasfusione, avendo sostenuto la Cassazione la primazia della legge penale sull'assunto che «si è fuori dell'esercizio di libertà religiosa ogniqualvolta si propongono come sua espressione contegni che eludono l'osservanza di quei divieti e di quelle imposizioni

Invero, se, da un lato, nessun dubbio può porsi sulla valenza costituzionale del principio della libertà religiosa e sulla piena legittimità di un'organizzazione che si ispiri ai valori dell'islam, dall'altro lato, qualora nel contesto organizzativo in parola vengano poste in essere azioni contrarie alla legge, errato diventa il richiamo ai principi costituzionali, pur quando le sanzioni minacciate investano la sfera confessionale.

Nella pronuncia in esame, invece, sono evidenziate azioni sicuramente estorsive, come quelle perpetrate ai danni delle macellerie, tuttavia, esse vengono valutate solo dal punto di vista del reato di estorsione venendo aprioristicamente sottratte ad un giudizio di attribuibilità delle caratteristiche di mafiosità.

Ad avviso dello scrivente, per l'effetto, non può considerarsi ontologicamente incompatibile con la forza di intimidazione la minaccia di sanzioni in un contesto religioso, ma occorre valutare in concreto se la carica intimidatoria si sia prodotta, sulla base di atti minatori che nulla (o solo in via simulata) hanno a che vedere coi precetti religiosi liberamente accettati, in altri termini se la minaccia di sanzioni religiose sia una mera schermatura di una volontà di prevaricazione.

Di conseguenza, nella vicenda in esame, non poteva apoditticamente stabilirsi un'incompatibilità fra il delitto di associazione mafiosa e le attività poste in essere in un contesto religioso, ferma la necessità di dimostrare l'esistenza di un assoggettamento diffuso e la sua derivazione, non dalla paura di violare dei precetti dogmatici, ma dalla carica intimidatoria del vincolo associativo.

Invero, il richiamo al principio della libertà religiosa risulterebbe errato anche ove le attività illecite fossero state imputate, non ad alcuni gruppi, ma allo stesso Istituto Culturale Islamico, atteso che «di fronte a comportamenti che incidono severamente nella sfera personale delle vittime, un ordinamento improntato al supremo principio costituzionale di laicità non può legittimare un sistema di valori e di precetti capace di limitare la legalità statale»²²⁵.

Se è vero che il *self-restraintment* della giurisprudenza è indice di una condivisibile esigenza di evitare che il sindacato sulle attività religiose possa risolversi in una valutazione del loro valore contenutistico ed in un vincolo alla libertà religiosa, è altrettanto vero che lo stesso rischia di celare il complesso di Creonte²²⁶ *a rebours*, atteso che a differenza della vicenda narrata nella tragedia sofoclea chi pensa di agire in coerenza coi dettami divini non viene punito, ma viene per converso aprioristicamente salvato.

7. VALUTAZIONI FINALI

L'indagine dottrinale, investigativa e giudiziaria delle organizzazioni criminali straniere presenti in Italia (per come si è tentato di operare in una prospettiva insieme criminologica e normativa) ci restituisce un panorama variegato e caratterizzato da profondi cambiamenti. Non è così difficile immaginare che anche questi sodalizi, al pari delle mafie autoctone, manifestano notevoli capacità di

contenute nelle leggi penali e d'ordine pubblico che nell'ambito di una civiltà tutti considerano necessari per un'ordinata convivenza civile, anche se tali contegni trovano diretta fonte in un precetto della fede religiosa qualificato come inderogabile posto che non si può pretendere di condizionare o di menomare l'obbligatorietà delle leggi deducendo la rilevanza di un precetto ad esse estraneo» (Cass. pen., sez. I, 13 dicembre 1983, Oneda).

²²⁵ BLAIOTTA R., *La Suprema Corte, op.cit.*, p. 3635.

²²⁶ Creonte è il tiranno che nella tragedia di Sofocle vietò ad Antigone di seppellire il fratello morto combattendo contro la sua città, sepoltura che si pose in adesione ai precetti religiosi, ma in contrasto con l'editto del padre che per questo la punì.

adattamento agli stravolgimenti socio-economici causati dalla pandemia da Sars-CoV-2 in corso, come già è dato intravedere nel traffico di sostanze stupefacenti con l'aggiramento delle limitazioni imposte per gli spostamenti personali e la rimodulazione delle tradizionali modalità di approvvigionamento, trasporto e distribuzione della droga testimoniato dall'aumento dei sequestri di cui si è dato atto in precedenza.

Il quadro economico – instabile e complicato per l'imprevedibilità dell'andamento dell'emergenza sanitaria, che ha colpito indistintamente, pur con gradazioni diverse, plurimi Paesi in tutti i Continenti – ha spinto in maniera decisa i Governi nazionali a coordinare gli sforzi nella lotta al virus e alle sue nefaste conseguenze anche in campo extra-sanitario.

Non risulta pertanto distonico ritenere che l'emergenza possa essere il volano per future azioni condivise fra gli Stati nel contrasto al crimine organizzato, che inevitabilmente si insinuerà nella ricostruzione del tessuto economico-sociale nel mondo *post* Covid-19, specie allorquando bisognerà attuare il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) inserito all'interno del programma *Next Generation EU* (NGEU).

Tali forme di criminalità, difatti, riescono a celarsi e muoversi nelle zone grigie della moderna convivenza globalizzata divenendone attori protagonisti al pari delle multinazionali, operando appunto sui mercati internazionali e sfruttando le disomogeneità legislative dei diversi Paesi²²⁷.

Si auspica pertanto che, mutuando l'impegno e l'esperienza dimostrati nel contrasto alla pandemia, venga impressa un'accelerazione – quantomeno nel contesto dell'Unione europea – a quella triplice strategia dell'armonizzazione delle fattispecie penali, del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie e della cooperazione fra le autorità inquirenti e giudicanti²²⁸ che negli ultimi anni ha dato timidamente, ma in senso sempre più convinto, dei frutti.

Si pensi, fra le tante iniziative, innanzitutto alla Decisione quadro 2008/841/GAI relativa alla lotta contro la criminalità organizzata e alla Risoluzione del Parlamento europeo del 7 ottobre 2016²²⁹, nella quale si è scelto di prevedere una fattispecie unitaria - il cui disvalore ruota intorno alla forza di intimidazione ed alla capacità di incidere sul sistema economico, amministrativo, elettorale e dei servizi pubblici – in parte sovrapponibile all'art. 416 *bis* c.p.²³⁰.

Più di recente all'entrata in vigore il 19 dicembre 2020 del Regolamento (UE) 2018/1805 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018 relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca, con l'inclusione delle forme di confisca senza condanna (anche delle misure di prevenzione è da intendersi), strumento cardine nella sottrazione dei patrimoni

²²⁷ Si pensi che sul piano complessivo dell'antimafia solo pochi Stati, come Germania e Slovacchia, si trovano in Stato di implementazione avanzato, mentre la maggior parte degli altri Paesi europei e più in generale nel contesto internazionale concetti metagiuridici e giuridici per noi scontati faticano a trovare stabile ingresso.

²²⁸ Per ripercorrere le tappe che hanno condotto alla costruzione di uno spazio penale europeo si consiglia la lettura di: SICURELLA R., *La tutela "mediata" degli interessi della costruzione europea: l'armonizzazione dei sistemi penali nazionali tra diritto comunitario e diritto dell'Unione europea*, in GRASSO G. - SICURELLA R. (a cura di), *Lezioni di diritto penale europeo*, 2007, p. 245; SALAZAR L., *La costruzione di uno spazio comune europeo*, in *Lezioni*, op. cit., p. 395.

²²⁹ *Amplius* CONTINIELLO A., *Il delitto di associazione mafiosa a livello transnazionale - Proposta di risoluzione del Parlamento europeo sulla lotta alla corruzione (Parlamento europeo 2014-2019, 07/10/2016 A80284/2016)*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2016, p. 11.

²³⁰ Non manca chi osserva come il tentativo di modellare la legislazione antimafia europea su quella del nostro ordinamento nazionale e far ruotare, in particolare, il perno della punibilità intorno al paradigma normativo di cui all'art. 416 *bis* c.p., pur di per sé attraente, si fondi «sull'erroneo presupposto che le organizzazioni criminali tendano ad operare nello stesso modo in ciascun territorio» (CAMPANA P., *Understanding Then Responding to Italian Organized Crime Operations across Territories*, in *Policing*, 2013, p. 316 ss.).

illeciti alle associazioni criminali²³¹ e segno che la percezione in Europa sul reato di associazione di tipo mafioso e, soprattutto, sull'indefettibilità di un efficiente sistema di *asset recovery* sia vicino ad una svolta.

Certo non può non segnalarsi con rammarico la scelta di limitare la competenza diretta della Procura europea - istituita con *Regolamento (UE) n. 2017/1939 del Consiglio del 12 ottobre 2017 relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della procura europea («EPPO»)* - ai fatti lesivi degli interessi finanziari dell'Unione ed ai fatti di partecipazione ad un'organizzazione criminale incentrata sulla commissione di una delle fattispecie PIF. Opzione che, pur rimanendo aderente alla lettera del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, trascura la portata espansiva dell'art. 86, co. 4 T.F.U.E., lasciando fuori dall'ambito del primo organismo giudiziario inquirente a vocazione europea beni propriamente sovranazionali attinenti alla vita e all'integrità fisica delle persone e all'ordine pubblico democratico²³².

Nell'ambito delle Nazioni Unite, invece, è destinata ad assicurare a sistema di cooperazione internazionale fondamentale - qualora implementata in concreto - la Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale firmata a Palermo il 15 novembre 2000.

È sufficiente in questa sede rilevare che nel paragrafo operativo n. 7 della risoluzione approvata all'esito della decima Conferenza delle parti della Convenzione di Palermo, svoltasi a Vienna dal 12 al 16 ottobre 2020 (ribattezzata dagli organi di informazione come "risoluzione Falcone" per l'espresso tributo al magistrato ucciso nella strage di Capaci), si incoraggiano gli Stati parte a fare uso della Convenzione di Palermo quale precipua base giuridica per un'effettiva cooperazione internazionale nell'esecuzione dei provvedimenti di congelamento, sequestro, confisca e destinazione dei proventi di reato, ivi comprendendovi quelli che prescindono da una condanna penale²³³.

La crescente coscienza dell'incapacità di una risposta preventiva e repressiva affidata in via monadale alle singole realtà statuali a contenere il fenomeno delle mafie (straniere per quanto qui di interesse)

²³¹ Regolamento (UE) 2018/1805 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018 relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca, in *Eur-lex.europa.eu*. Per un'esauritiva rappresentazione dei profili di forza e di debolezza v. MAUGERI A.M., *Il regolamento (UE) 2018/1805 per il reciproco riconoscimento dei provvedimenti di congelamento e di confisca: una pietra angolare per la cooperazione e l'efficienza*, in *Dirittopenalecontemporaneo.it*, 2019 e GRANDI C., *Il regolamento (UE) 2018/1805 sul mutuo riconoscimento dei provvedimenti di congelamento e confisca: una svolta epocale non priva di incognite*, in *Dir. pen. proc.*, 2019, 1619 ss. Sia consentito sul punto rinviare altresì a PETRALIA S., *Misure di prevenzione e cooperazione giudiziaria internazionale*, in corso di pubblicazione.

²³² Così si esprime SICURELLA R., *Spazio europeo e giustizia penale: L'istituzione della procura europea*, in *Dir. pen. proc.*, 2018, pp. 845 ss. V. anche CAMALDO L., *L'istituzione della procura europea: il nuovo organo investigativo affonda le proprie radici negli ordinamenti nazionali*, in *Cass. pen.*, 2018, pp. 958 ss.; SALAZAR L., *Definitivamente approvato il regolamento istitutivo della procura europea (eppo)*, in *Penalecontemporaneo.it*, 2017.

²³³ Per una completa disamina dello strumento internazionale in questione si rimanda all'opera di BALSAMO A. - MATTARELLA A. - TARTAGLIA R., *La Convenzione di Palermo: il futuro della lotta alla criminalità organizzata transnazionale*, Torino, 2020.

Invece, sulla portata ricognitiva, celebrativa e innovativa del *Celebrating the twentieth anniversary of the adoption of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and promoting its effective implementation, Tenth session of the Conference of the Parties to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, Vienna, 12–16 October 2020*, non può non rinviarsi agli approfonditi scritti di BALSAMO A., *Un atto non solo celebrativo, ma di forte portata innovativa: la risoluzione proposta dall'Italia su "Celebrating the twentieth anniversary of the adoption of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and promoting its effective implementation"*, in *Gnewsonline.it*, 2020; ID., *Il contrasto internazionale alla dimensione economica della criminalità organizzata: dall'impegno di Gaetano Costa alla "risoluzione Falcone" delle Nazioni Unite*, in *Sistemapenale.it*, 2020.

non può che esigere che si prosegua nel solco tracciato, con una forte interazione a livello sovranazionale.

L'esigenza e l'urgenza si impongono tanto più adesso che la crisi pandemica ha ulteriormente disvelato, se solo ce ne fosse ancora bisogno, l'interconnessione fra le persone in un contesto globalizzato e la facile permeabilità dei confini nazionali, tanto al nemico invisibile del virus, quanto al nemico - sempre pronto a mutare per resistere agli strumenti preventivi e repressivi delle autorità e agli anticorpi dei sistemi democratici più evoluti - del crimine organizzato.

LA CRIMINALITÀ ALBANESE: EVOLUZIONE STORICA E CARATTERISTICHE ATTUALI

DOTT. FRANCESCO MANDOI
GIÀ MAGISTRATO DI COLLEGAMENTO PRESSO IL MINISTERO DELLA
GIUSTIZIA DELLA REPUBBLICA D'ALBANIA, TIRANA



di Francesco Mandoi

Indice:

a) Diffusione in Albania.

1) Evoluzione storica della criminalità albanese.

a) I primi contatti con le organizzazioni criminose italiane.

Nei primi anni Ottanta del secolo scorso accadeva con estrema frequenza di apprendere dai rapporti della Guardia di Finanza alle Procure pugliesi in merito ad operazioni di contrasto al contrabbando che gli inseguimenti agli scafi contrabbandieri erano stati interrotti essendosi i contrabbandieri rifugiatisi in acque territoriali albanesi ed, in particolare, nei porti di Durazzo o Valona.

A quell'epoca i giovani magistrati che, come me a Brindisi, si occupavano di indagini sul contrabbando e sulla criminalità organizzata pugliese, acquisirono la consapevolezza, convalidata da successivi autorevoli storici, che il contrabbando di sigarette non solo era tollerato dal regime comunista dell'epoca, ma addirittura favorito.

Le motivazioni "politiche" di questo atteggiamento nei confronti del contrabbando erano costituite dal fatto che sottrarre il ricavato delle tasse imposte dagli Stati capitalisti verso il quale venivano importate le sigarette era un comportamento "rivoluzionario". Più prosaicamente, le motivazioni reali erano che lo Stato albanese ricavava un guadagno diretto dal contrabbando sotto forma di contributi versati nelle casse dello stato per l'utilizzazione delle strutture portuali utilizzate dalle organizzazioni contrabbandiere ed inoltre riforniva di sigarette a basso costo il mercato interno.

I controlli su questo cospicuo "affare" dello Stato comunista albanese, era affidato agli organi della Polizia e della "Sigurimi", il potente Servizio Segreto del regime: questo facilitò i rapporti fra i contrabbandieri (e gli organizzatori del contrabbando, che erano al tempo sia i potenti clan della camorra napoletana che gli stessi gruppi mafiosi siciliani specializzati nel "settore" che, infine, i gruppi pugliesi emergenti dai quali sarebbe nata la Sacra Corona Unita) con personaggi appartenenti alla organizzazione statale albanese, con i quali vennero stretti legami che la storia ha dimostrato essere stati utilissimi all'evoluzione della criminalità del Paese delle Aquile.

I contatti stabiliti durante questo periodo storico hanno dimostrato tutta la loro utilità nei tumultuosi anni seguiti alla morte del dittatore Enver Hoxha ed alla caduta del regime comunista in Albania.

b) La trasformazione nel tempo delle attività criminose dei gruppi di etnia albanese.

Non è questa la sede per ripercorrere la movimentata storia del Paese delle Aquile dal 1985 alla fine della guerra del Kosovo, ma – ai nostri fini – è opportuno richiamare alcune circostanze, storicamente dimostrate, che hanno contribuito alla crescita e alla stabilizzazione della criminalità organizzata albanese nelle forme e con le caratteristiche che si possono agevolmente riconoscere nell'attuale momento storico:

1) Nel periodo storico che va dalla caduta del regime al primo esodo verso l'Italia (1991 -1992) molti appartenenti ai servizi di sicurezza ed alla Polizia, ad ogni livello, approfittando dei rapporti instauratisi con le organizzazioni italiane durante gli anni d'oro del contrabbando e della situazione di caos venutasi a creare in Albania per l'aspirazione dei cittadini ad un tenore di vita migliore, hanno cominciato a "mettersi in proprio" immergendosi a pieno nel mondo della criminalità

organizzata, all'inizio continuando nel contrabbando per poi passare al traffico di stupefacenti. D'altro canto, molti albanesi avevano trovato accoglienza ed asilo in Italia ed alcuni di loro, appartenenti a "famiglie" vicine a quelle degli appartenenti a questa rete criminale, hanno costituito una prima testa di ponte per l'espansione delle attività criminali nel nostro Paese.

È questo il periodo caratterizzato dal contrabbando di sigarette, dalle prime avvisaglie del traffico di narcotici e, soprattutto, dal traffico di mezzi di trasporto e di lavoro rubati in tutta Europa ed importati in Albania, approfittando della situazione venutasi a creare e della permeabilità delle frontiere albanesi, oramai difese da funzionari facilmente corruttibili se non conniventi con le organizzazioni criminali.

2) Il successivo periodo (dal 1993 al 1997) è contrassegnato dalla seconda ondata migratoria, che fa seguito alla crisi finanziaria delle c.d. "piramidali".

Erano, queste, società finanziarie che impiegavano in gran parte denaro accumulato con traffici illeciti e, successivamente, con l'illusione di interessi attivi totalmente fuori mercato, avevano indotto gran parte della popolazione con la prospettiva di un facile guadagno (tanto che quella che cominciava ad essere la piccola borghesia commerciale o imprenditoriale dismetteva i propri beni) ad investire tutto quello che possedevano in queste società.

Il finanziamento di queste società trovava radici nell'embargo che la comunità internazionale impose alla Serbia e al Montenegro, ma anche nel commercio triangolare armi-droga-manodopera clandestina, legato al contrabbando del petrolio che oramai aveva assunto dimensioni rilevanti.

Fu così che le organizzazioni criminali straniere, principalmente italiane, cominciarono ad interessarsi all'Albania per le grandi quantità di armamenti di cui disponeva; il Procuratore Nazionale Antimafia, Pier Luigi Vigna, affermava che gruppi del crimine organizzato italiano hanno investito nelle finanziarie albanesi per ottenere denaro necessario al fine di avviare nuove imprese ed il riscontro a questa affermazione si può cogliere in un procedimento penale relativo ad una delle finanziarie fallite (VEFA Holding), che ha avuto ad oggetto proprio il trasferimento in Italia di parte del capitale sottratto agli investitori.

Il crollo del sistema delle finanziarie portò l'Albania sull'orlo della guerra civile. In particolare, nel sud del Paese imperversavano bande criminali armate, disposte a tutto pur di affermare il loro potere.

È questa la fase nella quale le rotte inizialmente utilizzate per il contrabbando diventano le rotte di un'immigrazione di massa che, se non raggiunse i livelli del 1992, tuttavia fu veramente ragguardevole, toccando il cospicuo numero di 9000 immigrati verso l'Italia nel 1997.

A differenza del precedente esodo, questo manifestava una caratteristica particolarmente rilevante per il tema che stiamo affrontando: lo stesso venne gestito dai gruppi criminali egemoni sul territorio.

Gli investimenti effettuati presso le finanziarie e le prime rimesse degli emigrati hanno reso possibile accumulare i fondi necessari per l'avviamento di tale attività che non fu mai limitata solo alla tratta clandestina di persone consenzienti ma fu accompagnata anche dal traffico di droga, di ragazze poi avviate alla prostituzione e di bambini che venivano sfruttati o venduti. È possibile affermare che il fenomeno della criminalità organizzata in Albania nasca in questo momento storico

Ma questo è anche il periodo in cui molti agricoltori, impoveriti dalla crisi economica, si prestarono a realizzare estese piantagioni di marijuana, la cui produzione veniva incoraggiata e sollecitata dalle organizzazioni criminose, che stoccavano il prodotto nelle stesse zone di produzione, per poi trasferirlo, attraverso le rotte dei traffici oramai consolidate, sui mercati occidentali.

Così, accanto al trasporto di migranti, spesso contestualmente ad esso, si venne a sviluppare un flusso di merci illegali verso le organizzazioni criminali italiane: attraverso le frontiere marittime

passava la droga (principalmente eroina e marijuana) e le tante armi delle quali i gruppi criminali avevano disponibilità anche per la dissoluzione dello Stato in Albania.

La guerra in Kosovo, con la stretta connessione fra KLA (o UCK) e gruppi criminali albanesi in tutti i traffici favoriti dalla guerra prima e dalla presenza delle truppe NATO sul territorio del Kosovo poi, ha dato un impulso decisivo al traffico di stupefacenti fra l'Albania e l'Italia, operato dalle organizzazioni criminali albanesi non più in forma occasionale, ma sistematica.

Accanto al traffico di marijuana era presente, sin da quegli anni, un contestuale (o parallelo) traffico di eroina, il cui incremento era dovuto a due fattori concorrenti: da una parte lo stato di guerra che impediva o comunque rendeva oltremodo difficoltoso percorrere la consueta rotta balcanica, che passava attraverso Serbia e Kosovo, per trasferire la sostanza sui mercati del nord Europa e dall'altra la consuetudine di rapporti esistente tra la criminalità turca (che provvedeva alla raffinazione dell'oppio proveniente da Iran ed Afghanistan) e le famiglie albanesi impegnate nei traffici con l'Italia, che divennero in tal modo referenti delle organizzazioni turche.

- 3) La diaspora albanese, all'esito di questo tempestoso periodo storico, aveva portato all'insediamento di comunità di etnia albanese (inclusi i Kosovari) in tutta Europa, negli Stati Uniti e persino nel Sud America: questa circostanza facilitò i contatti fra i gruppi criminali, prevalentemente a composizione clanica, ed i gruppi criminali dei paesi di insediamento, come vedremo di qui a poco per l'Italia.

Da queste vicende sommariamente indicate emergono alcune caratteristiche che la criminalità albanese ha conservato nel tempo: la composizione prevalentemente "familiare" dei gruppi criminali, la loro propensione al contrabbando e la loro estrema flessibilità operativa.

Sulla componente "familiare" occorre soffermarsi brevemente: non è possibile, infatti, cercare di comprendere l'espansione della criminalità albanese senza spiegare il concetto di "famiglia" e senza tener conto del codice morale della cultura albanese, il Kanun.

il Kanun, come noto, è tradizionalmente un codice orale le cui regole sono fortemente sentite, ancora oggi, nella società albanese.

Il Kanun non è semplicemente una legge convenzionale. Le sue norme sono strettamente connesse ai suoi valori, e come tali strettamente interiorizzati nella coscienza dei suoi cittadini.

L'istituzione più importante della società del Kanun è senz'altro la famiglia. questa, più che l'individuo, ha personalità giuridica, dal momento che sono le famiglie e non le persone in quanto tali a godere diritti, a poter votare nelle assemblee e a pagare i tributi. La famiglia albanese descritta nel Kanun è di tipo virilocale, la discendenza viene calata solo lungo la linea maschile. La famiglia è definita semplicemente come "un insieme di persone che vivono sotto lo stesso tetto". Come già detto un insieme di famiglie formano una fratellanza, in albanese vëllazni, che sta ad indicare un sottogruppo del fis (clan o tribù). Alla fratellanza generalmente si estende la solidarietà della famiglia, anche per ciò che riguarda la responsabilità nella vendetta. Bisogna tener conto che ogni gruppo, sia o no gentilizio, ha un onore proprio, che i suoi componenti sono chiamati a difendere.

L'organizzazione dei gruppi criminali di etnia albanese ricalca infatti il modello della famiglia tradizionale descritta nel Kanun: pertanto hanno una forma organizzativa non gerarchica e sono segmentate, ognuna autonoma dall'altra, dotate di un leader facilmente sostituibile e soggette a frammentazione.

Come tutte le "famiglie" considerate nel Kanun possono formare una fratellanza, a base territoriale e possono far parte di un clan, anche questo su base territoriale.

La lontananza geografica fra componenti della stessa famiglia o dello stesso gruppo familiare non attenua il legame fra di loro, come non attenua i legami all'interno della "fratellanza".

Alla base del sistema dei rapporti regolati dal Kanun è l'onore – individuale (besa) e della famiglia (nder): sia l'uno che l'altro dipendono dai comportamenti (individuale nella "besa" e di tutti i

componenti della famiglia nello “nder”), ed il principale comportamento, quello individuale, che può macchiare l'onore dell'intera famiglia e da cui dipende l'autorevolezza dell'uomo e la sicurezza dei suoi familiari sono dipendenti in primo luogo dalla fanatica aderenza alla parola data

È assolutamente comprensibile, quindi, come la struttura organizzativa dei gruppi criminali albanesi, basata su rapporti quali quelli appena significati, sia funzionale a garantire sia un flusso continuo di manovalanza per i traffici organizzati che la necessaria riservatezza di tutti gli appartenenti al gruppo nei confronti delle forze di Polizia, soprattutto straniere.

2) COLLEGAMENTI CON LE ORGANIZZAZIONI CRIMINOSE ITALIANE

La propensione al contrabbando/traffico internazionali di beni delle organizzazioni criminali di etnia albanese ha portato queste organizzazioni ad instaurare proficue relazioni con le organizzazioni criminali operanti sugli altri territori europei, in particolare con le organizzazioni criminali italiane.

Dopo qualche saltuario coinvolgimento diretto – e non con mera funzione di supporto - nel contrabbando di sigarette, i gruppi albanesi hanno cominciato ad avere contatti stabili con le organizzazioni italiane a partire dall'inizio del traffico di migranti verso l'Italia.

L'incremento di tale traffico ha prodotto una comprensibile tensione con le consorterie italiane operanti nei territori oggetto degli sbarchi in ragione del progressivo incremento dei controlli dei confini da parte delle forze di Polizia, che sicuramente limitavano il normale svolgimento dei traffici trans adriatici.

Contestualmente, però, gli affari dei gruppi criminali pugliesi e campani, danneggiati dalla crisi del contrabbando, avevano la possibilità di svilupparsi in settori poco esplorati: lo sfruttamento della prostituzione gestita dagli albanesi e, soprattutto, il fiorente mercato degli stupefacenti (eroina e marijuana in primis) ed il possibile traffico di materiale bellico proveniente dai depositi albanesi saccheggianti durante la crisi.

In particolare, il mercato degli stupefacenti gestito dalle organizzazioni italiane, poteva beneficiare della disponibilità dei grandi quantitativi di cannabis prodotta in Albania e dei contatti fra i gruppi albanesi e la criminalità turca per l'approvvigionamento dell'eroina.

Da parte loro, le organizzazioni albanesi potevano continuare a sviluppare i traffici verso l'Europa – tramite l'Italia – nonostante la mutata situazione geopolitica che rendeva difficoltoso il percorso attraverso la tradizionale rotta balcanica.

Le organizzazioni italiane, inoltre, come risulta da molte indagini, godevano di un trattamento di particolare convenienza nel traffico della marijuana: la merce viaggiava a carico delle organizzazioni albanesi fino al momento dello sbarco, per cui l'eventuale perdita del carico gravava sugli albanesi venditori e non sugli italiani acquirenti ed ordinatori della merce.

In sostanza, le organizzazioni albanesi offrivano un servizio – in relazione ai prodotti illeciti a loro disposizione – fortemente conveniente ed un prodotto – la marijuana prodotta in Albania – che cominciava a diffondersi per la sua qualità tra le sostanze stupefacenti: l'ovvia conseguenza è che le organizzazioni italiane hanno cominciato ad apprezzare la collaborazione con quelle albanesi e ad incrementare gli scambi con le stesse.

Oltretutto, le regole della tradizione cui abbiamo fatto cenno, rendono i gruppi criminali albanesi particolarmente affidabili per la propensione a mantenere la parola data e per la capacità di trovare, anche in Italia, percorsi per la distribuzione degli stupefacenti imperniati sulla appartenenza ai clan ed al territorio.

Inoltre, caratteristica altrettanto importante, i gruppi criminali di etnia albanese non hanno alcuna velleità egemonica sul territorio, essendo la loro presenza in Italia dettata da motivi prettamente

commerciali e no avendo alcuno specifico interesse, nel nostro Paese, allo sfruttamento dell'economia locale o del territorio stesso.

La particolare disponibilità di armi e di risorse finanziarie nonché di droga a prezzi concorrenziali hanno determinato una grande capacità della criminalità albanese di concretizzare con le organizzazioni mafiose autoctone proficui rapporti incentivati dall'assenza di conflittualità per il predominio nel territorio in quanto, di norma, gli albanesi si occupano dell'approvvigionamento della droga che viene poi ceduta ai sodalizi autoctoni per la gestione dello smercio.

In pochi anni le organizzazioni criminali albanesi hanno, così, trovato stabile collocazione nel panorama delle organizzazioni criminose operanti in Italia, come attestato dalle relazioni di tutte le forze di Polizia, della DIA e dalle relazioni annuali del Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo.

Attualmente è certa la collaborazione fra la criminalità albanese e tutte le organizzazioni mafiose operanti in Italia, in particolare la *ndrangheta*, con la quale condivide gli interessi nel ricco mercato della cocaina, che è in continuo sviluppo.

La criminalità albanese ha, quindi, conosciuto, nel corso degli anni, una costante evoluzione ed è tra le più complesse e articolate espressioni nello scenario della delinquenza di matrice etnica in Italia.

Nel nostro territorio sono presenti organizzazioni strutturate e durevoli radicate nel territorio e con un *modus agendi* simile a quello delle "mafie tipiche", anche se il carattere della mafiosità non è stato, ad oggi, cristallizzato in alcun giudicato penale.

L'operatività malavitosa albanese si esprime prevalentemente nel traffico di sostanze stupefacenti e di armi, nonché nella tratta di esseri umani e nello sfruttamento della prostituzione, quest'ultimo in accordo funzionale, in alcuni casi, con organizzazioni di altre etnie (romene e nigeriane). I proventi illeciti di tali crimini sono investiti nell'acquisto di ulteriori quantitativi di stupefacente in ambito internazionale o per i reinvestimenti sul territorio albanese, come vedremo più avanti.

L'introduzione degli stupefacenti in Italia può seguire la rotta marittima che conduce alle coste pugliesi e molisane o quella terrestre attraverso il valico del Brennero, con l'utilizzo di autoveicoli "modificati", metodologia quest'ultima utilizzata dai narcotrafficcanti albanesi che si riforniscono dagli omologhi gruppi attivi nel Nord Europa.

3) COLLEGAMENTI CON LE ORGANIZZAZIONI STRANIERE

Le compagini di etnia albanese hanno sfruttato le loro specifiche caratteristiche per acquisire una connotazione transnazionale, avvalendosi delle connessioni con omologhi gruppi stanziati nei Paesi Bassi, in Belgio, in Austria, in Germania, nel Regno Unito, in Spagna e in Francia, ma anche in centro e sud America.

Si tratta, inoltre, di aggregazioni in grado di interloquire direttamente con propri referenti in Albania soprattutto per le attività criminali più complesse.

Diverse investigazioni hanno confermato la concreta operatività dei *sodalizi* albanesi anche in contesti europei che agiscono, in prevalenza, attraverso l'importazione della droga dal Paese di origine (luogo di produzione della *marijuana* e di transito dell'*eroina* di provenienza asiatica) e dai Paesi Bassi (per la *cocaina* principalmente prodotta in Colombia).

Alcuni di questi gruppi, in particolare reti criminali di lingua albanese e dei Balcani occidentali, sono diventate particolarmente importanti nel procurarsi grandi quantità di cocaina direttamente alla fonte, eliminando ogni intermediario.

Questi gruppi sono stati coinvolti nell'esportazione di cocaina in poi in Italia e Albania, tanto che all'espansione del ruolo dei gruppi di lingua albanese nella fornitura di cocaina all'Europa è stata attribuita una diminuzione del commercio all'ingrosso prezzo, dal 2012 in poi, nei Paesi Bassi e quindi a valle in altri paesi europei.

Mentre i tradizionali gruppi di stampo mafioso, come 'Ndrangheta e Camorra continuano ad essere protagonisti del mercato, nuovi attori stanno, quindi, emergendo: si tratta soprattutto di gruppi criminali della regione dei Balcani, sempre più presenti in Sud America e sempre più attivi nel procurarsi grandi quantità di cocaina alla fonte in America Latina.

Al fine di facilitare questo business, mantengono residenti stabiliti in America Latina, nei paesi di produzione o nei paesi utilizzati come principali punti di transito e di partenza sulle rotte del traffico in Europa.

L'attività di tali gruppi in Sud America non è un fenomeno del tutto nuovo, sebbene la loro importanza e la portata sembra essersi ampliata in modo significativo ormai, collocandoli tra i principali attori. È stato anche sostenuto che la tradizione marinara e i legami di alcuni dei Balcani paesi con navi mercantili, derivanti dalla loro posizione sull'Adriatico, hanno fornito l'opportunità per alcuni di questi gruppi per sviluppare reti di tratta basate su rotte marittime.

I gruppi di lingua albanese in particolare operano in gran parte in modo autonomo da altri gruppi della regione balcanica (sebbene vi sia collaborazione).

Dal 2010, Italia, Germania e Belgio hanno costantemente identificato quella albanese tra le prime dieci nazionalità degli individui coinvolti nel traffico di cocaina, ma negli ultimi anni tale ruolo è stato segnalato anche da Austria, Bulgaria, Grecia e Svizzera.

Il nostro Paese ha anche identificato i gruppi albanesi come i più attivi, a partire dal 2018, tra i gruppi stranieri coinvolti nel traffico e nella distribuzione di stupefacenti e ha valutato che tali gruppi cooperano con le organizzazioni nazionali in quest'attività. Nel 2018 anche l'Italia ha registrato un aumento della quantità di cocaina sequestrata alle frontiere terrestri, in particolare nel nord-est, attribuendo quest' aumento ai nuovi traffici riconducibili a gruppi balcanici, in particolare quello albanese, sempre più coinvolti nell'importazione di grandi quantità di cocaina sulle rotte marittime che confluiscono nei porti del Mar Egeo (Turchia e Grecia) e il Mar Nero (Bulgaria, Romania).

In Germania, le attività dei criminali di lingua albanese sembrano essere concentrate sul traffico di droga, e nello specifico la cocaina.

Le autorità tedesche hanno valutato che, per 29 dei 31 gruppi a prevalente etnia albanese individuati in 2019, il traffico di droga è stato l'area di attività maggiore.

Oramai le organizzazioni criminali di etnia albanese hanno reti di distribuzione di cocaina in tutta Europa, con un certo grado di coordinamento transnazionale, ed hanno rapporti diretti con fornitori in America Latina.

Alcuni i rapporti indicano che, a partire dal 2012, gruppi di criminalità organizzata albanese si sono insediati nei porti chiave sia nel sud America (Repubblica Bolivariana del Venezuela, Brasile, Colombia ed Ecuador) che in Europa (inizialmente in Belgio e Paesi Bassi e successivamente in Germania e Spagna), e sono impegnati nella distribuzione di cocaina in Germania, Svezia, Regno Unito e persino Australia.

Inoltre, in mancanza del capitale necessario per procurarsi cocaina in quantità tale da garantire margini di profitto sufficienti, le organizzazioni albanesi non hanno esitato a mettere il loro capitale in comune con altre organizzazioni operanti nei Paesi europei per acquistare insieme maggiori quantità di stupefacenti per massimizzare i profitti: è verosimile che il dinamico mercato globale della cocaina continuerà a generare tali modelli di collaborazione anche nel futuro.

L'Albania rimane una delle principali fonti di cannabis a base di erbe trafficate nell'UE e le rotte balcaniche restano l'ingresso principale del traffico di eroina verso l'UE. Per il la maggior parte,

l'eroina viene trafficata lungo queste rotte in camion nascoste tra merci legali e coprire carichi o in vani nascosti.

4) ATTIVITÀ DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA ALBANESE SUL TERRITORIO DELLA REPUBBLICA D'ALBANIA

Da secoli la società albanese, come abbiamo visto, è caratterizzata dalla organizzazione in clan strutturati secondo il concetto di “famiglia” contenuto nel Kanun e, conseguentemente, l'esistenza di “gruppi familiari” aventi la rigida struttura e le regole di vita - altrettanto rigide - in questo previste è del tutto normale, ma, agli occhi degli osservatori esterni che non conoscono le regole sociali albanesi, non può che apparire anormale che, all'interno di siffatti gruppi familiari, usufruiscano della protezione del clan anche coloro che si dedicano a traffici illegali, costituiti in prevalenza prima dal contrabbando e, successivamente, dal traffico di stupefacenti.

Da qui le differenti “etichette” che vengono affibbate ai gruppi criminali albanesi, qualificati come “mafia” con il metro di giudizio italiano ed occidentale e come “famiglie” o “clan” con il metro di giudizio albanese. Da qui anche la conseguenza che la collettività non percepisce come pericolosi i gruppi familiari o clan organizzati.

D'altro canto, il pericolo costituito dalla possibile diffusione degli stupefacenti sul territorio albanese non è avvertito dalla maggioranza della popolazione (in specie da quella residente fuori dalle città più grandi) ed il problema del narcotraffico, anche quando svolto da una delle “famiglie” - nell'accezione sopra evidenziata - viene considerato come un problema degli “altri” Paesi e non dell'Albania.

Analoga è la situazione con riferimento ai traffici illegali degli altri generi di “merce”.

Anzi, lo svolgimento di traffici illeciti produce ricchezza, raggiungibile in breve tempo e senza grandi sforzi, e di questa beneficiano, o possono beneficiare, tutti gli appartenenti al clan, i quali possono, comunque, trarre utilità dal potere che dà la ricchezza e dalla capacità corruttiva che ne consegue.

Proprio la capacità corruttiva derivante dal denaro accumulato con i traffici illeciti è la manifestazione più evidente della presenza della criminalità organizzata in Albania.

In ragione della capacità corruttiva del denaro accumulato con i traffici illeciti, fino ad un periodo molto recente (la cui datazione temporale si può far coincidere con il progresso incalzante delle procedure di vetting per la giustizia, con le analoghe iniziative assunte per la Polizia e con l'attività dell'Autorità anticorruzione locale - il Ministro della Giustizia -) la criminalità organizzata operante in Albania aveva maturato la sicurezza di una sostanziale impunità: le indagini nei confronti dei rappresentanti dei gruppi criminali erano spesso inquinate dai rapporti fra costoro ed i rappresentanti della Polizia o i membri del sistema giudiziario ad ogni livello; i procedimenti più rilevanti erano avviati a seguito di trasmissione di informazioni (e di atti di indagine) da parte dell'autorità giudiziaria italiana; nel corso dei due gradi del giudizio di merito o nel giudizio di legittimità - frequentemente ed impropriamente trasformato in giudizio di merito - avvenivano assoluzioni sbalorditive ed incomprensibili; era costantemente inapplicata - anche a seguito di una sorprendente decisione della Corte Suprema - la legge antimafia nr. 10 192, del 3.12.2009 con riferimento alle misure di prevenzione patrimoniale.

La criminalità locale, abituata ad ottenere, con ogni mezzo, ogni beneficio possibile non può digerire facilmente l'atteggiamento di fermezza assunto dal governo sulla spinta di una opinione pubblica insofferente a causa del degrado della vita pubblica, per cui esiste il rischio serio, e preoccupante, che di pari passo con la crescita del potere economico e del prestigio criminale delle organizzazioni albanesi possa instaurarsi un clima di aperto conflitto fra queste ultime e qualsiasi istituzione che impedisca la prosecuzione dei loro lucrosi affari.

Si tratta, oramai, di affari di enorme valore economico, basti pensare che nel 2018 sono stati sequestrati 613 kg. di cocaina provenienti dalla Colombia e stoccati in un container diretto ad un deposito di frutta in Albania e che nello stesso anno è stato individuato in territorio albanese, ai confini del Kosovo, una raffineria di eroina nella quale sono stati rinvenuti 182,5 Kg. di eroina e nel 2019 la Polizia brasiliana ha, infatti, sequestrato ben 617 kg. di cocaina confezionata in pacchi recanti la sigla della squadra di calcio “KF Elbasani”. Nel gruppo delle persone arrestate c’è un cittadino albanese e vi sono fondate ragioni per ritenere che la cocaina fosse diretta in Albania. Infatti, qualche giorno prima del sequestro di cui sopra, erano stati individuati, all’interno di un container nel porto di Durazzo, 137 kg. di cocaina occultati, ancora una volta, in un carico di banane dirette ad una azienda albanese il cui proprietario, businessman rampante albanese, si è immediatamente dato alla fuga.

I sequestri, oltre a rappresentare l’evidenza del salto di qualità compiuto dalle organizzazioni dei narcotrafficienti albanesi, dimostrano: • che il territorio albanese è sito di stoccaggio delle sostanze stupefacenti provenienti dai territori di produzione in quanto sia l’eroina che la cocaina non sono prodotte in Albania e la quantità stessa delle sostanze rinvenute, la loro destinazione e la dimensione limitata del mercato interno di tali sostanze fanno fondatamente ipotizzare una destinazione finale, ovviamente in quantitativi più agevolmente occultabili, al mercato internazionale ed a quello italiano ed europeo in particolare; • che le reti del narcotraffico continuano ad avere terminali stabilmente collocati sul territorio della Repubblica d’Albania; • che tali reti coprono non solo il territorio albanese, ma anche quello delle nazioni vicine (Kosovo e Macedonia del Nord) nelle quali vivono folte minoranze di etnia albanese

A questo si aggiunga che altri episodi, susseguitisi in un veramente breve lasso di tempo, permettono di delineare una preoccupante evoluzione dell’atteggiamento delle organizzazioni criminali locali, che hanno compiuto una vera e propria escalation di violenza nei primi mesi del 2019 e nel 2020, consumando attentati che hanno avuto ad oggetto appartenenti alle organizzazioni criminali in Scutari, Tirana e Valona ma anche imprenditori legati alla criminalità, ex appartenenti alle forze di Polizia e, infine, avvocati e magistrati.

La spiegazione più logica è che non tutti i gruppi criminali locali (costituiti essenzialmente su base familiare) - che hanno visto ridursi i proventi derivanti dal traffico di marijuana a causa del contrasto posto in essere dagli apparati dello Stato e dalle Polizie dei paesi limitrofi – hanno accesso al mercato internazionale degli stupefacenti e, pertanto, non potendo ricorrere a questa fonte di guadagno hanno cominciato ad esercitare anche altre attività criminose, che possano assicurare, nel tempo, i proventi utili a mantenere il tenore di vita dei singoli associati e garantire agli stessi, nella carenza delle preesistenti probabilità di impunità, quanto meno una vita carceraria tranquilla e tutta l’assistenza anche per i familiari in libertà.

I più recenti episodi, accaduti nei primi mesi dell’anno in corso, manifestano chiaramente un incremento delle azioni intimidatorie non solo nei confronti della popolazione o di esercizi commerciali ma anche, e questo è il dato più preoccupante, nei confronti di avvocati e magistrati.

Tutto questo ha la sua logica spiegazione nella necessità di salvaguardare gli investimenti effettuati con il denaro proveniente dai traffici, posti in pericolo da eventuali indagini patrimoniali che permettano di esplorare i canali del riciclaggio.

Il reinvestimento dei capitali nell’economia legale è il vero business delle organizzazioni criminali albanesi in Albania, che è verosimile che sia effettuato attraverso la c.d. “economia informale”, atteso che recenti notizie ufficiali segnalano che il 22% del denaro circolante in Albania utilizza circuiti extra bancari.

I segnali della penetrazione degli investimenti illeciti nell’economia albanese sono sotto gli occhi di tutti, e sono percepibili nel gran numero di vani realizzati nell’edilizia, che va ben oltre ogni rapporto

con la popolazione residente e con le attese di crescita della stessa e nel boom del turismo, favorito da massicci investimenti nel settore effettuati con un minimo ricorso a finanziamenti bancari. Per concludere, si può dire che la criminalità organizzata albanese, dopo aver ottenuto il suo spazio nell'ambito delle organizzazioni criminose operanti a livello internazionale, sta cercando i canali per penetrare nella realtà economica e sociale dell'Albania, con gravi rischi per la stessa tenuta democratica del Paese delle Aquile.

INDICE DI PERMEABILITÀ ALLA CRIMINALITÀ
ORGANIZZATA (IPCO)
I TERRITORI E LA CAPACITÀ DI RESISTENZA ALLA
PERMEABILITÀ CRIMINALE

AVV. ANGELO CALIENDO
COMPONENTE DEL CONSIGLIO DIRETTIVO DELL'EURISPES



INDICE DI PERMEABILITÀ ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA (IPCO).
I TERRITORI E LA CAPACITÀ DI RESISTENZA ALLA PERMEABILITÀ CRIMINALE

di Angelo Caliendo

L'Eurispes (Istituto di Studi Politici Economici e Sociali) ha voluto offrire un contributo originale all'analisi e allo studio della presenza mafiosa nel nostro Paese, mediante l'istituzione di un indice in grado di misurare due fenomeni, distinti ma strettamente connessi: vulnerabilità e appetibilità dei territori. L'Indice di Permeabilità alla Criminalità Organizzata (IPCO), divulgato a dicembre del 2020, rappresenta un numero indice originale, che consente di comparare, su base omogenea, le province italiane e determinarne una classifica. La realizzazione dell'Indice si inserisce nel quadro del Protocollo d'intesa tra la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo e l'Istituto.

La scelta è stata guidata dalla volontà di cogliere con un dettaglio analitico sufficiente sia le differenze geografiche presenti sul territorio italiano sia l'evoluzione temporale della permeabilità. Le modalità con cui l'infiltrazione e il radicamento sul territorio avvengono, mutano a seconda del gruppo criminale, del momento storico e delle caratteristiche intrinseche dei territori. Ciò comporta che la permeabilità ha una natura complessa e multidimensionale che non può essere ridotta esclusivamente a un fenomeno di violenza ma deve essere analizzata attraverso una più ampia lente socioeconomica.

Sono 163 gli indicatori elementari individuati per la costruzione dell'Indice raggruppati successivamente in 19 indicatori compositi, ognuno dei quali cattura una dimensione della permeabilità potenziale. Gli indicatori sono stati scelti seguendo l'obiettivo dell'indice, quantificare, cioè, la permeabilità all'infiltrazione criminale e non la presenza diretta. Pertanto, sono stati scelti gli indicatori che misurano gli aspetti del territorio collegati a una potenziale infiltrazione criminale, ma non sono usati indicatori che misurano l'effettiva penetrazione della criminalità sul territorio.

L'indice di permeabilità alla criminalità organizzata (IPCO) è stato ottenuto combinando i 19 indicatori compositi con l'obiettivo di sintetizzare la complessità del fenomeno facilitandone la comprensione e la comunicazione. L'aggregazione si basa sulla metodologia proposta da Mazziotta e Pareto (2018) poiché, a differenza di altre metodologie, essa permette di valutare anche le dinamiche temporali del fenomeno della permeabilità.

In estrema sintesi, la lettura longitudinale e trasversale dell'indice dimostra: la sostanziale inesistenza di zone di non permeabilità; la coincidenza fra la distribuzione geografica delle province a maggiore permeabilità e quella dell'arretratezza economica e sociale del Paese; un'eterogeneità delle cause di permeabilità lungo la Penisola; una generale diminuzione delle condizioni di permeabilità nel tempo con l'eccezione di alcune province; l'esistenza di una correlazione positiva fra il fenomeno della permeabilità e il manifestarsi di crisi economico-finanziarie nazionali e internazionali.

L'INDICE IPCO

L'analisi dei risultati ha messo in evidenza in particolare che le province calabresi e campane presentano i valori più elevati dell'Indice ossia una maggiore permeabilità all'infiltrazione criminale: le prime due province sono infatti Crotone e Vibo Valencia, rispettivamente con valori di 108,62, e 107,29; la terza provincia è Napoli e la quarta è Reggio di Calabria, con valori simili tra loro, 106,89 e 106,88.

Queste 4 province hanno valori distanti dalle altre, evidenziando una spiccata permeabilità in questi territori. Le restanti province hanno valori più vicini tra loro, suggerendo piccole differenze nel livello di permeabilità tra posizioni vicine in graduatoria.

Al quinto posto si trova Caserta (105,98) seguita da Caltanissetta (105, 79) e Foggia (105,72)

L'unica provincia del Nord d'Italia tra le prime 10 è Imperia, ottava nella graduatoria. Quest'ultima è seguita da Barletta-Andria-Trani, Benevento, Isernia, Cosenza, Catania, Siracusa e Trapani.

Le province meno esposte alla criminalità organizzata si trovano in Lombardia e in Friuli-Venezia Giulia, queste sono Monza e della Brianza, Como, Udine, Pordenone e Lecco.

Anche la mappa dei valori aggregati per Regione conferma sostanzialmente l'andamento provinciale.

Più in generale, i dati hanno fatto emergere una polarizzazione geografica della permeabilità tra Nord e Sud d'Italia. I valori più alti dell'indice sono misurati per le province del Mezzogiorno, mentre nel Nord-Est si trovano i valori più bassi. I valori sono inoltre localmente concentrati, ossia province confinanti tendono ad avere valori simili, ma al contempo il fenomeno è presente su tutto il territorio nazionale.

L'analisi dinamica (nel tempo) dell'indice ha messo invece in luce una generale crescita della resistenza alla criminalità organizzata: non si registrano province con un livello alto che hanno visto il loro livello diminuire mentre quelle con un livello basso sono anche quelle che sono diminuite di più in proporzione; questa circostanza ha portato alla crescita delle differenze nei livelli di permeabilità tra le province.

Fanno eccezione: la provincia di Roma, il cui livello di permeabilità è cresciuto di 3,28 punti, salendo in graduatoria di 44 posizioni; la provincia di Milano, il cui livello è cresciuto del 2,57, salendo di 39 posizioni, crescita più elevata.

Altre province che mostrano valori in crescita sono Chieti (+2,08) e due province siciliane, Siracusa e Messina, che non solo hanno valori in crescita ma anche alti. Questo rileva una situazione delicata per la regione siciliana, poiché anche Palermo e Agrigento hanno visto aumentare la propria permeabilità.

Tra le province più virtuose, che hanno visto diminuire il valore dell'IPCO, Bolzano è stata la migliore. Il valore IPCO della provincia è sceso di 8,38 punti, scendendo in graduatoria di 71 posizioni. Altre province che si sono distinte per una diminuzione dell'IPCO sono Matera (-4,86), Terni (-4,74) e Lodi (-4,70).

Pertanto, l'analisi dinamica dell'IPCO evidenzia: una generale diminuzione del livello di permeabilità sul territorio nazionale; andamenti eterogenei tra le province; un aumento delle differenze tra le province; una riduzione dei casi di permeabilità più gravi; l'assenza della polarizzazione Nord-Sud osservata nell'analisi statica.

L'analisi dei 19 indicatori compositi permette di scomporre l'IPCO per comprendere meglio dove risiede l'origine della permeabilità; si tratta di: agricoltura; attività economiche (agricoltura, banche, servizi, industria, costruzioni); struttura economica; tessuto imprenditoriale; sistema dei pagamenti; mercato immobiliare; situazione finanziaria (imprese, famiglie); finanza non convenzionale; povertà; mercato del lavoro; demografia; qualità delle Istituzioni, criminalità (reati spia, microcriminalità, reati economici).

Si distinguono per la forte polarizzazione Nord-Sud gli indicatori della povertà, del mercato del lavoro e quello dell'inadeguatezza delle Istituzioni. Al contrario, gli indicatori sulle banche, sui servizi e quello sulle condizioni finanziarie delle famiglie delineano una debole polarizzazione e connotazione geografica. Alcuni indicatori hanno anche una distribuzione asimmetrica che rivela come alcune province siano particolarmente permeabili nella relativa dimensione misurata dall'indicatore. I casi più evidenti sono quello virtuoso di Milano nell'indicatore della povertà e il caso negativo di Napoli nell'indicatore dei reati economici. L'asimmetria si ritrova anche nella distribuzione di altri indicatori economico-finanziari, come in quello sull'industria, sulle costruzioni, sulle condizioni finanziarie delle imprese e sulla finanza convenzionale, e negli indicatori sociali e criminali, come quelli sul mercato del lavoro e della microcriminalità. Gli indicatori della povertà e del mercato del lavoro hanno una grande variabilità tra i valori delle province, descrivendo situazioni molto eterogenee, mentre gli indicatori dell'industria e dell'imprenditorialità hanno una variabilità più contenuta descrivendo quindi una sostanziale omogeneità tra le province.

Come commentato dal Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, Federico Cafiero de Raho, a margine della presentazione dell'Indice: «Si tratta di uno studio di grande importanza per l'osservazione di carattere scientifico di fenomeni complessi, che fornisce indicazioni di grande interesse che ci aiutano a proiettare con sempre maggiore puntualità le strategie di contrasto sul territorio e nello stesso tempo segnala gli snodi di maggiore fragilità del nostro sistema economico e sociale».

Allo stesso tempo, il Presidente dell'Eurispes, Gian Maria Fara, ha voluto spiegare che: «La natura della permeabilità alla criminalità organizzata prende forme diverse a seconda dei territori. Difatti la criminalità organizzata ha dimostrato di saper adattare le proprie strategie di crescita ai bisogni del territorio, riuscendo spesso a presentarsi come alternativa alle risorse legali, soprattutto per le categorie sociali più vulnerabili. Ciò permette a queste organizzazioni di aumentare sia il loro controllo sul territorio, sia il sostegno ricevuto da parte dello stesso. Inoltre, infiltrandosi nei tessuti produttivi legali, la criminalità organizzata mimetizza le proprie condotte rendendo più difficile distinguere tra legale e illegale. Ciò avviene tanto per i processi produttivi, quanto per le risorse usate e per le forme organizzative e di competizione, con grave danno delle realtà imprenditoriali più virtuose, della credibilità di un intero sistema economico, della fiducia nella sua struttura finanziaria e nei flussi che da essa promanano. In generale, nelle province del Sud la vulnerabilità è principalmente dovuta a forme di fragilità economico-sociali, che spingono i gruppi criminali a forme più tradizionali di controllo del territorio, che generano a loro volta una maggiore fragilità. Nelle province del Nord la vulnerabilità è più legata al mondo produttivo, dove i gruppi criminali possono infiltrarsi in virtù della forza finanziaria ottenuta attraverso proventi illeciti».

ANBSC
LA SUA STORIA, LA NORMATIVA NAZIONALE
E INTERNAZIONALE, LE RIFLESSIONI PER
UNA RIFORMA.

AVV. GIUSEPPE ALBENZIO
GIÀ VICE AVVOCATO GENERALE DELLO STATO



di Giuseppe Albenzio

1. STORIA ED EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA

1.1 Per continuare sulla strada della riforma e della modernizzazione della struttura dell'Agenzia e dell'attualizzazione della sua attività, al fine di restare al passo con l'evoluzione – da un lato – dell'azione della criminalità organizzata e – dall'altro lato – della coscienza civile della società, è indispensabile ripercorrere tutte le tappe di questo continuo *work in progress* che vede impegnati il Legislatore e l'Autorità Giudiziaria, con una sempre maggiore attenzione da parte delle Istituzioni europee e mondiali.

Le misure di prevenzione trovano le loro radici, per i profili di natura personale, negli istituti del confino e della sorveglianza, essenzialmente finalizzati a combattere il fenomeno del banditismo e del brigantaggio, con la legge Pica (Legge n. 1409/1863) e, subito dopo l'unità di Italia, con la legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato B, che dava all'autorità di pubblica sicurezza il potere di disporre le misure dell'ammonizione, del confino di polizia e dell'ordine di rimpatrio con foglio di via nei confronti dei soggetti ritenuti pericolosi per la società, senza la necessità di una condanna penale; tali misure confluirono poi nel regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Testo unico di pubblica sicurezza). La legge n. 1423 del 1956, cercando di conciliare le esigenze di sicurezza con le libertà fondamentali dettate dalla Costituzione (libertà personale, libertà di circolazione, principio di legalità in relazione ai reati e alle misure di sicurezza), prevede l'applicazione delle misure di prevenzione nei confronti delle "*persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità*" (tra cui "*oziosi e vagabondi*"; "*proclivi a delinquere*"; "*coloro che svolgono abitualmente altre attività contrarie alla morale pubblica e al buon costume*"), nei cui confronti il questore poteva emettere motivata diffida a cambiare condotta o ordinarne il rimpatrio con foglio di via obbligatorio mentre era il Tribunale organo competente a disporre la misura della sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno in più comuni.

La legge n. 575 del 1965 aggiunse alla categoria della "pericolosità generica" quella della "pericolosità qualificata", nei confronti dei soggetti indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso nonché ai soggetti indiziati o dediti ad attività terroristiche o eversive di appartenenza ad associazioni politiche disciolte o di ricostituzione del partito fascista (cd. "legge Reale", legge 152/75) per contrastare la criminalità e rispondere anche all'emergenza del terrorismo.

La legge n. 327 del 1988 modificò quelle categorie, anche in ossequio alle pronunzie di costituzionalità intervenute, eliminando le figure generiche dei "*vagabondi*" e degli "*oziosi*" e prevedendo che il giudice dovesse basarsi, per la decisione, su "*elementi di fatto*".

1.2 Quanto alle misure di prevenzione patrimoniali, di grande importanza è la legge 13 settembre 1982, n. 646 (cd. "legge Rognoni-La Torre"), che introduce il reato *ex* articolo 416-*bis* c.p., la

definizione di associazione di tipo mafioso e la previsione, oltre alle misure di prevenzione personali, di misure di carattere patrimoniale - sequestro e confisca - per sottrarre alla criminalità organizzata beni e denaro di origine illecita, in presenza "*di sufficienti indizi, come la notevole sperequazione tra tenore di vita ed entità dei redditi apparenti o dichiarati*" dai quali dedurre che i beni e le ricchezze dei quali il soggetto, socialmente pericoloso, abbia la disponibilità, anche indiretta, siano frutto o reimpiego di attività illecite.

Il significativo salto di qualità nella lotta alla criminalità organizzata è evidente: colpire la forza economica delle cosche, privandole di patrimoni accumulati illegalmente, riafferma la legalità e la presenza dello Stato e contestualmente colpisce il prestigio personale del mafioso e può determinare un indebolimento della sua capacità di intimidazione e del consenso "sociale" fondato sulla distribuzione di posti di lavoro.

Con la confisca delle aziende, in particolare, si restituiscono risorse al ciclo economico; si rimuove una causa di concorrenza sleale e si fa emergere il lavoro nero, si scardina l'artificio delle buste paga "fittizie" (intestate a familiari che non svolgono alcuna attività ma si precostituiscono con quel mezzo un reddito lecito) e si fanno emergere le false fatturazioni (contrastando le connesse frodi fiscali e il riciclaggio di denaro illecito).

Per migliorare gli strumenti di gestione concreta e razionale dei patrimoni e il meccanismo di destinazione dei beni (con provvedimento amministrativo di competenza del Ministero delle Finanze, su proposta del prefetto), è stato adottato il decreto-legge n. 230 del 1989 (conv. in legge n. 282 del 1989 - *Disposizioni urgenti per l'amministrazione e la destinazione dei beni confiscati ai sensi della legge n. 575 del 1965*), cui ha fatto seguito il decreto-legge n. 306 del 1992 (conv. in legge 356/92) il cui articolo 12-sexies ha introdotto "*ipotesi particolari di confisca*", la cosiddetta "*confisca allargata*".

Tuttavia, nonostante tali interventi normativi, permanevano le difficoltà nella destinazione dei beni spesso non utilizzati, devastati o restati nella disponibilità degli stessi soggetti malavitosi; a ciò si aggiunga la necessità di identificare con precisione il concetto di "*impresa mafiosa*"²³⁴ e di superare la crisi del "*costo della legalità*", atteso che, dopo il sequestro, le aziende, non più alimentate dal circuito illecito, venivano ritenute prive di merito creditizio dagli istituti di credito che revocavano

²³⁴ Si veda, *ex plurimis*, la sentenza della Corte di Cassazione, sez. V, del 27.9.2019 n. 10983/20 nella parte in cui evidenzia le caratteristiche dell'impresa mafiosa: "in materia di misure di prevenzione reali, invero, questa Corte ha già avuto modo di affermare che è legittima la confisca di un'impresa mafiosa in quanto costituente strumento di realizzazione sul territorio degli interessi economici del sodalizio, a prescindere dall'eventuale origine formalmente lecita dei beni aziendali, trattandosi di un'attività imprenditoriale inquinata in radice dai vantaggi illeciti basati sull'intimidazione mafiosa (sez. 5, n. 32688 del 31/1/2018, Isgrò, Rv. 275225). In tal senso, dunque, sarebbe irrilevante l'eventuale origine formalmente "pulita" dei beni aziendali, trattandosi di attività imprenditoriale inquinata in radice, dai vantaggi illeciti basati sull'intimidazione mafiosa. L'impresa mafiosa, infatti, non solo pratica forme più o meno intense di intimidazione verso la concorrenza, ma deve la produzione di reddito a vantaggi di origine illecita (disponibilità agevole di liquidità di fonte illecita, diffusa intimidazione esercitata sul territorio). In tal senso giova richiamare la distinzione tra *l'impresa mafiosa "originaria"*, caratterizzata da una forte individualizzazione intorno alla figura dominante del fondatore, che la gestisce direttamente con metodo mafioso ... e mediante immissione di capitali di origine illecita, *l'impresa di proprietà del mafioso*, che non la gestisce direttamente, ma esercita in modo mediato la funzione di direzione, avvalendosi di un prestanome, e *l'impresa a partecipazione mafiosa*, nella quale il titolare non è un prestanome, ma rappresenta anche i propri interessi". Mentre le prime due ipotesi, afferma la Corte, non pongono particolari problemi, trattandosi di imprese create con capitali illeciti e gestite con metodo mafioso, "nell'ipotesi di dell'impresa "*a partecipazione mafiosa*" appare invece indispensabile distinguere se vi è stato un inquinamento del ciclo aziendale (e da quale momento), in quanto esercitato con metodi mafiosi, ovvero solo un'immissione di capitali illeciti, senza alterazione del ciclo aziendale".

subito i fidi accordati o non concedevano finanziamenti per regolarizzare i dipendenti o assicurare la sicurezza dei luoghi di lavoro.

Perseguendo l'obiettivo del progressivo affinamento degli strumenti di contrasto alle attività economiche illecite, un passo di grande rilevanza è costituito dalla legge 7 marzo 1996 n. 109 che ha regolato l'uso sociale dei beni confiscati alle mafie e previsto espressamente il sequestro dell'azienda e l'applicazione ai lavoratori delle aziende sottoposte a sequestro o confisca dell'intervento straordinario di integrazione salariale e collocamento in mobilità.

Detta legge, unica nel panorama europeo, è stata recepita dalla direttiva europea 2014/42/UE (articolo 10).

Con la "Legge finanziaria 2007" (articolo 1, commi 220 e 221, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 recante "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria a 2007)*"), sono stati compiuti ulteriori, significativi passi: a) ampliate le ipotesi di confisca di cui all'articolo 12-*sexies* del decreto-legge 306/92 inserendo anche i reati contro la Pubblica Amministrazione ad eccezione dell'abuso di ufficio (314, 316, 316-*bis*, 316-*ter*, 317, 318, 319, 319-*ter*, 320, 322, 322-*bis*, 325 c.p.); disposta l'applicazione delle norme sulla destinazione dei beni previste dalla legge 575/65; c) aggiunti, quali destinatari dei beni immobili confiscati, le Province, le Regioni, le Università statali, enti pubblici e istituzioni di rilevante interesse culturale, al fine di promuovere l'utilizzazione pubblica dei beni confiscati, per finalità sociali o istituzionali e per recuperare all'economia patrimoni altrimenti in abbandono e, comunque, non appetibili per i privati.

1.3 Nonostante la semplificazione delle procedure amministrative e la previsione di tempi più brevi per l'assegnazione dei beni, da destinare con modalità differenziate a seconda della tipologia (beni immobili, beni mobili, aziende) le difficoltà, i ritardi ed i problemi connessi all'applicazione di tali nuovi meccanismi, portavano alla nomina, con D.P.R. 19 gennaio 2001, ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 400 del 1988, di un "*Commissario straordinario per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali*" con il compito, tra gli altri, di coordinamento operativo tra le amministrazioni interessate alla destinazione e gestione dei beni ed il loro monitoraggio²³⁵.

Con decreto del 23 dicembre 2003 l'Ufficio del Commissario Straordinario veniva soppresso e le competenze sulla gestione e la destinazione dei beni, già attribuite al Ministero delle Finanze, venivano trasferite all'Agenzia del Demanio.

Con D.P.R. 6 novembre 2007, permanendo problemi e difficoltà nella gestione ed assegnazione dei beni, veniva nuovamente nominato un "*Commissario straordinario per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali*" con il compito di seguire l'intero procedimento coordinando i soggetti al fine della corretta gestione, della celere destinazione ed effettivo utilizzo dei beni confiscati.

Successivamente, la legge 15 luglio 2009, n. 94 ("*Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*"), ferma restando la competenza dell'Agenzia del Demanio per la gestione dei beni confiscati alle organizzazioni criminali:

- attribuiva al prefetto dell'ufficio territoriale ove si trovano i beni o ha sede l'azienda la competenza ad emanare il decreto di destinazione;
- prevedeva l'albo nazionale degli amministratori giudiziari, tenuto presso il Ministero della giustizia, articolato in una sezione ordinaria ed in una sezione di esperti in gestione aziendale;

²³⁵ Per eliminare i problemi concreti, tutelare i diritti dei terzi, riordinare organicamente le norme sulla gestione dei beni, rendere più rapide ed efficaci le procedure di destinazione era stata anche istituita la cd. "Commissione Fiandaca" per la ricognizione e il riordino della normativa ed alla elaborazione di disegni di legge.

- introduceva, per le aziende sequestrate, la sospensione delle procedure esecutive, degli atti di pignoramento e dei provvedimenti cautelari in corso da parte di Equitalia S.p.A. o di altri concessionari di riscossione pubblica e, in caso di confisca, l'estinzione per confusione dei crediti erariali;
- prevedeva la possibilità di affidare in custodia giudiziale agli organi di polizia, ad altri organi dello Stato o ad altri enti pubblici non economici per finalità di giustizia, protezione civile o tutela ambientale, i beni mobili iscritti in pubblici registri, navi, imbarcazioni, aeromobili.

Con D.lgs. 4 febbraio 2010, n. 14 veniva istituito l'Albo degli amministratori giudiziari, regolato con il D.M. 19 settembre 2013, n. 160, e con il decreto dirett. 26 gennaio 2016.

Continuando l'esame delle norme che si sono succedute, va rilevato che il primo cd. *"Pacchetto sicurezza"* (Decreto-legge 23 maggio 2008 n. 92, conv. in legge 24 luglio 2008, n. 125) è intervento significativamente sul procedimento di prevenzione, prevedendo, tra l'altro, la possibilità di applicare le misure patrimoniali disgiuntamente dalle personali ed anche in caso di morte del proposto nei riguardi degli eredi, nonché la confisca per equivalente²³⁶.

In sede di conversione in legge del decreto-legge 23 febbraio 2009 n. 11, relativo a tutt'altra materia (cd. *"decreto stalking"*, convertito nella legge 23 aprile 2009 n. 38) è stata fornita una interpretazione autentica della legge n. 181 del 2008, disponendo che il comma 2 dell'articolo 2 della stessa legge *"si interpreta nel senso che non rientrano nel fondo unico giustizia le somme di denaro e i proventi, con i relativi interessi, di "complessi aziendali oggetto di provvedimenti di sequestro o confisca..."*²³⁷.

1.4 A distanza di soli sette mesi dalla promulgazione della legge 15 luglio 2009, n. 94 che affidava ai prefetti la competenza ad emanare i decreti di destinazione, il legislatore istituiva, con decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4 (convertito, con modifiche nella legge 31 marzo 2010, n. 50), l'*"Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata"* per fronteggiare *"l'eccezionale incremento delle procedure penali e di prevenzione (...), aggravate dall'eccezionale numero di beni già confiscati e non ancora destinati a finalità istituzionali e di utilità sociale"*; a decorrere dalla nomina del direttore dell'Agenzia cessava l'attività dell'ufficio del Commissario straordinario.

L'Agenzia, dotata di autonomia organizzativa e contabile e personalità giuridica di diritto pubblico, era posta sotto la vigilanza del Ministro dell'interno e controllata dalla Corte dei Conti; gli organi principali dell'agenzia erano il direttore, scelto tra i prefetti, il consiglio direttivo ed il collegio dei revisori; quale dotazione organica erano previste solo 30 unità ripartite tra le varie qualifiche; in una prima fase, la sede principale dell'Agenzia era stata fissata a Reggio Calabria.

La stessa legge n. 50 del 2010 affidava all'Agenzia il compito di coadiuvare l'autorità giudiziaria nell'amministrazione e custodia dei beni sequestrati nei procedimenti penali, includendovi tutti quelli

²³⁶ Per le somme di denaro sequestrate e per i proventi comunque derivanti dai beni il legislatore ha nel tempo previsto varie destinazioni, fino ad arrivare nel 2008 all'istituzione del Fondo Unico Giustizia (F.U.G.), gestito da Equitalia Giustizia S.p.A., nel quale dovevano confluire tutte le somme sequestrate ivi compresi i saldi attivi dei conti correnti aziendali.

²³⁷ Al di là dei problemi relativi alle modalità di riversamento delle somme confluite ad Equitalia Giustizia S.p.A. alle amministrazioni giudiziarie (si pensi che in caso di immobili sequestrati il decreto 30 luglio 2019, n. 127 stabilisce che la richiesta dell'amministratore giudiziario, debitamente autorizzata dal giudice delegato, è ammissibile solo se l'immobile produca introiti dovendosi altrimenti imputare le spese a carico dell'Erario), continuavano a permanere criticità nella destinazione dei beni confiscati.

rientranti nella competenza delle direzioni distrettuali, e nei procedimenti di prevenzione, rispettivamente fino alla conclusione dell'udienza preliminare e fino al decreto di confisca emesso in primo grado.

Va precisato che l'Agenzia amministrava inizialmente solo i beni confiscati in via definitiva, provvedendo alla loro destinazione, e assumeva l'amministrazione dei beni durante il procedimento penale e/o di prevenzione, a far data dall'entrata in vigore dell'ultimo dei regolamenti organizzativi²³⁸.

1.5 Nella legge delega 13 agosto 2010, n. 136 (*"Piano straordinario contro le mafie"*) è stata conferita la delega al Governo per adottare un decreto legislativo recante il codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, realizzando una ricognizione della normativa penale, processuale e amministrativa vigente in materia di contrasto della criminalità organizzata, ivi compresa quella contenuta nei codici penale e di procedura penale, l'armonizzazione ed il coordinamento della normativa in materia e l'adeguamento alle disposizioni adottate dall'Unione europea.

Tuttavia, il D.lgs. 6 settembre 2011 n. 159 (*"Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010 n. 136"*) non è riuscito a coordinare ed armonizzare in modo organico la normativa penale, processuale ed amministrativa vigente, né a semplificare e razionalizzare la destinazione dei beni, così da rendere ancora più farraginoso e lungo il procedimento di destinazione, sospeso sino al termine della complessa procedura sulla tutela dei creditori in buona fede.

Le due fasi – giurisdizionale ed amministrativa – risultano ancora più intrecciate ed interdipendenti, atteso che non può farsi luogo alla destinazione dei beni se non all'esito dell'accertamento dei diritti dei terzi.

La legislazione in materia è quindi, come si è cercato di rappresentare, il frutto dello stratificarsi di norme elaborate a singhiozzo e spesso in contesti emergenziali, che le prassi applicative hanno cercato di armonizzare con risultati non sempre soddisfacenti.

Per ovviare a questi problemi, con decreto legislativo 15 novembre 2012 n. 218 sono state apportate disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 159/2011 che non hanno, tuttavia, ovviato alle criticità dell'impianto normativo denunciate da studiosi ed operatori e percepite nelle sedi istituzionali.

Altre modifiche legislative, spesso di dettaglio, si sono succedute; fra le più rilevanti: legge 1° ottobre 2012, n. 172; legge 24 dicembre 2012, n. 228; legge 4 aprile 2013, n. 35; legge 15 ottobre 2013, n. 119; legge 8 novembre 2013, n. 218; legge 27 dicembre 2013, n. 147; D.lgs. 13 ottobre 2014, n. 153; legge 17 ottobre 2014, n. 146; D.lgs. 21 novembre 2014, n. 175; legge 17 aprile 2015, n. 43; legge 18 agosto 2015, n. 141; D.P.R. 7 ottobre 2015, n. 177 per il regolamento in materia di calcolo e liquidazione dei compensi degli amministratori giudiziari iscritti nell'albo di cui al D.lgs. 4 febbraio 2010, n. 14.

²³⁸ La legge n. 161 del 2017, stante la impossibilità per l'Agenzia di far fronte ad un simile impegno gestionale per il ridottissimo numero del personale, ha poi ridefinito la competenza dell'Agenzia per la gestione dei beni solo per la fase successiva alla conferma della confisca in secondo grado (*"cd. doppia conforme"*).

1.6 Nella XVII legislatura c'è stata grande attenzione al settore, da parte del Governo e da parte del Parlamento: sono state costituite tre Commissioni governative con il compito di progettare un'organica riforma legislativa (una, presieduta dal prof. Giovanni Fiandaca, presso il Ministero della giustizia; due, presiedute rispettivamente dal dott. Roberto Garofoli e dal dott. Nicola Gratteri, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri) e la Commissione parlamentare antimafia presieduta dall'on. Bindi ha individuato il tema del miglioramento della disciplina delle misure di prevenzione e della gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati come necessario e prioritario all'interno della propria attività di inchiesta, svolgendo un'ampia istruttoria mediante missioni, sopralluoghi e approfondimenti, con il coinvolgimento e con le audizioni di soggetti ai massimi livelli istituzionali, amministrativi e della società civile, pervenendo alla individuazione di alcuni correttivi del codice antimafia e delle buone prassi adottate dall'autorità giudiziaria²³⁹, esposti nella *“Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata”*²⁴⁰ e predisponendo un articolato normativo di riforma organica, anche come punto di sintesi tra le proposte contenute nei documenti delle Commissioni Governative e nei disegni di legge relativi alla medesima materia, presentati in Parlamento²⁴¹.

L'11 novembre 2015 la Camera dei Deputati approvava il disegno di legge, relatore on. Mattiello²⁴², risultante, oltre che dalla unificazione delle proposte di legge sopraindicate, dall'approvazione di numerosi emendamenti e trasmesso al Senato il 16 novembre 2015²⁴³. Il testo era licenziato dal Senato con ulteriori modifiche il 6 luglio 2017 e definitivamente approvato dalla Camera il successivo 27 settembre 2017.

In sede di promulgazione, il Presidente della Repubblica evidenziava taluni profili critici, richiamando l'attenzione sull'omessa previsione, nell'articolo 12-*sexies* del decreto legge n. 306 del 1992, come novellato²⁴⁴, di una serie di reati, tra cui la corruzione tra privati, l'indebito utilizzo di carte di credito, reati informatici, associazione per delinquere finalizzata al falso nummario, contemplati nel decreto legislativo 29 ottobre 2016, n. 202, e invitava il Governo ad effettuare *“in tempi necessariamente brevi (...) un idoneo intervento normativo”*²⁴⁵.

²³⁹ XVII Legislatura: Doc. XXIII n. 1 - *Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, relatrice on. Rosy BINDI, approvata dalla Commissione nella seduta del 9 aprile 2014; Doc. XXIII n. 5 - *Relazione sulle disposizioni per una revisione organica del codice antimafia e delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo del 6 settembre 2011, n. 159*, relatrice on. Rosy Bindi, approvata dalla Commissione nella seduta del 22 ottobre 2014. Vedi anche Capitolo 4 del Doc. XXIII n. 38 - *Relazione conclusiva*, relatrice on. Rosy Bindi, approvata dalla Commissione nella seduta del 7 febbraio 2018.

²⁴⁰ Cfr. XVII Legislatura, Doc. XXIII n. 1, approvata all'unanimità nella seduta del 9 aprile 2014.

²⁴¹ Ad un organico intervento riformatore miravano tre progetti: il testo unificato delle proposte di legge AC 1138 e abb., elaborato dal relatore Mattiello e adottato come testo base dalla Commissione Giustizia della Camera dei deputati; la proposta di legge AC. 2737, Bindi e altri, che trae origine dal lavoro svolto dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie; e il disegno di legge A.S. 1687 del Governo, presentato al Senato.

²⁴² Cfr. XVII Legislatura, Doc. XXII n. 5, Allegato 1 *“Proposte di modifica per una revisione organica del Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159”* e, in particolare, la riformulazione dell'articolo 35, comma 2, in cui veniva sancito il principio in base al quale la scelta della nomina dell'amministratore giudiziario tra gli iscritti nel relativo albo nazionale avrebbe dovuto avvenire *“secondo criteri di trasparenza che assicurino la rotazione degli incarichi fra gli amministratori giudiziari”*, nonché l'obbligo per l'amministratore giudiziario all'atto della nomina di comunicare al tribunale *“se e quali incarichi analoghi egli abbia in corso”*.

²⁴³ A.S. 2134.

²⁴⁴ Ora articolo 240-*bis* c.p., inserito dal D.lgs. 1° marzo 2018, n. 21.

²⁴⁵ Vedi lettera del Presidente della Repubblica MATTARELLA al Presidente del Consiglio *pro tempore* GENTILONI del 17 ottobre 2017, www.quirinale.it/elementi/2871 : *“Peraltro, non posso fare a meno di segnalare*

L'appello del Presidente della Repubblica veniva prontamente raccolto dal legislatore che, con l'articolo 13-ter del cd. *decreto fiscale*²⁴⁶, sostituiva il comma 1 dell'articolo 12-sexies, introducendo sì i reati omessi ma aggiungendo altresì, dopo il periodo *"In ogni caso il condannato non può giustificare la legittima provenienza dei beni sul presupposto che il denaro utilizzato per acquistarli sia provento o reimpiego dell'evasione fiscale"*, le parole *"salvo che l'obbligazione tributaria sia stata estinta mediante adempimento nelle forme di legge"*.

Di tutta evidenza la portata riduttiva dell'aggressione ai patrimoni di soggetti che sono stati condannati o hanno patteggiato la pena per reati anche gravissimi, ivi compresi quelli contro la pubblica amministrazione, che potranno giustificare la proprietà o la disponibilità di beni acquistati con denaro derivante da reato (atteso che, fino a prova contraria e nelle soglie previste, l'evasione fiscale costituisce un reato) purché abbiano usufruito di condoni fiscali, condoni tombali o abbiano usufruito dell'accertamento con adesione con l'amministrazione finanziaria.

Nessuna modifica, invece, era apportata sul novellato articolo 24 del codice antimafia di talché, per le misure di prevenzione, è escluso che la disponibilità dei beni possa essere giustificata con i proventi di evasione fiscale e giova sottolineare, come si dirà, che, in presenza dei presupposti di cui all'articolo 1, lett. a) e b) del codice antimafia, potrà essere disposto ugualmente il sequestro e la confisca dei beni nei confronti dei soggetti indiziati anche di reati contro la pubblica amministrazione sia in forma associativa sia per condotte sistematiche.

Nelle more dei passaggi parlamentari veniva adottato il *"Regolamento recante disposizioni in materia di modalità di calcolo e liquidazione dei compensi degli amministratori giudiziari iscritti nell'albo di cui al decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14"* che, nell'intenzione del legislatore, doveva

un aspetto che, pur non costituendo una palese violazione di legittimità costituzionale, sembra contenere dei profili critici.

L'articolo 31 della legge ha profondamente modificato l'articolo 12-sexies del decreto legge n. 306 del 1992, convertito nella legge n. 356 del 1992, che disciplina la cosiddetta confisca allargata. In particolare, nel testo approvato non sono state riprodotte alcune ipotesi di reato (che, in caso di condanna, legittimano, ove ricorrano determinati presupposti, la confisca), inserite nell'articolo 12-sexies dall'articolo 5 del decreto legislativo n. 202 del 29 ottobre 2016, che ha dato attuazione alla direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014 relativa "al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato dell'Unione europea".

In particolare sono state eliminate tutte le ipotesi di reato introdotte dal citato decreto legislativo ad eccezione dell'autoriciclaggio (articolo 648-ter.1 del codice penale).

Di conseguenza, per i reati di associazione per delinquere finalizzata alla commissione delle fattispecie di falso nummario (articolo 416 in relazione agli articoli 453, 454, 455, 460 e 461 del codice penale), di corruzione tra privati (articolo 2635 del codice civile), di indebito utilizzo di carte di credito o di pagamento (articolo 55 del decreto legislativo n. 231 del 2007), dei delitti commessi con finalità di terrorismo internazionale e dei reati informatici indicati negli articoli 617-quinquies, 617-sexies, 635-bis, 635-ter, 635-quater e 635-quinquies del codice penale quando le condotte di reato riguardano tre o più sistemi informatici, non sarà più possibile disporre la misura della cosiddetta confisca allargata all'esito di una condanna.

Oltre a ricordare la necessità del rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, va dunque considerato il grave effetto prodotto dall'impossibilità di disporre il congelamento e la confisca dei beni e dei proventi a seguito di condanna per questi reati.

Di qui l'esigenza di assicurare sollecitamente una stabile conformazione dell'ordinamento interno agli obblighi comunitari in relazione alle previsioni direttamente attuative di direttive europee, a suo tempo recepite nell'ordinamento interno e che non figurano nel nuovo testo.

Occorre quindi ripristinare, anche a fini di certezza del diritto, nell'articolo 12-sexies del decreto-legge n. 306 del 1992 le modifiche che sono state introdotte dal citato decreto legislativo n. 202 del 2016.

Tanto Le rappresento rimettendo alla responsabilità del Governo l'individuazione, in tempi necessariamente brevi, dei modi e delle forme di un idoneo intervento normativo nel senso indicato."

²⁴⁶ Legge 4 dicembre 2017, n. 172, in vigore dal 6 dicembre 2017.

fornire parametri predeterminati e uniformi per liquidare i compensi ma che non era stato adeguato alle modifiche apportate dalla novella legislativa del 2017, creando una serie di problemi interpretativi e rimettendo alla prassi giurisprudenziale l'individuazione di criteri per la liquidazione di compensi per istituti non previsti dal D.lgs. n. 159 del 2011 (come il controllo giudiziario) o per la mutata durata dell'incarico dell'amministratore giudiziario (ora protratto fino al provvedimento di secondo grado).

1.7 Nella Gazzetta Ufficiale n. 258 del 4 novembre 2017 era pubblicata la legge 17 ottobre 2017 n. 161 recante *“Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate”*, entrata in vigore il 19 novembre 2017.

La legge si compone di 38 articoli, suddivisi in 7 capi che, oltre a riformare e variare oltre 60 articoli del codice antimafia, apportava modifiche ad altre disposizioni di leggi al fine di migliorare il funzionamento del sistema, l'efficacia della procedura e di fornire soluzioni sistematiche e coordinate per superare le lamentate lacune o insufficienze della normativa vigente.

Il codice antimafia, come novellato, ha raggiunto una serie di obiettivi che anche la Commissione presieduta dall'on. Bindi si era prefissi; si è arrivati ad una riforma seria, conforme alle sentenze della Corte Costituzionale e delle pronunzie della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU), con una maggiore giurisdizionalizzazione del procedimento, una semplificazione delle procedure, con correttivi alle criticità secondo le migliori prassi delle sezioni misure di prevenzione dei tribunali.

Le scelte tecniche più qualificanti della legge 17 ottobre 2017, n. 161, tendono a migliorare l'efficienza, la tempestività e le garanzie del procedimento, secondo le seguenti linee-guida (completate anche con leggi successive):

- semplificazione della normativa;
- creazione di sezioni specializzate distrettuali per la trattazione delle misure di prevenzione personale patrimoniali (oltre Trapani e Santa Maria Capua Vetere a seguito dell'articolo 1, comma 458, della legge di bilancio 2018) sia in tribunale, con collegi composti da magistrati di specifica esperienza o già assegnati a funzioni fallimentari e societarie, sia in corte di appello;
- trattazione prioritaria dei procedimenti;
- potere di proposta di misure di prevenzione patrimoniali anche da parte del Procuratore nazionale antimafia (che, prima della riforma, poteva fare proposte solo nell'ambito delle attività di impulso e di coordinamento di cui all'articolo 371-bis, commi 2 e 3 c.p.p.);
- possibilità per il tribunale di indicare, con ordinanza interlocutoria, all'organo proponente ulteriori accertamenti patrimoniali prima di ordinare il sequestro o disporre le misure di cui agli artt. 34 e 34-bis e di fissare l'udienza, al fine di potere avere un quadro il più possibile completo in ordine alla sussistenza dei presupposti richiesti per l'adozione del provvedimento;
- maggiori garanzie per le parti del procedimento e, in tale ambito, la previsione di una concisa esposizione dei contenuti della proposta nell'avviso di fissazione dell'udienza camerale;
- partecipazione all'udienza del detenuto (fuori distretto) assicurata in videoconferenza (e non più con dichiarazioni rese al magistrato di sorveglianza); rinvio dell'udienza ove sussista un legittimo impedimento del difensore; rateizzazione della cauzione;
- possibilità di impugnare davanti alla Corte di appello i provvedimenti di applicazione, diniego o revoca del sequestro, prima non consentita (in base al combinato disposto degli artt. 27 e 10);

- termini certi per il deposito del decreto (analogamente ai termini previsti per il deposito delle sentenze penali: 15 giorni; 90 giorni raddoppiabili *ex* 154 disp. att. c.p.p.);
- verifica della pericolosità sociale, anche di ufficio, dopo due anni di detenzione per espiazione pena (avendo il legislatore recepito il testo formulato dalla Commissione che aveva tenuto conto delle indicazioni della sentenza n. 291 del 2013 della Corte Costituzionale);
- citazione dei terzi titolari di diritti reali di garanzia (in genere, istituti di credito);
- irrilevanza dei redditi non dichiarati al fisco al fine della prova della provenienza lecita dei beni sequestrati, non potendosi giustificare la disponibilità dei beni con i proventi o il reimpiego dell'evasione fiscale;
- nuove e più flessibili misure di contrasto alle infiltrazioni mafiose nel mercato attraverso l'introduzione del nuovo istituto del controllo giudiziario;
- trasparenza nella scelta degli amministratori giudiziari;
- organizzazione del lavoro degli amministratori giudiziari, superando il ruolo dell'Autorità giudiziaria quale mero custode, e continuità della gestione;
- nuova prospettiva gestionale per il Tribunale e per l'amministratore giudiziario, senza incertezze nella gestione del credito; semplificazione del procedimento di verifica dei crediti e delle regole sulle eventuali interferenze tra procedimento di prevenzione e procedure esecutive, necessità di norme chiare in considerazione della estensione anche ai sequestri penali (con previsione di un unico giudice delegato) delle norme sull'amministrazione, la gestione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati (con la modifica dell'articolo 104-*bis* disp. att. c.p.p., e dell'articolo 12-*sexies* decreto-legge 8 giugno 1992 n. 306, ora 240-*bis* c.p. a seguito del decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21 e legge 15 luglio 2009, n. 94);
- concentrazione dell'impegno della Agenzia nazionale nell'attività di destinazione dei beni confiscati, con competenza nell'amministrazione dei beni solo dalla confisca di secondo grado, attese le criticità sollevate da tutti gli operatori per l'impossibilità oggettiva di gestire l'enorme quantità di beni dopo il decreto di confisca o l'udienza preliminare²⁴⁷;
- permanenza dell'Agenzia sotto la vigilanza del Ministero dell'interno, con sede principale in Roma e quattro sedi secondarie²⁴⁸; il direttore non è più scelto solo tra i prefetti ma tra più figure professionali con esperienza professionale specifica nella gestione dei beni e delle aziende²⁴⁹; viene introdotto, quale nuovo organo, il *Comitato consultivo di indirizzo*²⁵⁰; l'organico è determinato in duecento unità da coprire con procedure di mobilità; sono potenziati i *nuclei di supporto istituiti presso le prefetture*²⁵¹.

²⁴⁷ In tale contesto, è previsto che l'Agenzia partecipi alla udienza fissata per l'approvazione del programma di prosecuzione o di ripresa della azienda così assicurando una continuità nella gestione e svolga attività di ausilio all'autorità giudiziaria dopo la fase del sequestro per rendere possibile, sin dalla fase del sequestro, l'assegnazione provvisoria dei beni immobili e delle aziende per fini istituzionali o sociali agli enti, associazioni e alle cooperative di cui all'articolo 48 comma 3 codice antimafia

²⁴⁸ Nuovamente istituite per effetto dell'articolo 37 della Legge 1° dicembre 2018, n. 132 (sedi di Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria).

²⁴⁹ Anche dirigenti dell'Agenzia del demanio e magistrati che abbiano conseguito almeno la quinta valutazione di professionalità o delle magistrature superiori.

²⁵⁰ Vedi articolo 111 e ss. del codice antimafia.

²⁵¹ Vedi articolo 112, comma 3, del codice antimafia.

Di rilievo, come detto, l'introduzione di una nuova misura di prevenzione: il controllo giudiziario²⁵² sostanzialmente destinato a trovare applicazione in luogo della amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e/o del sequestro, nei casi in cui l'agevolazione risulti occasionale e sussistano circostanze di fatto da cui si possa desumere il pericolo concreto di infiltrazioni mafiose idonee a condizionare l'attività di impresa.

1.8 Nel corso del 2018 e 2019 sono stati adottati ulteriori interventi di modifica al codice antimafia dopo la legge 17 ottobre 2017, n. 161 ed il correttivo di cui alla legge 14 dicembre 2017, n. 272 e segnatamente:

- la legge 27 dicembre 2017, n. 205 (articolo 1, comma 458) che ha modificato il comma 4 dell'articolo 5 del codice antimafia, sancendo in modo giuridicamente più corretto la competenza dei Tribunali di Trapani e Santa Maria Capua Vetere, in deroga alla competenza distrettuale, in considerazione dei dati statistici sulle pendenze, atteso che i detti Tribunali, nel 2014, trattavano *"un numero di procedimenti di prevenzione superiori a quello del Tribunale distrettuale di Bari, Catania, di Salerno e Foggia insieme"*;
- il decreto legislativo 21 marzo 2018, n. 21 che ha abrogato l'articolo 12-sexies, confluito nel nuovo articolo 240-bis, ed ha modificato l'articolo 104-bis disp. att. c.p.p.;
- il decreto legislativo 18 maggio 2018, n. 54 che - inserendo il comma 4-bis all'articolo 35 ed il nuovo articolo 35.1 del codice antimafia, nonché modificando la legge fallimentare - introduce nuove incompatibilità rispetto all'ufficio degli amministratori giudiziari, dei loro coadiutori, dei curatori fallimentari e degli altri organi delle procedure concorsuali, al fine di assicurare la trasparenza effettiva nel conferimento degli incarichi ad alcuni ausiliari del giudice e la verifica delle cause di incompatibilità;
- il decreto legislativo 18 maggio 2018, n. 72 in materia di tutela del lavoro nell'ambito delle imprese sequestrate e confiscate, che prevede una serie di misure di sostegno alle imprese e al reddito dei lavoratori dipendenti di aziende sequestrate o confiscate sia in costanza di rapporto di lavoro, sia in caso di sua cessazione²⁵³;
- la circolare n. 10 del 6 maggio 2019 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali sulle prime indicazioni e ambito applicativo del decreto legislativo n. 72 del 2018;
- il D.P.R. 9 agosto 2018, n. 118 recante il *"Regolamento recante la disciplina sull'organizzazione e la dotazione delle risorse umane e strumentali per il funzionamento dell'Agenzia"*; la normativa potenzia la struttura dell'Agenzia, in particolare con l'incremento, tra l'altro, della pianta organica che passa da 30 a 200 unità e l'istituzione di quattro direzioni generali;

²⁵² Istituto proposto dalla "Commissione Fiandaca", recepito integralmente dalla Commissione parlamentare antimafia nel corso della XVII Legislatura e quindi approvato, con modifiche rispetto alla proposta originaria, dal Parlamento con l'introduzione dell'articolo 34-bis del codice antimafia.

²⁵³ Tra le misure previste si ricordano le seguenti: integrazione salariale per la durata massima di dodici mesi complessivi nel triennio e contribuzione figurativa per i dipendenti delle aziende sequestrate e confiscate per le quali è stato approvato il programma di prosecuzione o di ripresa dell'attività aziendale, su richiesta dell'amministratore giudiziario, previa autorizzazione del giudice delegato o dell'Agenzia per le imprese dalla stessa gestite; sostegno al reddito in caso di cessazione del rapporto di lavoro da parte dell'amministratore giudiziario o dell'Agenzia e che non abbiano i requisiti per accedere al NASpI, da parte dell'INPS che concede, per la durata di quattro mesi una indennità mensile, priva di copertura figurativa, pari alla metà dell'importo mensile del NASpI; verifica della regolarità contributiva (DURC) a decorrere dalla data di approvazione del programma di prosecuzione o ripresa dell'attività.

- la legge n. 132/2018 di conversione del decreto legge n. 113/2018 (cd. decreto sicurezza), che ha apportato numerose modifiche al testo del codice antimafia, tra l'altro, in materia di ANBSC e di destinazione dei beni confiscati in via definitiva e introdotto la possibilità di vendita dei beni confiscati anche ai privati;
- il decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (cd. "codice della crisi di impresa e dell'insolvenza"), in parte qua non ancora vigente che ha nuovamente modificato l'articolo 104-bis disp. att. c.p.p;
- la legge 19 luglio 2019, n. 69 (cd. "codice rosso") che ha aggiunto il delitto di maltrattamenti contro familiari e conviventi (articolo 572 c.p.) tra quelli che consentono l'applicazione delle misure di prevenzione, modificando l'articolo 4, comma 1, lettera *l-ter*;
- il decreto legge 19 maggio 2020, n. 34 (cd. "decreto rilancio") convertito con modificazioni in legge 17 luglio 2020, n. 77 che, all'articolo 220, ha ripartito le quote del Fondo Unico Giustizia tra il Ministero della giustizia e dell'interno (49%).

Da ultimo, si menziona la bozza di d.l. appena trasmesso alle Camere dal Consiglio dei Ministri [*Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e di ANSFISA, nonché misure per il contrasto alla corruzione*] il cui art. 7 attribuisce al Presidente dell'ANAC la facoltà di proporre al Prefetto misure antimafia e anticorruzione²⁵⁴.

²⁵⁴ Versione 26 luglio 2021: "**Art. 7** (Misure straordinarie finalizzate alla prevenzione della corruzione nei contratti pubblici) -

1. Al fine di assicurare la trasparenza nel settore dei contratti pubblici individuando misure di contrasto e di prevenzione dei fenomeni di corruzione, l'articolo 32 del decreto - legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114 è sostituito dal seguente: "Art. 32 (Misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese nell'ambito della prevenzione della corruzione) -

Nell'ipotesi in cui l'autorità giudiziaria proceda per i delitti di cui agli articoli 316-bis, 316-ter, 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 322, 322-bis, 346-bis, 353, 353-bis, 354, 355, 356, 640 e 640-bis del codice penale, o comunque per gravi reati commessi nell'esercizio di attività imprenditoriale ovvero in occasione di procedure di affidamento di contratti pubblici, ove le condotte illecite siano attribuibili ad un'impresa aggiudicataria di un appalto per la realizzazione di opere pubbliche, servizi o forniture, nonché ad una impresa che esercita attività sanitaria per conto del Servizio sanitario nazionale in base agli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-quinquies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, ovvero ad un concessionario di opere o servizi pubblici o ad un contraente generale, il Presidente dell'ANAC, in presenza di fatti gravi, ricavabili da provvedimenti dell'Autorità giudiziaria nell'ambito del procedimento penale, propone al Prefetto competente in relazione al luogo in cui ha sede la stazione appaltante:

a) di ordinare la rinnovazione degli organi sociali mediante la sostituzione del soggetto coinvolto entro un termine non superiore a trenta giorni e, ove l'impresa non si adegui, di adottare i provvedimenti di cui alla lettera b);

b) di provvedere al commissariamento dell'appalto ovvero dell'accordo contrattuale o della concessione o, in alternativa, in ragione della rilevanza che il contratto riveste nell'ambito della complessiva attività di impresa, di provvedere alla straordinaria e temporanea gestione di quest'ultima;

c) di ordinare alla stazione appaltante che i pagamenti all'operatore economico siano disposti al netto dell'utile derivante dalla conclusione del contratto, quantificato nel 10 per cento del corrispettivo, da accantonare in un apposito fondo, ai sensi del comma 9.

2. Le misure di cui al comma 1, lettere a) e b), possono essere proposte esclusivamente ove si tratti di contratti di rilevante impatto, intendendosi per tali gli interventi di realizzazione di grandi infrastrutture strategiche, gli affidamenti aventi particolare impatto sull'ambiente, il territorio, la salute e la sicurezza pubblica, i contratti stipulati nell'ambito di programmi straordinari di intervento, ivi compresi il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e il Piano nazionale complementare (PNC), o in occasione di grandi eventi, o disposti a seguito di calamità e comunque i contratti aventi ad oggetto lavori di importo pari o superiore a 15 milioni di euro ovvero servizi o forniture di importo pari o superiore a 25 milioni di euro.

3. Il Prefetto, previo accertamento dei presupposti indicati al comma 1, con proprio decreto, intima all'impresa di provvedere al rinnovo degli organi sociali, sostituendo il soggetto coinvolto, e dispone l'accantonamento di cui al comma 1, lettera c) ovvero, nei casi più gravi o allorché l'impresa non si adegui, nel termine stabilito, all'ordine di cui al comma 1, lettera a), provvede alla nomina di uno o più amministratori, in numero comunque non superiore a tre, in possesso dei requisiti di professionalità e onorabilità di cui al regolamento adottato ai sensi dell'articolo 39, comma 1, del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270. Il predetto decreto stabilisce la durata della misura in ragione delle esigenze funzionali alla realizzazione dell'opera pubblica o alla prestazione del servizio o della fornitura oggetto del contratto ovvero dell'accordo contrattuale e comunque non oltre il collaudo o l'attestazione della regolare esecuzione. Delle misure adottate il Prefetto informa altresì l'autorità giudiziaria che procede.

4. Nell'ipotesi di impresa che esercita attività sanitaria per conto del Servizio sanitario nazionale in base agli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-quinquies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, il decreto del Prefetto di cui al comma 3 è adottato d'intesa con il Ministro della salute e la nomina è conferita a soggetti in possesso di curricula che evidenzino qualificate e comprovate professionalità ed esperienza di gestione sanitaria.

5. Per la durata della misura di cui al comma 1, lettera b), tutti i poteri e le funzioni degli organi di amministrazione dell'impresa sono attribuiti all'amministratore o agli amministratori nominati dal Prefetto ed è sospeso l'esercizio dei poteri di disposizione e gestione dei titolari dell'impresa che abbiano impatto diretto sulla misura. Parimenti, nel caso di impresa costituita in forma societaria, i poteri dell'assemblea sono sospesi per l'intera durata della misura. In caso di nomina di più amministratori, salvo diversa indicazione del Prefetto, questi operano come organo collegiale.

6. L'attività di temporanea e straordinaria gestione dell'impresa è considerata di pubblica utilità ad ogni effetto e gli amministratori rispondono delle eventuali diseconomie dei risultati solo nei casi di dolo o colpa grave. Gli amministratori straordinari sono tenuti a predisporre il rendiconto della gestione con la cadenza periodica stabilita nel decreto di nomina. Nel caso in cui si disponga la straordinaria gestione dell'impresa o l'appalto commissariato abbia una incidenza significativa rispetto alla complessiva attività dell'impresa, il Prefetto dispone il conferimento dell'incarico anche a un organo di controllo, ai sensi dell'articolo 2409-bis del codice civile, in sostituzione del collegio sindacale e, ove presente, dell'organo di revisione esterna. Restano fermi gli obblighi previsti dalla normativa vigente, anche in materia di certificazione dei bilanci.

7. Le misure di cui al comma 3 sono revocate e cessano comunque di produrre effetti in caso di provvedimento che dispone la confisca, il sequestro, l'amministrazione giudiziaria o il controllo giudiziario dell'impresa nell'ambito di procedimenti penali o per l'applicazione di misure di prevenzione ovvero dispone l'archiviazione del procedimento. Nei casi di cui al primo periodo, l'autorità giudiziaria conferma, ove possibile, gli amministratori già nominati dal Prefetto.

8. Agli amministratori di cui al comma 3 spetta un compenso quantificato con il decreto di nomina e parametrato al valore residuo del contratto oggetto della misura, sulla base dei criteri stabiliti con decreto del Ministero dell'interno, da adottarsi, sentito il Presidente dell'ANAC, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto. Gli oneri relativi al pagamento di tale compenso, che non può superare l'importo complessivo di 240.000 euro annui lordi per ciascun amministratore, anche nelle ipotesi di pluralità di contratti e di incarichi conferiti da prefetture diverse, sono a carico dell'impresa.

9. Nel periodo di applicazione delle misure di cui al comma 3, i pagamenti all'impresa sono corrisposti al netto del compenso riconosciuto agli amministratori di cui al comma 3 e l'utile d'impresa derivante dalla conclusione dei contratti d'appalto di cui al comma 1, determinato anche in via presuntiva dagli amministratori dell'impresa, nel caso della misura di cui al comma 1, lettera a), o dagli amministratori nominati dal Prefetto ai sensi del comma 1, lettera b), ovvero accantonati dalla stazione appaltante ai sensi del comma 1, lettera c), è accantonato in apposito fondo e non può essere distribuito né essere soggetto a pignoramento, sino all'esito dei giudizi in sede penale ovvero, nei casi di cui al comma 13, dei giudizi di impugnazione o cautelari riguardanti l'informazione antimafia interdittiva. L'autorità giudiziaria, nell'ambito del procedimento penale, dispone in ordine alla destinazione delle somme accantonate a titolo di utile.

10. Nel caso in cui le indagini di cui al comma 1 riguardino soggetti diversi dagli organi di amministrazione dell'impresa ovvero nelle fattispecie di lieve entità o di minore gravità, può essere disposta la misura del sostegno e monitoraggio dell'operatore economico. Il Prefetto provvede con decreto, adottato secondo le modalità di cui al comma 3, alla nomina di uno o più esperti, in numero comunque non superiore a tre, in possesso dei requisiti di professionalità e onorabilità di cui al regolamento adottato ai sensi dell'articolo 39, comma 1, del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, con il compito di svolgere funzioni di sostegno e monitoraggio dell'impresa. A tal fine, gli esperti forniscono all'impresa prescrizioni operative, elaborate secondo riconosciuti indicatori e modelli di trasparenza, riferite agli ambiti organizzativi, al sistema di controllo interno e agli organi amministrativi e di controllo. Per l'esercizio delle funzioni di cui al presente comma gli esperti possono accedere a tutta la documentazione comunque inerente le funzioni attribuite, nonché richiedere notizie, informazioni, atti e documenti

2 - GLI ARRESTI FONDAMENTALI DELLA GIURISPRUDENZA

2.1 Nella disamina del quadro normativo, devono essere prese in considerazione le pronunzie dalla Corte Costituzionale.

Le prime pronunzie intervennero sulle prime leggi post-costituzione che abbiamo menzionato nel primo paragrafo: si vedano le sentenze n. 27 del 1959; n. 45 del 1960; n. 126 del 1962; n. 23 e n. 68 del 1964; n. 76 del 1970, nelle quali la Corte ha ritenuto la prevenzione *ante o praeter delictum* conforme ai principi costituzionali in quanto posta a garanzia "*dell'ordinato e pacifico svolgimento dei rapporti tra i cittadini*", ribadendo l'obbligo della garanzia giurisdizionale e del principio di legalità.

Con la pronunzia n. 177 del 1980, sul presupposto dell'applicabilità alle misure di prevenzione personali degli articoli 13 e 25, terzo comma, Cost., la Corte ha affermato l'illegittimità costituzionale della categoria di "*coloro che, per le manifestazioni cui hanno dato luogo, diano fondato motivo di ritenere che siano proclivi a delinquere*", per la indeterminatezza della formula normativa ritenendo

agli organi dell'impresa e alle società esterne che rilasciano certificazioni e attestazioni ai sensi di legge. La misura del sostegno e monitoraggio può essere disposta dal Prefetto anche nelle ipotesi di conclusione o estinzione del contratto oggetto dei fatti di reato di cui al comma 1, per un periodo che sia funzionale alla revisione amministrativa e organizzativa dell'impresa.

11. Per i contratti di rilevante impatto di cui al comma 3, ove sia coinvolto nelle indagini di cui al comma 1, un operatore economico che esercita il controllo ai sensi dell'art. 2359 c.c. nei confronti di un'impresa aggiudicataria di un appalto per la realizzazione di opere pubbliche, servizi o forniture, nonché di un'impresa che esercita attività sanitaria per conto del Servizio sanitario nazionale in base agli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-quinquies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, ovvero di un concessionario di opere o servizi pubblici o di un contraente generale, può essere disposta la misura del sostegno e monitoraggio di cui al comma 10 anche nei confronti dell'impresa controllante. Nei medesimi casi di cui al primo periodo, su proposta del Presidente dell'ANAC, il Prefetto può disporre che l'esperto fornisca prescrizioni operative anche sulle modalità di distribuzione degli utili derivanti dall'esecuzione del contratto all'impresa controllante. La misura del sostegno e monitoraggio può essere estesa anche nei confronti delle altre imprese controllate dall'operatore economico ove abbiano in corso di esecuzione contratti stipulati nell'ambito di programmi straordinari di intervento, ivi compresi il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e il Piano nazionale complementare (PNC).

12. Agli esperti di cui al comma 10 spetta un compenso, quantificato con il decreto di nomina, proporzionato all'effettiva attività da svolgere e alle dimensioni dell'impresa, sulla base di criteri stabiliti con il decreto di cui al comma 8. Gli oneri relativi al pagamento di tale compenso, che non può superare il cinquanta per cento dell'importo massimo di cui al comma 8, sono a carico dell'impresa.

13. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano anche nei casi in cui sia stata emessa dal Prefetto un'informazione antimafia interdittiva e sussista l'urgente necessità di assicurare il completamento dell'esecuzione dei contratti di cui al comma 1, ovvero la loro prosecuzione al fine di garantire la continuità di funzioni e servizi indifferibili per la tutela di diritti fondamentali, nonché per la salvaguardia dei livelli occupazionali o dell'integrità dei bilanci pubblici, ancorché ricorrano i presupposti di cui all'articolo 94, comma 3, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159. La misura del sostegno e del monitoraggio dell'impresa non sospende gli effetti dell'informazione antimafia interdittiva e può essere disposta anche ad integrazione delle misure di cui al comma 1, lettere b) e c). In caso di informazione antimafia interdittiva, le misure sono disposte di propria iniziativa dal Prefetto, che ne informa il Presidente dell'ANAC. Le misure sono revocate e cessano comunque di produrre effetti in caso di passaggio in giudicato di sentenza di annullamento dell'informazione antimafia interdittiva, di ordinanza cautelare non più impugnabile che ne dispone la sospensione dell'efficacia, ovvero di aggiornamento dell'esito della predetta informazione ai sensi dell'articolo 91, comma 5, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e successive modificazioni, anche a seguito dell'adeguamento dell'impresa alle indicazioni degli esperti.

14. Le misure di cui al presente articolo, nel caso di accordi contrattuali con il Servizio sanitario nazionale di cui all'articolo 8-quinquies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, si applicano ad ogni soggetto privato titolare dell'accordo, anche nei casi di soggetto diverso dall'impresa, e con riferimento a condotte illecite o eventi criminali posti in essere ai danni del Servizio sanitario nazionale."

necessaria una descrizione legislativa dei presupposti di fatto da cui dedurre il giudizio prognostico sulla pericolosità sociale.

Con la sentenza n. 291 del 6 dicembre 2013, la Corte ha dichiarato incostituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 12 L. 27 dicembre 1956, n. 1423 ("*Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità*"), nella parte in cui non prevede che, nel caso in cui l'esecuzione di una misura di prevenzione personale resti sospesa a causa dello stato di detenzione per espiazione di pena della persona ad essa sottoposta, l'organo che ha adottato il provvedimento di applicazione debba valutare, anche d'ufficio, la persistenza della pericolosità sociale dell'interessato nel momento dell'esecuzione della misura; secondo la Corte è, inoltre, incostituzionale in via consequenziale, in applicazione dell'art. 27 L. 11 marzo 1953, n. 87, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 15 D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159 ("*Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136*"), nella parte in cui non prevede che, nel caso in cui l'esecuzione di una misura di prevenzione personale resti sospesa a causa dello stato di detenzione per espiazione di pena della persona ad essa sottoposta, l'organo che ha adottato il provvedimento di applicazione debba valutare, anche d'ufficio, la persistenza della pericolosità sociale dell'interessato nel momento dell'esecuzione della misura²⁵⁵.

2.2 Con le più recenti sentenze n. 24 e n. 25 del 24 gennaio 2019, entrambe depositate il 27 febbraio 2019, la Corte - riprendendo i principi di legalità e di determinatezza già affrontati con la sentenza 177/1980, valutata la giurisprudenza europea, in particolare la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande camera, 23 febbraio 2017, *De Tommaso*, e i più recenti arresti della giurisprudenza di legittimità, anche a sezioni unite - ha sinteticamente:

- dichiarato, con la sentenza n. 24, l'illegittimità costituzionale dell'applicazione delle misure di prevenzione della sorveglianza speciale, con o senza obbligo di soggiorno o divieto di soggiorno, del sequestro e della confisca ai soggetti indicati nell'articolo 1, numero 1), della legge n. 1423 del

²⁵⁵ Secondo l'orientamento maggioritario della giurisprudenza di legittimità, si legge nel deliberato della Corte, le misure di prevenzione personali possono ritenersi applicabili anche a soggetti ristretti in carcere e, in tal caso, l'esecuzione della misura sarebbe posposta a quella della pena, salva la possibilità per l'interessato di chiedere la revoca del provvedimento applicativo della misura ai sensi dell'art. 7, comma 2, della legge n. 1423 del 1956. Tale disciplina si differenzia da quanto sancisce l'art. 679 c.p.p. per le misure di sicurezza che prevede una doppia valutazione della pericolosità sociale: prima da parte del giudice della cognizione, al fine di verificarne la sussistenza al momento della pronuncia della sentenza; poi del magistrato di sorveglianza, quando la misura già disposta deve avere concretamente inizio, in modo tale da garantire l'attualità della pericolosità del soggetto colpito dalle restrizioni della libertà personale connesse alla misura stessa. In considerazione della comune finalità delle misure di sicurezza e delle misure di prevenzione - volte entrambe a prevenire la commissione di reati da parte di soggetti socialmente pericolosi e a favorirne il recupero all'ordinato vivere civile, al punto da poter essere considerate come due *species* di un unico *genus* - e dell'inesistenza di una un'indiscriminata esigenza costituzionale di omologazione delle rispettive discipline, nel caso di specie, comunque, tra i due modelli esaminati - cioè quello delle misure di sicurezza, che esige la reiterazione della verifica della pericolosità sociale anche al momento dell'esecuzione, e quello delle misure di prevenzione, che considera sufficiente la verifica operata in fase applicativa, salva l'eventuale iniziativa dell'interessato intesa a contrastarla - l'unico rispondente ai canoni dell'eguaglianza e della ragionevolezza è il primo. - Sulla scrutinabilità nel merito delle questioni relative alle misure di sicurezza, ancorché sollevate nell'ambito di processi penali di cognizione, v. le citate sentenze nn. 1102/1988 e 249/1983. - Sul regime delle misure di sicurezza, v. le citate sentenze nn. 1102/1988, 249/1983, 139/1982, 1/1971. - Sulla comune finalità delle misure di sicurezza e delle misure di prevenzione, si vedano le citate sentenze nn.419/1994, 177/1980, 69/1975 e l'ordinanza n. 124/2004. - Sulla inesistenza di un'indiscriminata esigenza costituzionale di omologazione delle discipline relative alle misure di sicurezza e alle misure di prevenzione, si vedano le citate sentenze nn. 321/2004, 126/1983 e 68/1964.

1956 poi confluito nell'articolo 1 lett. a) del decreto legislativo n. 159 del 2011 (*"coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi"*);

- dichiarato, con la sentenza n. 25, l'illegittimità costituzionale dell'articolo 75, commi 1 e 2 decreto legislativo 159/2011 nella parte in cui prevede come reato (sia delitto sia contravvenzione) la violazione degli obblighi inerenti la misura della sorveglianza speciale ove consistente nell'inosservanza delle prescrizioni di *"vivere onestamente"* e di *"rispettare le leggi"*.

Entrambe le sentenze, pur avendo oggetti differenti, muovono dalla sentenza 23 febbraio 2017, *De Tommaso c. Italia*, della Grande Camera della CEDU, posta a fondamento di tutte le ordinanze di rimessione²⁵⁶.

Nella sentenza *De Tommaso*, la Corte europea aveva sostanzialmente affermato, dopo una premessa generale di ricostruzione dell'evoluzione storica, legislativa, costituzionale delle misure di prevenzione, che le dette misure non sono conformi ai canoni di legalità, precisione, determinatezza e prevedibilità, con violazione dell'articolo 2, prot. n. 4 CEDU, relativo al diritto di circolazione, compreso dalla applicazione delle misure di prevenzione.

In estrema sintesi la CEDU ha ritenuto imprecise:

- le norme relative alla *"pericolosità generica"*²⁵⁷ che costituiscono, come visto, il presupposto per applicare le misure di prevenzione patrimoniale, anche ove disgiunte da quelle personali, oggetto, come detto, della sentenza n. 24 della Corte Costituzionale;
- le prescrizioni applicabili ai destinatari delle misure di sorveglianza speciale personale (*"vivere onestamente"*; *"rispettare le leggi"*) oggetto della sentenza n. 25 e quella, non più vigente dopo il d.lgs. 159/2011, di *"non dare ragione alcuna di sospetto in ordine alla propria condotta"*.

La Corte Costituzionale, nella sentenza n. 24, ha ritenuto che *"imperniate come sono su un giudizio di persistente pericolosità del soggetto, le misure di prevenzione personale hanno una chiara finalità preventiva anziché punitiva, mirando a limitare la libertà di movimento del loro destinatario per impedirgli di commettere ulteriori reati (...). L'indubbia dimensione afflittiva delle misure stesse non è, in quest'ottica, che una conseguenza collaterale di misure il cui scopo essenziale è il controllo, per il futuro, della pericolosità sociale del soggetto interessato: non già la punizione per ciò che questi ha compiuto nel passato"* (par. 9.7.1) e che la stessa CEDU ha escluso che le stesse costituiscano sanzioni di natura sostanzialmente punitiva, ritenendole misure limitative della libertà di circolazione. Ribadito il carattere non punitivo delle misure della sorveglianza speciale e la riconducibilità, sin dalle sentenze del 1956 in materia, alle previsioni costituzionali dell'articolo 13 Cost. relative alla restrizione della libertà personale, ne ha riaffermato la legittimità purché vengano rispettati i requisiti previsti dal citato articolo 13 (riserva assoluta di legge e riserva di giurisdizione), in termini, quindi, di un livello di tutela dei diritti fondamentali *"superiore a quello che è assicurato in Europa"*, a condizione che sussista: a) una idonea base legale delle misure; b) una proporzionalità della misura rispetto ai legittimi obiettivi di prevenzione dei reati, essendo la proporzionalità requisito di sistema nell'ordinamento costituzionale italiano; c) una riserva di giurisdizione (non richiesta in sede europea per le misure limitative della libertà di circolazione - par. 9.7.3).

Quanto alle misure di prevenzione patrimoniali, la Corte ne ha individuato la *ratio*, sin dalla legge Rognoni-La Torre, nella sottrazione *"alla criminalità organizzata di beni e denaro di origine illecita"*

²⁵⁶ Del Tribunale di Udine, del Tribunale di Padova, della Corte di Appello di Napoli, della Corte di Cassazione.

²⁵⁷ *"Coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi"* e *"coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose"*.

(dimostrata attraverso un classico schema presuntivo), evitando di subordinare l'ablazione patrimoniale alla necessità di dimostrare, nell'ambito di un processo penale, la precisa derivazione di ogni singolo bene o somma di denaro da un particolare delitto" (par. 10.1), ed ha ricostruito l'evoluzione legislativa successiva alla legge Rognoni-La Torre²⁵⁸, caratterizzata: "a) da un progressivo ampliamento del loro campo di applicazione, analogamente a quanto era accaduto per le misure di prevenzione personale; b) da una modificazione dello schema di accertamento presuntivo dell'origine illecita che assegnò autonomo rilievo alla sproporzione dei beni rispetto al reddito dichiarato; e, soprattutto, c) dall'autonomizzazione del procedimento applicativo di tali misure rispetto a quello finalizzato all'applicazione di misure di prevenzione personali".

Secondo la Corte, il complesso quadro normativo "(...) derivante da una stratificazione di interventi a carattere occasionale, attuati senza un preciso disegno di carattere sistematico, consente purtuttavia di trarre, sulla base della recente giurisprudenza di questa Corte e della Corte di Cassazione, alcune conclusioni sulla ratio del sequestro e della confisca di prevenzione: conclusioni a loro volta essenziali al fine di individuare i principi costituzionali e convenzionali che tali misure chiamano in causa" (par. 10.3); invero, il presupposto giustificativo della confisca e del sequestro è "la ragionevole presunzione che il bene sia stato acquistato con i proventi di attività illecita", come affermato dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione²⁵⁹ che ha altresì ritenuto necessario il requisito della cd. "correlazione temporale".

In questa fondamentale pronuncia della Corte si sottolinea l'importanza della giurisprudenza di legittimità nel circoscrivere e delimitare i beni confiscabili "limitandoli a quelli acquisiti in un arco temporale ragionevolmente circoscritto a quello in cui il soggetto risulta essere stato impegnato in attività criminose"; la verifica giudiziale della sproporzione è funzionale a fondare una ragionevole presunzione dell'origine illecita del bene e, in questo senso, la confisca di prevenzione ha le stesse finalità della cd. "confisca allargata" (articolo 12-sexies decreto-legge 306/92, ora 240-bis c.p.), costituendo "altrettante species di un unico genus".

La confisca non ha, quindi, natura sanzionatorio-punitiva atteso che la finalità dell'ablazione patrimoniale ha carattere meramente ripristinatorio della situazione che si sarebbe data in assenza dell'illecita acquisizione del bene; vi è, cioè, "un vizio genetico nella costituzione dello stesso diritto di proprietà in capo a chi ne abbia acquisito la materiale disponibilità" e va neutralizzato, eventualmente anche con la confisca per equivalente, quell'arricchimento di cui il soggetto, se non fosse stata compiuta l'attività criminosa presupposta, non potrebbe godere (par. 10.4.1).

Secondo il giudice delle leggi, sequestro e confisca incidono sui diritti di proprietà e di iniziativa economica, tutelati dagli artt. 41 e 42 Cost. e dall'articolo 1, protocollo addizionale CEDU e, quindi devono soggiacere ad una legge che consenta ai destinatari di prevedere la futura, possibile applicazione di tali misure, che disponga una restrizione necessaria e proporzionata rispetto agli obiettivi legittimi perseguiti, sia conseguente all'esito di un procedimento che rispetti i canoni del "giusto" processo ed assicuri il diritto di difesa, anche se diverso dal procedimento penale.

Nonostante gli sforzi, prosegue il giudice delle leggi, della giurisprudenza della Cassazione di effettuare una interpretazione convenzionalmente orientata (cd. "tassativizzante") per fornire maggior precisione alle fattispecie di pericolosità generica, la Corte ritiene che vada accolta solo la censura sulla questione relativa ai destinatari "abituamente dediti a traffici delittuosi", essendo invece stato

²⁵⁸ Legge 19 marzo 1990, n. 92; decreto legge 23 maggio 2008 n. 92 convertito, con modificazioni, nella legge 24 luglio 2008, n. 125; legge 15 luglio 2009, n. 94; legge 24 luglio 1993, n. 256.

²⁵⁹ Corte di Cassazione, sentenza 26 giugno 2014 - 2 febbraio 2015, n. 4880, *Spinelli*.

raggiunto un sufficiente grado di precisione nella definizione del *"vivere abitualmente, anche in parte, con i proventi dell'attività delittuosa"*; da qui la declaratoria di incostituzionalità della sola lettera a) dell'articolo 1 decreto legislativo n. 159 del 2011.

Ad analoghe conclusioni di incostituzionalità la Corte, sempre partendo dalla sentenza CEDU *De Tommaso*, perveniva nella sentenza n. 25, stante la genericità delle prescrizioni *"vivere onestamente"* e *"rispettare le leggi"* che, ove violate dal soggetto destinatario della misura di prevenzione, sono penalmente sanzionate e ritenute dalla Corte di Strasburgo in contrasto con l'articolo 2, prot. 4 CEDU, in particolare con il principio di legalità e prevedibilità.²⁶⁰

Richiamata altresì la dichiarazione di incostituzionalità di cui alla sopra esaminata sentenza n. 24 per l'esigenza di conformità al principio di prevedibilità, *in parte qua*, dell'articolo 1 della legge n. 1423 del 1956, dell'articolo 19 della legge 22 maggio 1975, n. 152 e degli artt. 4, comma 1, lettera c), e 16 del codice antimafia, ritiene la Corte Costituzionale *"che la previsione come reato della violazione, da parte del sorvegliato speciale, di "vivere onestamente" e di "rispettare le leggi" ha, da una parte, l'effetto abnorme di sanzionare come reato qualsivoglia violazione amministrativa e, dall'altra parte, comporta, ove la violazione dell'obbligo costituisca di per sé reato, di aggravare indistintamente la pena, laddove l'articolo 71 cod. antimafia già prevede, come aggravante, per una serie di delitti, la circostanza che il fatto sia stato commesso da persona sottoposta, con provvedimento definitivo, a una misura di prevenzione personale durante il periodo previsto di applicazione della misura"* (par. 14.2).

Infine, si richiama la sentenza 30 luglio 2021 n. 178 con la quale la Corte Costituzionale ha dichiarato illegittimo – limitatamente alle parole *«e all'art. 640-bis c.p.»* – l'articolo 24, primo comma, lettera d), della legge n. 132/2018, che in modifica dell'art. 67, comma 8, del D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159, aveva aggiunto la truffa aggravata prevista dall'articolo 640-bis del Codice penale ai delitti cd. spia di cui all'articolo 51, comma 3-bis, del Codice di procedura penale per i quali la condanna, anche non definitiva, purché confermata in appello, fa scattare la comunicazione interdittiva antimafia. Secondo la Corte, la disposizione censurata si inserisce in modo disarmonico in un contesto normativo nel quale, ai medesimi fini di contrasto alla penetrazione della criminalità organizzata nel tessuto socio-economico, già sono regolate, seppur in modo diverso, le medesime misure limitative della libertà economica di chi sia destinatario di provvedimenti relativi al reato di cui all'art. 640-bis cod. pen.

2.3 Nel panorama della giurisprudenza ordinaria, molto importante è la sentenza della Corte di Cassazione – Sezioni Unite – del 19 novembre 2019 n. 46898/19, in materia di controllo giudiziario, che ha affermato il seguente principio di diritto: *"il provvedimento con cui il Tribunale competente*

²⁶⁰ Nel ricordare che la pronuncia della CEDU *"è stata decisiva nell'orientare la puntualizzazione giurisprudenziale espressa dalla sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite penali, n. 40076 del 2017 (cosiddetta "sentenza Paternò")"*, che ha dichiarato, attraverso una interpretazione conforme ed *"una rilettura del diritto interno che sia aderente alla CEDU (...) che le prescrizioni del vivere onestamente e rispettare le leggi non possono integrare la norma incriminatrice di cui all'articolo 75, comma 2 decreto legislativo 159 del 2011"* in quanto prive di contenuto determinato e specifico, la Corte Costituzionale rileva che la convergenza delle Sezioni Unite verso la citata pronuncia della Corte EDU *"segna l'arresto ultimo del diritto vivente, posto in risalto nell'ordinanza di rimessione"*. Tuttavia, trattandosi di interpretazione giurisprudenziale e non di una sopravvenuta *abolitio criminis*, il giudice delle leggi, ritenendo rilevante la questione sollevata dalla Corte di Cassazione, proprio perché *"la giurisprudenza ha un contenuto dichiarativo"* non assimilabile alla successione delle leggi penali nel tempo, ne ha rilevato la fondatezza nel merito con riferimento all'articolo 117, primo comma Cost., in relazione agli artt. 7 CEDU e 2 prot. n. 4 CEDU.

per le misure di prevenzione negli l'applicazione del controllo giudiziario richiesto ex articolo 34-bis, comma 6, del decreto legislativo 6 settembre 2011 n. 159, è impugnabile con ricorso alla corte di appello anche per il merito”.

Come già dianzi sottolineato, la stratificazione delle norme, spesso non coordinate tra loro o prive di norme transitorie, ha portato alla coesistenza di più leggi applicabili, con diverse conseguenze in tema di gestione, di tutela dei terzi, di competenza dell'Agenzia nazionale²⁶¹ e la necessità di interventi giurisprudenziali per colmare lacune e chiarire dubbi.

Peraltro, la rapida successione di leggi intervenute dopo il decreto legislativo n. 159 del 2011 sembra avulsa dal quadro complessivo del sistema e delle norme che si andavano a modificare e non consapevole degli effetti a catena prodotti da alcune modifiche su norme contenute nello stesso codice antimafia o in altre leggi.

Inoltre, la mancata emanazione di delibere e decreti attuativi di norme di particolare rilievo (esemplificativamente, articolo 35, articolo 41-*bis* comma 6 e articolo 41-*bis* comma 8 del codice antimafia) e la modifica della competenza dell'Agenzia, ora competente per la gestione dei beni dopo la cd. "doppia conforme" (non coordinata, come già detto, con il decreto sui compensi - D.P.R. 7 ottobre 2015, n. 177), hanno determinato interpretazioni diverse da parte dell'Autorità Giudiziaria.

A ciò si aggiunga che il "*codice della crisi di impresa e dell'insolvenza*"²⁶² ha sostituito l'articolo 2086 comma 2 del codice civile con ricadute sull'articolo 41 comma 4 del codice antimafia; l'ennesima modifica dell'articolo 104-*bis*, comma 1-*bis* disp. att. c.p.p. disposta dall'articolo 373 del codice della crisi di impresa comporterà, nel caso di sequestri preventivi penali ex articolo 321 comma 2 c.p.p., la mancata gestione e destinazione dei beni dopo la confisca di secondo grado, non applicandosi più le norme relative alla competenza dell'Agenzia nazionale, con evidente lacuna legislativa.

²⁶¹ Allo stato, sono in vigore quattro diverse legislazioni applicabili: (i) prima del 13 ottobre 2011 la L. 575/65 con riferimento alle proposte, ai sequestri ed alle confische emanate prima del decreto legislativo 159/2011, cioè prima del 13 ottobre 2011, per le quali continuano ad applicarsi le disposizioni finora applicate in assenza della operatività dell'Agenzia (competente solo dopo la definitività della confisca e, durante il sequestro, per dettare le linee guida ed avanzare proposte per una migliore utilizzazione del bene in vista della sua destinazione); (ii) dopo il 13 ottobre 2011 si applicano le disposizioni del decreto legislativo 159/2011, avuto riguardo, per i fini che qui interessano, alle norme sulla tutela dei terzi, sugli adempimenti fiscali, sull'accertamento dei diritti dei terzi con la verifica dei crediti, la composizione dello stato passivo, la liquidazione dei beni (limite del 70% del valore dei beni confiscati), piano di pagamento dei crediti con Agenzia competente solo dopo la definitività della confisca e, durante il sequestro, per dettare le linee guida, ed avanzare proposte per una migliore utilizzazione del bene in vista della sua destinazione); (iii) dopo il 15 marzo 2012, con la piena operatività dell'Agenzia, fino al decreto di confisca di primo grado l'Agenzia coadiuva l'amministratore giudiziario sotto la direzione del giudice delegato; dopo il decreto di confisca di primo grado l'amministrazione e la gestione dei beni passa all'Agenzia che può confermare l'amministratore giudiziario e, comunque, farsi coadiuvare da tecnici o altri soggetti qualificati; il giudice delegato deve comunque procedere alla verifica dei crediti, all'accertamento della buona fede dei terzi con la presenza e l'assistenza dell'amministratore giudiziario; (iv) dal 19 novembre 2017, data di entrata in vigore della legge 161/2017, atteso che l'articolo 36 (disposizioni transitorie) precisa che le modifiche alle disposizioni sulla competenza dell'ANBSC (che assume la gestione dopo il decreto di appello) non si applicano ai casi nei quali l'amministrazione è stata assunta ai sensi delle disposizioni del codice antimafia vigenti fino alla data di entrata in vigore della riforma (19 novembre 2017); ne consegue che se il decreto di confisca di prevenzione di primo grado è già stato depositato o se l'udienza preliminare si è già conclusa alla data del 19 novembre 2017, l'Agenzia (che ha già assunto l'amministrazione giudiziaria in base alle precedenti disposizioni) continua ad amministrare.

²⁶² Decreto legislativo n. 14 del 2019 (cd. codice della crisi di impresa e dell'insolvenza). L'entrata in vigore del provvedimento prevista per il 15 agosto 2020 è stata posticipata al 1° settembre 2021 con decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, conv. con mod. in legge 5 giugno 2020, n. 40.

Sul punto, le considerazioni svolte dalle Sezioni Unite (sentenza n. 46898/19), seppur formalmente limitate al quesito in diritto affrontato (la possibilità di impugnare il provvedimento del Tribunale che rigetti l'applicazione del controllo giudiziario richiesto dall'imprenditore ex articolo 34-bis comma 6) sono emblematiche dei problemi esistenti per il sovrapporsi delle diverse normative in materia: *“alla detta progressione normativa si addice forse di più la definizione di stratificazione per aggiunta, posto che le innovazioni legislative registrate non sempre sono risultate in tutto armonizzate tra loro, sicché l'interprete viene talvolta chiamato ad operare - come accade nel caso di specie e comunque sempre nei limiti dei poteri conferiti dalla legge - col compito di individuare opzioni tanto ineludibili quanto inesprese”*.

Come emerso dalla disamina appena esposta, appare necessaria una riforma, seppur limitata ad un numero ridotto di norme, che dia organicità e coordini, in modo sistematico, il sistema normativo di contrasto patrimoniale alla criminalità, modifiche che ovviamente devono tenere conto dei principi, sul piano sostanziale e processuale, indicati dalla Corte Costituzionale e dalla Cassazione.

3. LE CONVENZIONI INTERNAZIONALI

3.1 In una rapida rassegna degli strumenti giuridici e di *soft law* internazionali rilevanti sul tema, si rileva, in primo luogo, che nel campo delle misure patrimoniali, vi è una chiara linea di continuità tra i due principali strumenti normativi adottati negli ultimi venti anni dalle Nazioni Unite in materia di contrasto alla criminalità: la Convenzione di Palermo sulla criminalità organizzata transnazionale (UNTOC: *United Nations Convention against Transnational Organized Crime*) e la Convenzione di Mérida sulla corruzione (UNCAC: *United Nations Convention against Corruption*).

Nella Convenzione di Palermo sono stati stabiliti, con la tecnica normativa delle “clausole generali”, una serie di principi innovativi che sono stati poi trasposti in previsioni di dettaglio nella Convenzione di Mérida.

La nozione di confisca è definita nell'articolo 2 lett. g) di entrambe le Convenzioni in termini perfettamente identici ed indica la definitiva ablazione di beni a seguito di decisione del tribunale o di altra autorità competente.

Le norme in materia di misure patrimoniali contenute nelle predette Convenzioni sono applicabili anche alla *non-conviction based confiscation*, come si deduce chiaramente dal tenore letterale dell'articolo 2 delle due Convenzioni che non contiene alcuna specificazione in ordine alla natura penale o extrapenale del procedimento di confisca e all'autorità competente ad emettere la relativa decisione (non si richiede neppure che tali procedimenti o autorità abbiano natura giudiziaria).

Tale formulazione è ancora più significativa se viene posta a raffronto con la definizione contenuta nell'articolo 1 della Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato, conclusa a Strasburgo l'8 novembre 1990. La Convenzione di Strasburgo, elaborata nell'ambito del Consiglio d'Europa, qualifica, infatti, la confisca come *“una sanzione o misura, ordinata da un'autorità giudiziaria a seguito di una procedura per uno o più reati, che consiste nel privare definitivamente di un valore patrimoniale”*, quindi con prescrizioni (*“autorità giudiziaria”* e *“procedura per uno o più reati”*) estranee alle Convenzioni di Palermo e Mérida il cui ambito di applicazione risulta più ampio di quello della Convenzione di Strasburgo.

In proposito, si osserva che nel Rapporto esplicativo della Convenzione di Strasburgo: (i) si precisa che nell'ambito di operatività della Convenzione non rientra la confisca meramente amministrativa e che il termine “confisca” include anche la *forfeiture*; (ii) si fa esplicito riferimento alla *non-conviction*

based confiscation applicata da un'autorità giudiziaria²⁶³; (iii) si prevede, con riguardo alla procedura per l'adozione delle decisioni di confisca, che le stesse possono essere prese in procedimenti civili o in procedimenti penali del tutto separati da quelli in cui si dichiara la colpevolezza del reo²⁶⁴; (iv) si precisa che è impossibile concepire uno strumento efficace di cooperazione internazionale senza tenere conto delle differenze tra le varie legislazioni interne, sottolineando che una cooperazione effettiva deve riconoscere che i sistemi possono non essere simili ma comunque tendono a raggiungere il medesimo risultato.

In conclusione, la Convenzione di Palermo si riferisce sia alla confisca in assenza di condanna (come detto, già rientrante nell'area di applicazione della Convenzione di Strasburgo) sia all'ambito completamente nuovo che riguarda la confisca amministrativa²⁶⁵.

Ulteriori previsioni relative alla *non-conviction based confiscation* sono contenute nella Convenzione di Mérida, dove alle suddette definizioni – pienamente coincidenti con quelle della Convenzione di Palermo – viene ad aggiungersi una specifica disciplina della confisca internazionale che include un invito agli Stati a considerare la possibilità di adottare le misure necessarie per consentire la confisca “*in assenza di condanna penale nei casi in cui l'autore del reato non possa essere penalmente perseguito per morte, fuga o assenza ovvero in altri casi opportuni*”.

Tale disposizione è contenuta nell'articolo 54 par. 1 lett. c) della Convenzione, che disciplina i “*meccanismi di recupero di beni mediante la cooperazione internazionale ai fini della confisca*” in relazione alle richieste di uno Stato estero riguardanti i beni presenti sul territorio dello Stato richiesto. Come evidenziato dalla *Guida Legislativa* predisposta dall'UNODC, la suddetta norma “*riconosce le sfide che gli Stati hanno affrontato nei casi di confisca internazionale e apre nuove strade incoraggiando l'uso di misure creative per superare alcuni di questi ostacoli*” e riguarda tutti i beni acquisiti mediante, ovvero utilizzati per, la commissione di uno dei reati previsti dalla Convenzione di Mérida: si tratta di una serie molto ampia di figure delittuose, che comprende, oltre alla corruzione interna e internazionale, il peculato (anche d'uso), il millantato credito, l'abuso d'ufficio,

²⁶³ Si legge infatti che «*la definizione di confisca è stata formulata per chiarire che, da un lato, la Convenzione ha ad oggetto soltanto attività criminali o atti ad esse connessi, come quelli correlati ad azioni civili in rem, e, dall'altro, che le differenze nell'organizzazione dei sistemi giudiziari e nelle regole di procedura non escludono l'applicazione della Convenzione. Per esempio, il fatto che la confisca in alcuni Stati non sia considerata come una sanzione penale ma come una misura di sicurezza o una misura di altro genere è irrilevante, nella misura in cui la confisca sia collegata ad un'attività criminale. È pure irrilevante che la confisca possa essere ordinata da un organo giurisdizionale diverso dal giudice penale in senso stretto, purché la decisione sia stata presa da un giudice*».

²⁶⁴ Questi procedimenti sono indicati nella Convenzione come “*procedimenti finalizzati alla confisca*” e, talvolta, come “*procedimenti in rem*”.

²⁶⁵ Alle stesse conclusioni conduce il contenuto della *Guida legislativa per la implementazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale*, predisposta dall'UNODC (Ufficio dell'ONU per il controllo della droga e la prevenzione della criminalità), organo incaricato della gestione e dell'implementazione della Convenzione di Palermo. La *Guida legislativa*, infatti, al n. 375 contempla espressamente la possibilità, per il legislatore nazionale, di “*non richiedere una condanna penale come condizione per ottenere un ordine di confisca*”. Depongono nel medesimo senso le indicazioni desumibili dalla prassi formatasi nell'applicazione della Convenzione di Palermo; in particolare, nell'ambito multilaterale, il questionario sul quale si fonderà il “*Meccanismo di revisione*” della Convenzione di Palermo, nel testo finalizzato dal Gruppo intergovernativo di esperti stabilito sulla base della risoluzione 9/1 della Conferenza delle Parti, contiene un esplicito invito a fornire informazioni, su base volontaria, sulle forme di confisca non basate sulla condanna e sulla possibilità di darvi esecuzione nel territorio nazionale su richiesta di altri Stati. Si tratta, dunque, di un esplicito riconoscimento della possibilità di utilizzare la Convenzione di Palermo come base giuridica per la cooperazione giudiziaria finalizzata all'esecuzione delle misure di prevenzione patrimoniali nel contesto territoriale (estremamente ampio) dei 190 Stati Parte.

l'arricchimento illecito, la corruzione e la sottrazione di beni nel settore privato, il riciclaggio, la ricettazione, l'ostacolo al buon funzionamento della giustizia²⁶⁶.

La valorizzazione dello strumento della “*confisca senza condanna*” è presente anche nelle raccomandazioni del GAFI - Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale²⁶⁷. In proposito, è particolarmente significativa la raccomandazione n. 4, la quale, dopo avere esplicitato che “*i Paesi devono adottare misure simili a quelle previste dalla Convenzione di Vienna, dalla Convenzione di Palermo e dalla Convenzione sul Finanziamento del Terrorismo*” per consentire il sequestro e la confisca dei proventi o strumenti di riciclaggio, reati-presupposto o finanziamento del terrorismo, aggiunge che “*i Paesi devono prevedere l'adozione di misure che consentano la confisca di tali proventi o strumenti senza previa condanna (confisca non basata su condanna) o che obblighino l'autore del reato a fornire prova dell'origine lecita dei beni passibili di confisca, nella misura in cui tale obbligo sia conforme ai principi delle rispettive leggi nazionali*”.

3.2 Dopo quasi vent'anni dalla data di adozione da parte delle Nazioni Unite, la Convenzione di Palermo è uno strumento ancora attuale sulla strada della possibilità di aggredire i patrimoni illeciti, con rapidità ed efficacia, su scala internazionale; nella prassi applicativa più recente sta emergendo con chiarezza l'importante contributo che essa può offrire per la soluzione di due dei maggiori problemi finora incontrati dalle autorità giudiziarie nazionali nel contrasto alle più gravi forme di criminalità organizzata: da un lato, la cooperazione internazionale per la esecuzione della confisca senza condanna su patrimoni situati, in tutto o in parte, all'estero; dall'altro lato, la neutralizzazione della dimensione imprenditoriale delle associazioni criminali.

Quanto alla prima delle due criticità, occorre ricordare come fino ad un recente passato vi fossero difficoltà per le autorità nazionali ad ottenere l'esecuzione all'estero delle varie forme di *non-conviction based confiscation*: è evidente la rilevanza della posta in gioco, se si tiene presente che soltanto nel nostro Paese, grazie alle misure di prevenzione patrimoniali, è stato possibile sottrarre alle organizzazioni criminali beni del valore di decine di miliardi di euro.

L'Unione europea ha affrontato solo di recente questo tema con il Regolamento (UE) 2018/1805 del 14 novembre 2018 relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca; il provvedimento, tuttavia, è connotato da una latitudine ristretta, o comunque incerta, circa la sua applicabilità anche alle misure di prevenzione patrimoniali italiane, come del resto la Commissione antimafia aveva già avuto modo di segnalare nel corso della precedente legislatura.

Non dovrebbero, tuttavia, esserci dubbi sul fatto che il regolamento trovi applicazione anche con riferimento ai provvedimenti di sequestro e di confisca emessi nell'ambito dei procedimenti di prevenzione, atteso che questi certamente rientrano nella nozione di “*procedimenti connessi ad un reato*” cui fa riferimento il *considerando* n. 13 del Regolamento.

In tal senso sarebbe auspicabile, in attesa di un aggiornamento del regolamento europeo, una modifica del “Codice antimafia” con la espressa previsione dell'estensione al procedimento di applicazione

²⁶⁶ La Convenzione è considerata come il principale testo normativo elaborato dalla comunità internazionale in materia di *white collar crime*.

²⁶⁷ Il Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (*Financial Action Task Force*) è un organismo intergovernativo costituito dal Gruppo G-7 finanziario nel 1989 con l'obiettivo di sviluppare e promuovere politiche finalizzate a proteggere il sistema finanziario globale contro il riciclaggio di proventi illeciti, il finanziamento del terrorismo e il finanziamento delle armi di distruzione di massa.

delle misure di prevenzione di tutte le garanzie previste dall'articolo 6, §§ 1 e 3, della CEDU²⁶⁸ in rapporto alla materia penale.

Finora lo strumento maggiormente utilizzato per attivare la cooperazione giudiziaria internazionale sulle misure di prevenzione patrimoniali italiane è stato rappresentato dalla Convenzione di Strasburgo dell'8 novembre 1990; alla Convenzione di Strasburgo, tuttavia, hanno aderito soltanto 49 Stati membri del Consiglio d'Europa, con la conseguenza che non è possibile colpire i patrimoni di organizzazioni criminali situati fuori da questo, limitato, contesto territoriale.

Nella più recente esperienza giudiziaria, l'esigenza di assicurare il riconoscimento e l'esecuzione all'estero – anche al di fuori dei confini dell'Unione Europea - dei provvedimenti di confisca di qualsiasi natura (penale o extrapenale), purché conformi agli *standard* internazionali di tutela dei diritti fondamentali, sta trovando attuazione proprio grazie alla Convenzione di Palermo.

L'articolo 13 della Convenzione, infatti, impegna gli Stati Parte ad una intensa cooperazione internazionale ai fini della confisca: lo Stato Parte, che abbia ricevuto da un altro una richiesta di confisca di *“proventi di reato, beni, attrezzature o altri strumenti”* situati sul suo territorio, dovrà presentarla *“nella più ampia misura possibile nell'ambito del suo ordinamento giuridico interno”* alle sue autorità competenti al fine di ottenere un provvedimento di confisca ovvero la esecuzione dell'ordine di confisca emesso dall'organo giurisdizionale dello Stato richiedente; lo Stato Parte, inoltre, dovrà adottare *“misure per identificare, localizzare, congelare o sequestrare i proventi di reato, i beni, le attrezzature o altri strumenti ai fini di un'eventuale confisca, disposta secondo le anzidette modalità”*.

I suddetti obblighi prescindono del tutto dall'esistenza di una condanna e dalla natura penale del procedimento nel quale viene emesso l'ordine di confisca, come si desume in modo inequivocabile dal tenore letterale dell'articolo 13, che richiama esclusivamente la nozione di confisca contenuta nell'articolo 2 della Convenzione, la quale, come si è già detto, non contiene alcuna specificazione in ordine alla natura penale o extrapenale della decisione *de qua* o dell'autorità competente ad emetterla. Attraverso la Convenzione di Palermo diviene quindi possibile ottenere l'esecuzione all'estero del sequestro e della confisca di prevenzione, nonché delle relative indagini finanziarie e patrimoniali, non soltanto in un ambito spaziale molto più esteso (quello dei 190 Stati Parte) ma anche in misura nettamente più ampia sotto il profilo oggettivo di quanto sia consentito dalla Convenzione di Strasburgo che, come già rilevato richiede pur sempre una condanna, anche se emessa in un diverso procedimento.

²⁶⁸ Articolo 6 (Diritto ad un equo processo): " 1. Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti. La sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o, nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità possa portare pregiudizio agli interessi della giustizia. (...) 3. In particolare, ogni accusato ha diritto di: (a) essere informato, nel più breve tempo possibile, in una lingua a lui comprensibile e in modo dettagliato, della natura e dei motivi dell'accusa formulata a suo carico; (b) disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie a preparare la sua difesa; (c) difendersi personalmente o avere l'assistenza di un difensore di sua scelta e, se non ha i mezzi per retribuire un difensore, poter essere assistito gratuitamente da un avvocato d'ufficio, quando lo esigono gli interessi della giustizia; (d) esaminare o far esaminare i testimoni a carico e ottenere la convocazione e l'esame dei testimoni a discarico nelle stesse condizioni dei testimoni a carico; (e) farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua usata in udienza. (...)".

3.3 La Convenzione di Palermo offre ulteriori strumenti, sul piano dell'efficienza della confisca, per incidere sulle varie forme di penetrazione della criminalità organizzata nel tessuto economico, fino a colpire il fenomeno emergente dell'impresa a partecipazione mafiosa. Si tratta di una conseguenza del concetto estremamente ampio di "provento del reato" desumibile dall'articolo 2 lett. e) della Convenzione, che indica qualunque bene derivato dalla commissione di un reato, oppure ottenuto, direttamente o indirettamente, attraverso la commissione di un reato. Il provento, così inteso, deve formare oggetto di confisca, per consentire la quale gli Stati parte "adottano, nella più ampia misura possibile nell'ambito dei loro ordinamenti giuridici interni, le misure necessarie", secondo quanto stabilisce il paragrafo 1 dell'art 12 della Convenzione di Palermo.

Inoltre, le previsioni contenute nei paragrafi 3, 4 e 5 dell'articolo 12, che, come chiarito dalla *Guida Legislativa*, richiedono di estendere la confisca anche: (i) agli altri beni in cui il provento di reato è stato trasformato o convertito, in tutto o in parte; (ii) ai beni acquisiti da fonte legittima, con i quali il provento di reato è stato confuso (in tal caso l'ablazione è consentita "fino al valore stimato del provento di reato"); (iii) agli "incassi o altri vantaggi" derivati dal provento di reato o da tutte le suddette categorie di beni²⁶⁹.

Sotto questo profilo, le previsioni dell'articolo 12 della Convenzione di Palermo impongono di adottare, ai fini della individuazione dell'oggetto della confisca, quel criterio interpretativo attraverso cui la giurisprudenza italiana ha incluso nell'ambito delle misure di prevenzione patrimoniali non solo le più varie fattispecie concrete di utilizzazione ovvero di sostituzione di beni illegalmente acquisiti ma, anche, tutte le condotte di immissione di beni di provenienza illecita - diretta o indiretta - nei normali circuiti economici e finanziari, e le situazioni nelle quali una determinata iniziativa imprenditoriale abbia potuto sorgere o espandersi grazie allo stretto collegamento del suo titolare con un'organizzazione criminale.

Per effetto di questa interpretazione, le misure di prevenzione patrimoniali costituiscono un incisivo segno di efficienza e modernità sul piano del contrasto delle nuove forme di intreccio tra mafie ed economia che rappresentano tipiche espressioni della "circolazione di modelli criminali" connessa al più generale fenomeno della globalizzazione. In particolare, la confisca di prevenzione è stata applicata in modo significativo rispetto alla realtà emergente dell'"impresa a partecipazione mafiosa", caratterizzata dalla compresenza di interessi illegali con interessi legali, in un rapporto di società di fatto che può anche prescindere da attività di riciclaggio.

Anche di recente la giurisprudenza ha sottolineato che la confisca di una impresa costituita in forma societaria che abbia stabilmente operato avvalendosi della forza di intimidazione di un'associazione mafiosa o, comunque, in cointeressenza con essa, si estende a tutto il patrimonio aziendale e a tutto il capitale sociale (ivi comprese le quote sociali intestate a terzi), nonostante l'origine lecita dei fondi impiegati per la sottoscrizione delle quote, laddove sia accertata la disponibilità sostanziale della impresa da parte del proposto o l'attività economica risulti condotta, sin dall'inizio, con mezzi illeciti²⁷⁰.

Questa interpretazione appare pienamente coerente con la definizione di "provento del reato" contenuta nella Convenzione di Palermo, in particolare: secondo l'articolo 2 che insieme all'ipotesi del bene "derivato" dalla commissione di un reato prevede quella, ulteriore, del bene "ottenuto"

²⁶⁹ Peraltro, i *Travaux Préparatoires* (p. 115) specificano che nella nozione di "altri vantaggi" rientrano non solo i vantaggi materiali, ma anche tutti i diritti e le pretese opponibili a terzi: in altri termini, quel vasto complesso di rapporti giuridici di cui è composta l'azienda.

²⁷⁰ Cass. Sez. V, 8 marzo 2019 n. 32017.

mediante la commissione del reato (questa fattispecie descrive pienamente la situazione delle imprese che, per quanto non finanziate con capitali illeciti, si sono affermate sul mercato attraverso il ricorso alla forza intimidatrice o corruttiva di un gruppo criminale transnazionale); in forza del paragrafo 4 dell'articolo 12 della Convenzione in base al quale, da un lato, la confusione - tipica delle attività imprenditoriali - del provento dei reati con altri beni di origine lecita non impedisce di procedere alla confisca "per equivalente" (fino al valore stimato dei proventi, da intendere nell'ampia accezione sopra menzionata) e, dall'altro lato, la confisca può coprire tutti i ricavi e altri valori economici derivanti dai proventi di reato, dalla loro conversione o dalla loro confusione con altri beni, estendendosi così a tutte le ulteriori fasi di produzione e reinvestimento di ricchezza illecita.²⁷¹

La Convenzione di Palermo, dunque, può dare un forte impulso alla neutralizzazione della capacità di condizionamento esercitata dalle organizzazioni criminali transnazionali sul tessuto socio-economico dei diversi Stati, inserendo pienamente nel circuito della cooperazione giudiziaria internazionale anche le forme più avanzate di confisca, fondate su un "processo al patrimonio" ed idonee ad incidere sulle nuove tipologie di compartecipazione societaria suscettibili di alterare il funzionamento delle leggi di mercato anche in misura più ampia rispetto alle stesse dinamiche del riciclaggio.

3.4 La Convenzione di Mérida si pone sulla linea della Convenzione di Palermo per l'estensione dell'oggetto della confisca, che viene così a ricomprendere tutte quelle diverse forme di intreccio tra criminalità amministrativa e strutture imprenditoriali che emergono dall'esperienza più recente in diversi paesi e alterano profondamente il funzionamento dei sistemi economici. In aggiunta, come già detto, la Convenzione di Mérida stabilisce una particolare disciplina riguardante la cooperazione internazionale in materia di *non-conviction based confiscation* (articolo 54), con il conseguente ulteriore impulso a questo strumento in relazione ad una ampia gamma di tipologie delittuose rientranti nella generale categoria del *white collar crime*.

In effetti, la criminalità organizzata e la corruzione formano oggetto di una strategia comune che va affrontata nel suo insieme, come in effetti si evince dalle disposizioni delle due Convenzioni²⁷².

In questa prospettiva, assumono uno speciale rilievo due norme decisamente innovative introdotte per la prima volta nella Convenzione di Mérida:

- l'articolo 31 paragrafo 4, che obbliga ciascuno Stato Parte ad adottare, "*conformemente al proprio diritto interno, le misure legislative e le altre misure necessarie per regolamentare l'amministrazione da parte delle autorità competenti dei beni congelati, sequestrati o confiscati*";
- l'articolo 57, che disciplina la destinazione dei beni confiscati, stabilendo che, allorquando non sia obbligatoria la restituzione allo Stato richiedente nei casi di confisca internazionale, occorre dare considerazione prioritaria alla restituzione ai precedenti legittimi proprietari ovvero alla compensazione delle vittime del reato.

Queste due previsioni hanno costituito il fondamento di una serie di iniziative mirate dell'UNODC che, sulla base della raccolta e comparazione delle principali esperienze applicative riscontrate nei diversi Stati, ha predisposto due documenti che hanno costituito il punto di riferimento di molteplici

²⁷¹ L'estensione dell'oggetto della confisca opera pure in relazione ai beni situati nel territorio di altri Stati-parte della Convenzione di Palermo, come si desume dai "*travaux préparatoires*" (p. 123) che assimilano pienamente, sul piano degli obblighi di cooperazione giudiziaria internazionale, l'ipotesi dei proventi di reato e le ulteriori situazioni disciplinate dai paragrafi 3-5 dell'articolo 12 (conversione, confusione, incassi e vantaggi conseguenti).

²⁷² Non di rado, ad esempio, la Convenzione di Mérida sviluppa previsioni già contenute nella Convenzione di Palermo e sovente la prima offre elementi idonei ad orientare l'interpretazione della seconda.

attività di formazione e assistenza tecnica: si tratta, in particolare, di una bozza di “*Linee guida non vincolanti sulla gestione dei beni congelati, sequestrati e confiscati*”²⁷³ e di un documento di studio in materia di amministrazione e uso dei beni sequestrati e confiscati²⁷⁴.

L'interesse dell'organismo internazionale verso i temi dell'amministrazione e della destinazione dei beni è ulteriormente testimoniato dagli esiti della recente Conferenza degli Stati Parte della Convenzione ONU contro la corruzione (Abu Dhabi, 16-20 dicembre 2019)²⁷⁵ nel corso della quale sono state approvate le risoluzioni 8/1 e 8/9 mirate in modo specifico sull'*asset recovery*²⁷⁶.

In particolare, la risoluzione 8/1 contiene un esplicito riferimento al “*riuso a fini sociali*” dei beni confiscati come modello che gli Stati Parte sono invitati a prendere in considerazione²⁷⁷. L'evidente richiamo all'esperienza italiana nelle politiche di destinazione dei beni confiscati a beneficio delle comunità danneggiate dalle mafie rappresenta un chiaro impulso alla sua estensione in altri Paesi, per i quali la costruzione di una cultura della legalità assume un ruolo centrale.

Sotto questo profilo, la risoluzione 8/1 allinea la realtà giuridica delle Nazioni Unite alle più avanzate tendenze presenti nella legislazione dell'Unione europea: in perfetta analogia di contenuti, infatti, la Direttiva 2014/42/UE relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato ha già previsto un obbligo procedurale per gli Stati membri di valutare l'adozione di misure che permettano di utilizzare i beni confiscati per scopi di interesse pubblico o sociale²⁷⁸.

La risoluzione 8/1 delle Nazioni Unite, inoltre, chiama gli Stati a valutare l'adozione di iniziative anche in altri ambiti di particolare interesse: la trasparenza dell'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati da parte delle autorità competenti (punto n. 2); lo sviluppo della cooperazione tra Stati o agenzie nell'identificazione, rintraccio, congelamento, sequestro, confisca e restituzione dei proventi di reato (punto n. 7); il rafforzamento della disciplina che consente l'accesso alle fonti di informazione rilevanti, comprese le banche dati internazionali, suscettibili di influire positivamente sulla qualità e

²⁷³ “*Revised Draft Non-Binding Guidelines on the Management of Frozen, Seized and Confiscated Assets*” - Nazioni Unite, Conferenza degli Stati Parte sulla Convenzione ONU contro la Corruzione, 21 marzo 2019 (CAC/COSP/WG.2/2019/3).

²⁷⁴ “*Study prepared by the Secretariat on effective management and disposal of seized and confiscated assets*” - Nazioni Unite, *Open-ended Intergovernmental Working Group on Asset Recovery*, 23 agosto 2017 (CAC/COSP/WG.2/2017/CPR.1).

²⁷⁵ Eighth session of the Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption. <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/COSP/session8.html>

²⁷⁶ Risoluzione 8/1 “*Strengthening of international cooperation on asset recovery and of administration of frozen, seized and confiscated assets*”; risoluzione 8/9 “*Strengthening asset recovery to support the 2030 Agenda for Sustainable Development*”.

²⁷⁷ Cfr. Risoluzione 8/1, punto n. 9: *The Conference of the State Parties to the United Nations Convention against Corruption “encourages the States parties to consider, with due regard to article 4 of the Convention, within their domestic legal framework or administrative arrangements, the various possible models of disposal and administration of confiscated proceeds of offences established in accordance with the Convention, including, but not limited to, allocating such proceeds to the national revenue fund or the State treasury, reinvesting of funds for special purposes and compensating victims of the underlying crime, also through the **social reuse of assets to the benefit of communities**, including with a view to returning such proceeds of crime in accordance with chapter V of the Convention”.*

²⁷⁸ Si riporta di seguito il testo dell'articolo 10 (*Gestione dei beni sottoposti a congelamento e a confisca*): “1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie, per esempio mediante l'istituzione di uffici nazionali centralizzati, una serie di uffici specializzati, o meccanismi equivalenti, per garantire l'adeguata gestione dei beni sottoposti a congelamento in vista di un'eventuale conseguente confisca. 2. Gli Stati membri provvedono affinché le misure previste al paragrafo 1 includano la possibilità di vendere o trasferire i beni, ove necessario. 3. Gli Stati membri valutano se adottare misure che permettano di utilizzare i beni confiscati per scopi di interesse pubblico o sociale.”

sull'efficienza dell'attività volta a rintracciare i proventi di reato (punto n. 8); l'uso efficace di fondi pubblici destinati all'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati (punto n. 10).

Anche la risoluzione 8/9 presenta disposizioni particolarmente rilevanti, in particolare laddove sollecita gli Stati ad adottare misure appropriate per: promuovere la trasparenza e la responsabilità nella gestione dei beni confiscati (punto n. 3); dotarsi di un quadro legislativo e istituzionale che assicuri la presenza di meccanismi idonei al recupero dei profitti della corruzione, se del caso anche mediante forme di confisca non basate sulla condanna (punto n. 6); rafforzare la cooperazione internazionale e il recupero dei beni anche interpretando la nozione di "proventi di reato" e di "risarcimento delle vittime del reato" in modo coerente con gli obiettivi della Convenzione e in conformità alla legge nazionale (punto n. 20).

3.5 In conclusione, la Convenzione di Palermo (completata ed affiancata da quella di Mérida) per ampiezza di contenuti intrinseci ed ambito di applicazione praticamente globale²⁷⁹, ha tutte le potenzialità per essere il caposaldo giuridico di riferimento per l'azione di contrasto internazionale al versante economico-finanziario delle più varie forme di criminalità.

È l'unico vero strumento globale di cooperazione giudiziaria, applicabile non solo alle mafie "storiche" ed alle "nuove mafie" di origine straniera, ma anche alla corruzione, alla criminalità economica, al riciclaggio, al *cybercrime*, ai delitti connessi al terrorismo, alla tratta di esseri umani ed, infine, ad una serie "aperta" di fenomeni criminali di natura collettiva.

Si tratta, in sintesi, di uno strumento normativo veramente universale messo a disposizione della comunità internazionale per contrastare una criminalità organizzata coinvolta in moltissime attività illecite con propaggini ed interessi criminali che valicano i confini dell'Europa e che possono essere contrastate soltanto attraverso una stretta cooperazione tra Stati situati in diversi continenti.

La Convenzione, tuttavia, non risulta uniformemente e globalmente applicata: accanto a Paesi che ne hanno fatto un uso estremamente intenso – ad esempio, gli Stati Uniti hanno inoltrato su tale base giuridica oltre 650 richieste di cooperazione internazionale nei confronti di 97 Paesi diversi – ve ne sono altri che, invece, vi hanno fatto ricorso in misura assai ridotta; probabilmente ciò è dipeso, oltre che da fattori di ordine culturale, dal fatto che finora è rimasta inattuata la parte della Convenzione che prevede l'adozione di un "meccanismo" di revisione periodica dello strumento internazionale affidato alla Conferenza degli Stati Parte (articolo 32), secondo una procedura, ormai nella consuetudine dei più recenti accordi internazionali²⁸⁰, tesa ad esercitare una costante vigilanza sull'osservanza degli impegni assunti degli Stati Parte in modo da garantirne un'efficace attuazione²⁸¹.

Il *meccanismo di revisione*, una volta operativo, potrà certamente imprimere un effettivo impulso sia alla cooperazione internazionale sia al processo di progressiva armonizzazione delle legislazioni dei paesi che hanno aderito alla Convenzione, così eliminando i vuoti di tutela e le diversità di regolamentazione che vengono sfruttate abilmente dalle "mafie in movimento" per conseguire in numerosi casi una sostanziale impunità.

²⁷⁹ Hanno aderito alla convenzione di Palermo 190 su 193 Stati membri delle Nazioni Unite. Soltanto pochi altri trattati, come le Convenzioni di Ginevra del 1949 sul diritto delle vittime di guerra, registrano un numero maggiore di ratifiche.

²⁸⁰ Così, *ex multis* la citata Convenzione ONU di Mérida e la Convenzione del Consiglio d'Europa contro la corruzione.

²⁸¹ Il "meccanismo di revisione" per la Convenzione di Palermo è stato finalmente adottato nel corso della Conferenza degli Stati Parte svoltasi a Vienna dal 15 al 19 ottobre 2018 ed è in corso di definizione.

Il sistema di controllo, una volta avviato, consentirà non solo di verificare il livello di recepimento della Convenzione nell'ordinamento giuridico di 190 Paesi, ma anche di scambiare le informazioni occorrenti ai fini del migliore funzionamento della cooperazione internazionale; nonché di identificare le lacune che impediscono di contrastare efficacemente la criminalità organizzata a livello globale e promuovere le riforme legislative e organizzative necessarie in tutti i paesi coinvolti²⁸².

L'approvazione del *meccanismo di revisione* è un risultato di estrema importanza per il nostro Paese, non solo perché è significativo dell'impegno comune delle istituzioni nazionali e della società civile italiana ma anche perché costituirà un passaggio essenziale per portare a compimento la strategia di contrasto patrimoniale alla criminalità, imperniata sul *follow the money*²⁸³.

3.6 Uno degli strumenti telematici dell'UNODC dotati di maggiori potenzialità è il portale SHERLOC (*Sharing Electronic Resources and Laws on Crime*)²⁸⁴, piattaforma progettata per agevolare la diffusione della giurisprudenza, della legislazione e delle strategie di azione adottate nell'implementazione sia della Convenzione di Palermo sia del quadro normativo internazionale sul terrorismo.

Il portale ospita attualmente sette banche-dati contenenti informazioni chiave sul principale reato associativo previsto dalla Convenzione di Palermo (partecipazione a un gruppo criminale

²⁸² Il sistema si fonda essenzialmente sull'esecuzione di *reviews*, una di carattere generale (*general review*) affidata alla Conferenza plenaria degli Stati parte con lo scopo di migliorare l'effettiva attuazione della Convenzione e di promuovere la cooperazione internazionale, le altre, invece, riguardanti i singoli ordinamenti nazionali (*country reviews*), allo scopo di identificare le migliori prassi adottate, le lacune esistenti, le sfide da fronteggiare, le esigenze di assistenza tecnica nelle diverse realtà nazionali. Le *country reviews* si svolgono secondo il metodo della *peer review*, che è ritenuto il più idoneo a promuovere una sinergia su basi paritarie, fondata sulla crescita della fiducia reciproca e sulla consapevolezza del bisogno di reagire con una strategia comune a problemi che hanno una dimensione globale. Per ciascuno Stato Parte l'attuazione della Convenzione e dei Protocolli è esaminata da altri due Stati Parte in un processo strutturato in quattro "fasi tematiche" o ambiti di legislazione (obblighi di incriminazione; prevenzione e misure di protezione; attività giudiziaria e di polizia; cooperazione internazionale e confisca); in tale contesto il Paese esaminato è tenuto a fornire informazioni aggiornate e specifiche su una serie di domande finalizzate a verificare l'effettiva attuazione della Convenzione e dei suoi Protocolli; su tali basi si sviluppa un dialogo costruttivo con gli Stati incaricati della revisione, con l'esame delle misure adottate, dei progressi e delle sfide ancora da affrontare; al termine della procedura, per ciascuno Stato esaminato è predisposto un elenco di osservazioni sulle lacune riscontrate, le migliori prassi applicate, i modelli da adottare e le necessità di assistenza tecnica.

²⁸³ In tale contesto, assume significativa rilevanza il contenuto del questionario su cui si fonda il *meccanismo di revisione* (come predisposto dal Gruppo intergovernativo di esperti stabilito sulla base della risoluzione 9/1 della Conferenza delle Parti; la cui elaborazione è stata curata dalla Rappresentanza Permanente di Italia presso le Nazioni Unite a Vienna ed è stata accompagnata da un forte sostegno europeo e statunitense). Gli aspetti più innovativi del questionario riguardano l'acquisizione dagli Stati Parte di dati, notizie ed informazioni sulle forme di confisca non basate sulla condanna e sulla possibilità di darvi esecuzione nel territorio nazionale su richiesta di altri Stati.

Il complesso di domande attinenti alle misure patrimoniali consentirà di acquisire un quadro completo sulla regolamentazione in vigore negli ordinamenti dei 190 Stati parte con riguardo alla confisca di tutti i possibili proventi (diretti e indiretti) delle attività delittuose, focalizzando l'attenzione sulla fase del reinvestimento dei flussi illeciti di denaro nel circuito economico e sulla effettività della assistenza che ciascuno Stato è tenuto a prestare per rendere possibile la identificazione, il sequestro e la confisca di beni situati all'estero.

È di tutta evidenza che si tratta di un forte incentivo alla rimozione di tutti gli ostacoli normativi che sinora sono stati frapposti al sequestro di società e vasti compendi aziendali attraverso cui la criminalità organizzata ha esteso i propri investimenti a livello internazionale. Si pensi, ad esempio, ai casi in cui è stato impossibile eseguire all'estero il sequestro di società di grandi dimensioni, ed invece ci si è dovuti limitare al sequestro dei beni materiali da esse utilizzati.

²⁸⁴ Il portale SHERLOC è accessibile al seguente link: <https://sherloc.unodc.org/cld/v3/sherloc/>.

organizzato) e su altre tipologie di reato²⁸⁵, nonché sui relativi strumenti di cooperazione giudiziaria internazionale, anche per quanto attiene alla prova digitale; il *secure module* del portale SHERLOC è destinato a costituire il sistema di comunicazione attraverso cui verrà attuato il *meccanismo di revisione* della Convenzione di Palermo.

Appare evidente che lo strumento risulterà tanto più utile alle istituzioni italiane competenti in materia di giustizia quanto più le stesse saranno pronte a riversare sul portale tutte le pertinenti informazioni e la documentazione relativa alla normativa, alla giurisprudenza e alle politiche nazionali antimafia e anticorruzione. In questo settore, come noto, il modello italiano si pone senz'altro tra i *benchmark* di riferimento internazionale, anche in considerazione del fatto che molti Stati esposti a grave emergenza criminale sono orientati ad introdurre adeguate riforme nei propri ordinamenti, secondo una disciplina modellata sulla regolamentazione delle misure patrimoniali contenuta nel nostro “*codice antimafia*”. La condivisione sul predetto portale della più significativa produzione normativa e giurisprudenziale del nostro paese, su formato elettronico ed in una delle lingue ufficiali delle Nazioni Unite, così come richiesto dall'UNODC, può rappresentare un autentico salto di qualità per la valorizzazione dell'esperienza italiana in materia di contrasto alla criminalità organizzata, al terrorismo e ad altre tipologie delittuose, agevolando l'armonizzazione delle legislazioni, lo scambio di informazioni e la cooperazione giudiziaria internazionale.

Il sistema SHERLOC ha tutti i requisiti per divenire uno dei principali strumenti di “*dialogo orizzontale*” a livello internazionale (non solo europeo), in uno specifico settore di disciplina giuridica multilivello che oggi gioca un ruolo essenziale per la effettività della tutela del sistema economico e dei diritti fondamentali.

4. CONGELAMENTO, SEQUESTRO E CONFISCA DEI BENI NEL QUADRO GIURIDICO DELL'UNIONE EUROPEA

4.1 L'attuale quadro giuridico dell'Unione in materia di congelamento, sequestro e confisca dei beni si fonda, nella sua evoluzione, su tre strumenti di armonizzazione (decisioni quadro 2001/500/GAI e 2005/212/GAI; direttiva 2014/42/UE) e tre strumenti di cooperazione (decisioni quadro 2003/577/GAI e 2006/783/GAI; regolamento (UE) 2018/1805).

Strumenti di armonizzazione. La **Decisione quadro 2001/500/GAI** sul riciclaggio, il sequestro e la confisca dei proventi di reati ha costituito il primo strumento di armonizzazione dell'Unione nel settore. Tuttavia, la palesata insufficienza della norma indirizzò ben presto gli organi legislativi dell'Unione verso l'adozione di un nuovo strumento che ne colmasse le lacune e ne potenziasse l'impiego.

Con l'adozione della **Decisione quadro 2005/212/GAI** del Consiglio del 24 febbraio 2005 relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato, è stata così prevista una nuova misura di armonizzazione al fine di consentire la confisca ordinaria degli strumenti e dei proventi di reato per tutti i reati puniti con pena pari ad almeno un anno di reclusione, oltre che forme di confisca estesa. Sebbene il recepimento sia stato previsto dalla Legge comunitaria 2007²⁸⁶, detta decisione quadro non ha mai ricevuto effettiva attuazione nell'ordinamento nazionale.

²⁸⁵ Corruzione; condotte illecite in materia di droga; riciclaggio di denaro; ostruzione della giustizia; criminalità informatica; pirateria e criminalità marittima; traffico illegale di migranti; tratta di persone; circolazione illegale di beni culturali; reati in materia di fauna selvatica; flora e pesca; contraffazione; falsificazione di prodotti medici; traffico di armi da fuoco; terrorismo.

²⁸⁶ Legge 25 febbraio 2008, n. 34. Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee (Legge comunitaria 2007).

Infine, la decisione 2005/212 è stata sostituita dalla **Direttiva 2014/42/UE** del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014 relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi di reato dell'Unione europea, attuata in Italia con il decreto legislativo 29 ottobre 2016, n. 202.

La Decisione quadro 2005/212/GAI aveva introdotto un cd. “*obbligo di dotazione minima*” per fare in modo che tutti gli Stati membri adottassero misure in materia di confisca, anche secondo la struttura della cd. “*confisca europea*” che, rispetto ad altre ipotesi di confisca disciplinate dalla normativa italiana, aveva uno spazio applicativo diverso ed era disciplinata dall'articolo 3 della Decisione (ora, come sopra detto, abrogato dalla Direttiva 2014/42/UE).

Va segnalato che l'ambito della confisca penale delineato dal legislatore europeo entro il quale era applicato il principio del mutuo riconoscimento risultava piuttosto ampio. Comprende le decisioni emesse dalle autorità giudiziarie degli Stati membri indipendentemente dalla gravità dei reati e dalla doppia incriminabilità; doveva, tuttavia, trattarsi, di provvedimenti finali (e non prodromici), i quali presuppongono l'accertamento di uno o più reati, indipendentemente dalla natura giuridica della confisca da eseguire (che può essere sanzione, pena accessoria, misura di sicurezza).

Quanto all'oggetto, esso poteva riguardare: (i) la confisca del prodotto, profitto o degli strumenti usati per la commissione del reato; (ii) la confisca per equivalente; (iii) la confisca “estesa” definita dall'articolo 3 par. 2 della Decisione quadro 2005/212/GAI; in quest'ultimo caso essa aveva ad oggetto i proventi di altre attività criminose, commesse prima della condanna, e i beni di valore sproporzionato rispetto ai redditi del condannato.

La formulazione dell'articolo 3, par. 2, ora abrogato, aveva tuttavia dei limiti evidenti; non chiariva, ad esempio, quali fossero i reati in presenza dei quali dovesse disporsi la confisca (potendo essere quelli di cui all'articolo 3, par. 1 o attività criminose analoghe), così pure non risultava pacifico se il requisito della sproporzione dovesse intendersi quale elemento costitutivo o mero indizio per applicare la confisca²⁸⁷.

Al fine di superare tali criticità, con la Direttiva 2014/42/UE è stato introdotto un nuovo modello di confisca più preciso che richiede i seguenti elementi: (i) una sentenza di condanna definitiva; (ii) per un reato suscettibile di produrre vantaggio economico, diretto o indiretto che rientri nell'ambito di applicazione della direttiva (i cd. *eurocrimini* di cui all'articolo 3); (iii) la presenza di fatti specifici ed elementi di prova che convincano il giudice della derivazione dei beni da condotte criminose, ovvero i beni sproporzionati al reddito legittimo quando l'autorità giudiziaria sia convinta che i beni in questione derivino da condotte criminose (articolo 5).

L'atto sovranazionale trova applicazione solo con riferimento ad alcuni gravi *eurocrimes* previsti da specifiche decisioni-quadro e direttive, quali il terrorismo, la corruzione nel settore privato, il traffico di stupefacenti, la tratta di esseri umani e la pornografia minorile.

Esso subentra all'azione comune 98/699/GAI e modifica ed amplia le disposizioni delle decisioni quadro 2001/500/GAI e 2005/212/GAI che, tuttavia, rimangono in vigore - al fine di mantenere un certo livello di armonizzazione - per quei settori criminali non contemplati dalla Direttiva 2014/42/UE²⁸⁸.

²⁸⁷ Desk italiano di Eurojust “Giovanni Falcone e Paolo Borsellino”, Relazione del Membro Nazionale – anno 2018, pag. 61.

²⁸⁸ Al riguardo, è stato segnalato come la parziale sostituzione e la sovrapposizione dei testi, che pur mantengono le proprie sfere di autonomia, appaia inopportuna in quanto compromette la tassatività e la dovuta riconoscibilità del dettato legislativo da parte dei destinatari (*ivi*, pag. 63).

A differenza della Decisione quadro del 2005, nella Direttiva 2014/42/UE l'elenco dei reati per i quali è possibile procedere alla confisca dei beni di cui all'articolo 4, par. 2 è minimo e, dunque, suscettibile di essere ampliato dai singoli legislatori nazionali; inoltre, il requisito della sproporzione è solo un elemento di prova che il giudice deve prendere in considerazione per disporre la confisca.

Con la Direttiva di parola, il legislatore europeo ha poi previsto limitate ipotesi di confisca dei beni di terzi estranei al reato e di confisca non basata su condanna nei casi in cui quest'ultima non sia possibile all'esito di un ordinario procedimento penale, per l'assenza dell'imputato dovuto a malattia o fuga (articolo 6).

Nello specifico, la cd. *confisca europea* continua a differenziarsi:

- dalla *confisca diretta* di cui all'articolo 240 c.p., non essendo sempre richiesto il nesso di pertinenzialità tra la cosa e il reato;
- dalla *confisca allargata o per sproporzione*, posto che la sproporzione non è da sola sufficiente per disporre l'applicazione della misura;
- dalla *confisca di prevenzione*, atteso che è richiesto il previo accertamento di un reato²⁸⁹.

4.2 Strumenti di cooperazione. Il primo degli strumenti di cooperazione approvati in materia dalle istituzioni europee è la **Decisione quadro 2003/577/GAI** del Consiglio del 22 luglio 2003 relativa all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio²⁹⁰.

Si tratta di uno strumento di cooperazione giudiziaria basato sul principio del mutuo riconoscimento: anziché richiedere allo Stato straniero l'adozione di un autonomo provvedimento di sequestro, lo schema di collaborazione previsto da questa decisione quadro fa sì che sia posto in esecuzione all'estero il provvedimento di blocco o di sequestro emesso dallo Stato titolare del procedimento.

La Decisione si caratterizza per il fatto di aver modificato profondamente il meccanismo della cooperazione, ma solo con riguardo ai procedimenti relativi ad un determinato catalogo di reati più ristretto di quello posto a base del Mandato d'arresto europeo (MAE).

Inoltre, per superare lo scoglio della doppia incriminabilità, seguendo il sistema già utilizzato per il Mandato di arresto europeo (MAE), è stata prevista una lista di reati che, se punibili nello Stato di emissione con una pena privativa della libertà di almeno tre anni, non richiedono il controllo della doppia incriminabilità. Tra i reati che non richiedono tale tipo di controllo si ricordano: terrorismo; corruzione; narcotraffico; incendio volontario; riciclaggio; pornografia infantile; traffico di stupefacenti; frodi al bilancio dell'Unione; contraffazione monetaria; traffico di armi; traffico di esseri umani; reati ambientali.²⁹¹

In Italia tale normativa è stata attuata con il decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 35²⁹².

Si ricorda che le disposizioni della Decisione quadro 2003/577/GAI riguardanti il sequestro probatorio sono state integralmente sostituite dalla direttiva 2014/41/UE, mentre quelle relative al congelamento di beni sono sostituite dal Regolamento (UE) 2018/1805²⁹³.

²⁸⁹ *Ivi*, pag. 62.

²⁹⁰ Decisione quadro 2003/577/GAI del Consiglio del 22 luglio 2003 relativa all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni e di sequestro probatorio (GUUE L196/45 del 2.8.2003).

²⁹¹ Desk italiano di Eurojust "Giovanni Falcone e Paolo Borsellino", Relazione del Membro Nazionale – anno 2018, pag. 61.

²⁹² Recante attuazione della decisione quadro 2003/577/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio.

²⁹³ Vedi *considerando* n. 52 del Regolamento (UE) 2018/1805 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018 relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca.

Il secondo strumento di cooperazione, è la **Decisione quadro 2006/783/GAI** del Consiglio del 6 ottobre 2006 relativa all'applicazione del principio del mutuo riconoscimento delle decisioni in materia di confisca²⁹⁴. Anche in tal caso si tratta di uno strumento di cooperazione giudiziaria basato sul principio del mutuo riconoscimento.

Nel nostro Paese la decisione quadro 2006/783/GAI è stata attuata con il decreto legislativo 7 agosto 2015, n. 137²⁹⁵.

L'esigenza di stare al passo con gli sviluppi legislativi a livello di Unione e dei singoli Stati membri ha spinto ben presto le istituzioni di Bruxelles ad ulteriormente aggiornare il quadro giuridico unionale sul riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento.

In particolare, con l'emanazione nel 2014 di una nuova normativa europea di armonizzazione in materia di congelamento e confisca dei beni (Direttiva 2014/42/UE), sono state disposte norme minime che riguardano la confisca dei proventi da reato e dei reati strumentali – anche in caso di malattia o di fuga dell'indagato o dell'imputato – laddove sia già stato avviato un procedimento penale per un reato, la confisca estesa e la confisca nei confronti di terzi, nonché i provvedimenti di congelamento in vista di una eventuale confisca²⁹⁶.

Nella necessità, dunque, che anche tali tipi di provvedimento di congelamento e confisca rientrassero nell'ambito del quadro giuridico sul riconoscimento reciproco, è stato emanato il **Regolamento (UE) 2018/1805** del 14 novembre 2018 relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca, che ha sostituito integralmente la Decisione quadro 2006/783/GAI²⁹⁷.

Una corretta interpretazione della *ratio* di questo provvedimento porta a ritenere che il Regolamento trovi applicazione anche con riferimento ai provvedimenti di sequestro e di confisca emessi nell'ambito dei procedimenti di prevenzione, atteso che questi certamente rientrano nella nozione di “*procedimenti connessi ad un reato*” cui fa riferimento il *considerando* n. 13 del citato Regolamento²⁹⁸.

²⁹⁴ Decisione quadro 2006/783/GAI del Consiglio del 6 ottobre 2006 relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca (GUUE L328/59 del 24.11.2006).

²⁹⁵ Recante attuazione della decisione quadro 2006/783/GAI relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca.

²⁹⁶ Vedi *considerando* n. 7 del Regolamento (UE) 2018/1805 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018 relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca.

²⁹⁷ Con la precisazione di cui al secondo periodo del *considerando* n. 52 del Regolamento (UE) 2018/1805: “*Le disposizioni della decisione quadro 2003/577/GAI riguardanti il congelamento di beni, come pure quelle della decisione quadro 2006/783/GAI, dovrebbero pertanto continuare ad applicarsi non solo tra gli Stati membri che non sono vincolati dal presente regolamento, ma anche tra gli Stati membri che non sono vincolati dal presente regolamento e gli Stati membri che sono vincolati dal presente regolamento.*”

²⁹⁸ Si riporta di seguito il testo del *considerando* n. 13: “*Il presente regolamento dovrebbe applicarsi a tutti i provvedimenti di congelamento e tutti i provvedimenti di confisca emessi nel quadro di un procedimento in materia penale. «Procedimento in materia penale» è un concetto autonomo del diritto dell'Unione interpretato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, ferma restando la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Tale termine contempla pertanto tutti i tipi di provvedimenti di congelamento e provvedimenti di confisca emessi in seguito a procedimenti connessi ad un reato e non solo i provvedimenti che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2014/42/UE. Esso contempla inoltre altri tipi di provvedimenti emessi in assenza di una condanna definitiva. Benché tali provvedimenti possano non esistere nell'ordinamento giuridico di uno Stato membro, lo Stato membro interessato dovrebbe essere in grado di riconoscere ed eseguire tali provvedimenti emessi da un altro Stato membro. Il procedimento in materia penale può comprendere anche indagini penali svolte dalla polizia e da altri servizi di contrasto. I provvedimenti di congelamento e i provvedimenti di confisca emessi nel quadro di procedimenti in materia civile o amministrativa dovrebbero essere esclusi dall'ambito di applicazione del presente regolamento.*”

A sostegno di questa tesi, vi sarebbe anche la considerazione che, nell'approvare la Direttiva 2014/42/UE volta a perseguire l'armonizzazione dei provvedimenti di confisca, il Parlamento e il Consiglio avevano invitato la Commissione a un ulteriore sforzo di analisi *“per presentare, quanto prima possibile, una proposta legislativa sul riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca (...)”*, nonché al fine di individuare un modello di *actio in rem* condiviso nel rispetto delle tradizioni comuni *“per effettuare un'analisi della fattibilità e dei possibili vantaggi dell'introduzione di ulteriori norme comuni in materia di confisca di beni derivanti da attività di natura criminale, anche in assenza di condanna di una o più persone specifiche per tali attività”*²⁹⁹. Con detto Regolamento, quindi, la strada attualmente seguita dal legislatore europeo, per venire incontro ai modelli di prevenzione come quello patrimoniale antimafia italiano, è quella del mutuo riconoscimento, indipendentemente dall'armonizzazione delle legislazioni nazionali; quest'ultima, peraltro, dovrà costituire l'obiettivo “a regime” per il compiuto raggiungimento dell'obiettivo della massima efficacia, efficienza e rapidità dell'azione comune di contrasto ai patrimoni illecitamente costituiti³⁰⁰.

²⁹⁹ Consiglio dell'Unione europea, doc. 7329/1/14 REV1 ADD1 del 31 marzo 2014.

³⁰⁰ La preziosa ricerca delle fonti nazionali ed internazionali della disciplina in materia è tratta dalla *Relazione sull'analisi delle procedure di gestione dei beni confiscati e sequestrati* preparata dal IX Comitato istituito in seno alla *Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e delle altre associazioni criminali similari, anche straniere*, relatore Erik Umberto Pretto.



Liberare Maria dalle Mafie

Dipartimento di analisi studio e monitoraggio dei fenomeni
criminali e mafiosi

ISBN 978-88-89681-47-3



9 788889 681473