

Altro profilo di grande rilevanza è poi la repressione delle illegalità. L'attenzione della Commissione si è focalizzata sulla necessità che il legislatore proceda ad una puntuale revisione del quadro sanzionatorio penale. La misura della pena attualmente prevista per i reati in materia di giochi e scommesse non consente, di per sé, l'attivazione di intercettazioni telefoniche e telematiche, che invece risultano assolutamente necessarie per accertare le modalità con cui si realizza l'infiltrazione criminale sempre più caratterizzata dall'uso di strumenti tecnologici e dall'ambito di operatività transnazionale. Parimenti, la pena da irrogarsi per le condotte maggiormente pericolose dovrebbe essere tale da comportare il prolungamento del termine di prescrizione ad un tempo congruo perché le indagini, solitamente assai laboriose, possano giungere a una completa conclusione tale da svelare le effettive dimensioni dell'attività illecita e i suoi eventuali collegamenti con realtà criminali complesse come quelle di tipo mafioso.

Quanto al mondo delle società concessionarie, la Commissione Antimafia ritiene che sia necessario un profondo e urgente intervento teso a rendere più responsabile il comportamento delle società cui è demandata la gestione dell'attività, vero cuore strategico del sistema del gioco legale, rispetto a tutto ciò che accade a valle delle rispettive filiere. In capo ai concessionari deve essere configurabile una responsabilità civile *in vigilando* o *in eligendo* rispetto ai titolari dei punti di gioco. Così, a un necessario inasprimento delle sanzioni pecuniarie per l'operatore a valle della filiera direttamente responsabile delle violazioni, conseguirebbe in tal modo una presunzione di corresponsabilità del concessionario, salvo che quest'ultimo non dimostri di non aver fatto tutto il possibile per impedire, controllare e costantemente vigilare la condotta del titolare del punto di gioco. Quale corollario sarà utile che il legislatore preveda specifiche e stringenti ipotesi di sanzioni accessorie, quali la sospensione, la decadenza delle concessioni o dell'autorizzazione.

Occorre prevedere, colmando un'altra evidente lacuna, la responsabilità delle società di gestione del punto di raccolta delle scommesse e di trasmissione dati (cosiddetti CTD), ai sensi della legge n. 231 del 2001 sulla responsabilità amministrativa degli enti, così pure delle società in cui vengono riversate le somme della raccolta delle scommesse illegali e che fornisce la provvista per il pagamento delle vincite e della percentuale spettante a chi ne organizza la raccolta.

Sarà comunque necessario prevedere strumenti straordinari che possano essere adottati all'occorrenza per far fronte a situazioni più ad alto rischio che potrebbero verificarsi in ambito locale. Il riferimento è ai casi in cui le comunità locali avvertano una pericolosa diffusione del gioco minorile o di una straordinaria diffusione in alcuni quartieri urbani della dipendenza del gioco patologico, oppure quando sia necessario fronteggiare il rischio di infiltrazione o condizionamento della criminalità organizzata nel settore pubblico. Tutte situazioni accertate sulla scorta di concreti e univoci elementi di fatto. In questi casi un valido strumento di intervento immediato potrebbe essere costituito da una sorta di DASPO in tema di giochi e scommesse, ad esempio stabilendo per legge i presupposti e le modalità affinché l'autorità di pubblica sicurezza ordini la chiusura di uno o più punti di offerta di gioco, o l'esclusione della relativa rete di raccolta del gioco, presenti in un determinato ambito territoriale a rischio.

Tutte le proposte sopra illustrate sono rivolte tipicamente al legislatore nazionale. Tuttavia, il principio di libertà di stabilimento per le attività legali, ivi incluse quelle del *gaming* lecito, e, sul fronte criminale, la libertà di movimento di cui godono, soprattutto in Europa, le organizzazioni criminali specie di quelle a carattere mafioso, impone che nella questione del rapporto tra mafia e giochi l'Unione europea faccia la propria parte e, in particolare, che sia anche in questo caso la sede nella quale si armonizzino le normative, tra le quali appare prioritaria l'adozione di regole uniche per il rilascio delle concessioni e di armonizzate forme di controllo sui titolari delle licenze e delle concessioni di gioco e scommesse, ivi comprese quelle *on-line*. In questo senso la Commissione ha già avuto modo di richiamare l'attenzione dell'Europa, non solo in occasione della risoluzione approvata in vista del semestre europeo, ma anche in occasione di due missioni effettuate presso il Parlamento europeo.

Occorre ricordare che sempre più frequente accade che imprenditori italiani, non di rado titolari di ricchezze di dubbia provenienza o prestanomi di esponenti appartenenti alla criminalità

organizzata, utilizzino il principio della libertà di stabilimento per costituire società di *gaming* e di *betting* in altri Paesi dell'Unione europea, ma svolgendo di fatto la propria attività sul territorio nazionale. In questo modo, eludendo gli attuali presidi di legalità e di reputazione che sono richiesti dalla normativa italiana anche in materia antimafia, essi traggono protezione e vantaggio dalle normative meno esigenti previste sotto questo profilo in altri Stati membri dell'Unione in cui hanno posto la propria sede legale. A tal riguardo questa Commissione, nella propria relazione tematica, ha segnalato l'anomala presenza di operatori italiani e/o di loro strutture operative (*server*) in Paesi come Malta e in altri Stati europei, nonché ha richiamato gli esiti di molteplici indagini giudiziarie delle procure distrettuali.

Infine, la Commissione ritiene che la disponibilità di dati statistici più dettagliati e periodici relativi alle rilevazioni in materia di gioco d'azzardo sia uno strumento indispensabile, non solo di controllo da parte dell'opinione pubblica sull'operato delle amministrazioni competenti, ma sia anche un prezioso strumento di analisi per gli stessi organismi pubblici incaricati della vigilanza e dell'azione ispettiva.

La completezza del lavoro di ricognizione del fenomeno, l'elaborazione di puntuali proposte di modifiche normative ma anche più ampiamente di sistema, l'approvazione della relazione tematica in Commissione avvenuta all'unanimità e, infine, l'adozione in Parlamento di due risoluzioni con il consenso anche di un ampio arco dell'opposizione, sono tutti fattori che hanno indotto a ritenere che vi fossero le condizioni favorevoli per tradurre le progettualità e le intenzioni dell'antimafia in fatti concreti.

In effetti, nel corso della legislatura vi sono state alcune importanti iniziative legislative al riguardo.

In primo luogo, si ricorda quella più sopra segnalata circa la sottoposizione a controlli antiriciclaggio dei flussi di giochi e scommesse *on-line* con pagamento in *bitcoin*.

Un'altra area di intervento per la quale la Commissione può esprimere soddisfazione riguarda, anche in questo caso, misure che sono state adottate nell'ambito del citato decreto legislativo n. 90 del 25 maggio 2017. Sono state qui introdotte nuove misure nei confronti dei prestatori di servizi di gioco, attraverso la riformulazione delle disposizioni contenute nel titolo IV del cosiddetto decreto antiriciclaggio (decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231). In particolare la novella, nel solco di quanto proposto dalla Commissione, responsabilizza i concessionari nei confronti degli operatori a valle della filiera (distributori ed esercenti), laddove richiede l'esecuzione di specifici controlli dei requisiti reputazionali di questi "idonei a garantire la legalità e la correttezza dei loro comportamenti". Tali requisiti, tuttavia, devono essere già previsti dalla convenzione di concessione, il che esclude in via di fatto l'applicabilità nei confronti di tutte le filiere che operano in forza di convenzioni non adeguatamente aggiornate sul punto. Così pure sono previsti, sempre in adesione a quanto proposto, meccanismi di immediata estensione del rapporto contrattuale da parte del concessionario qualora vengano meno i requisiti, anche reputazionali, di un suo distributore o esercente o in caso di grave o ripetute violazioni riscontrate in occasione delle verifiche e dei controlli che, per effetto della nuova normativa, il concessionario dovrà periodicamente eseguire. Inoltre, per i soggetti aventi sede in un altro Stato membro dell'Unione che richiedono il rilascio dell'autorizzazione per l'esercizio di giochi o scommesse nel nostro Paese la nuova normativa, nel cogliere il richiamo della Commissione ad esigere comunque il rispetto dei requisiti antimafia, viene ora richiesto che essi soggiacciano "all'adozione di procedure e sistemi equivalenti" a quelli più sopra illustrati.

Un altro ambito, in cui la Commissione ha riposto particolare fiducia in un esito favorevole prima della conclusione della legislatura, riguarda tutto il vasto repertorio di interventi per il riordino della programmazione dei giochi da attuarsi attraverso l'accordo della Conferenza unificata, in ossequio a quanto previsto dal sopra ricordato articolo 1, comma 936, della legge di stabilità 2016.

Dopo lunghe e complesse negoziazioni durate ben oltre un anno, la proposta di accordo formulata dal Governo è stata alla fine condivisa dagli enti locali. Tuttavia, il previsto decreto ministeriale di recepimento dell'accordo non ha visto la luce nel corso della presente legislatura<sup>325</sup>.

Detto accordo, così come espressamente indicato nel testo, trae proprio ispirazione e fondamento nei suggerimenti proposti dalla Commissione Antimafia, soprattutto in materia di garanzia della legalità ed efficacia dei controlli<sup>326</sup>.

In particolare, la Conferenza ha condiviso la posizione critica della Commissione sulla politica assunta dal legislatore nell'ultimo decennio che ha accettato l'aumento del gioco legale, e in particolare delle *slot*, con l'obiettivo di porre un argine alla diffusione incontrollata dell'offerta di gioco illegale. Tale finalità, in astratto condivisibile, ha però provocato nuove emergenze sociali che impongono di ridurre l'offerta di gioco pubblico. In tal senso l'impegno del Governo è stato quello di dare innanzitutto seguito all'articolo 14 della delega fiscale (riduzione di almeno il 30 per cento delle AWP), anticipare la realizzazione della contrazione dell'offerta di gioco entro un anno dall'accordo, prevedere il dimezzamento dei punti di gioco entro tre anni e il passaggio alle AWP esclusivamente da remoto tramite *upgrade* tecnologico.

In tale contesto, la Commissione ricorda come nel testo dell'accordo vi siano talune misure di prevenzione e contrasto del gioco d'azzardo patologico che si ritengono utili anche al fine di prevenire il riciclaggio di proventi illeciti attraverso l'uso del contante, e in particolare:

- stabilire che le nuove AWPR prevedano esclusivamente la giocata attraverso la Carta Nazionale dei servizi, la carta dell' esercente e la tessera sanitaria;
- mantenere le caratteristiche attuali di bassa giocata e bassa vincita escludendo, pertanto, la possibilità di utilizzare banconote o qualsiasi altra forma di moneta elettronica;
- eliminare per le VLT (*videolottery*) la possibilità di inserire banconote di valore superiore a 100 euro.

Una seconda proposta della Commissione recepita sostanzialmente nell'accordo (ma, si ripete, purtroppo non ancora operativa in assenza del relativo decreto ministeriale), riguarda l'innalzamento del livello qualitativo dei punti di gioco e dell'offerta attraverso nuove regole di "concessione certificata" delle licenze di vendita del gioco. I "punti di gioco certificati" dovranno rispondere, secondo il testo dell'intesa, a determinati criteri, tra i quali quelli suggeriti dalla Commissione, come per esempio, l'accesso selettivo con la completa identificazione dell'avventore, la formazione specifica per gli addetti e, soprattutto, "la tracciabilità completa delle giocate e delle vincite, degli apparati di videosorveglianza interna simili".

In materia di controlli, l'accordo della Conferenza è, poi, pienamente adesivo alle proposte formulate dalla Commissione laddove si sanciscono: l'inasprimento dei controlli, attribuendo competenze specifiche anche agli organi di polizia locale, prevedendo un apposito potere sanzionatorio nonché la possibilità che i proventi siano destinati ai comuni; l'agevolazione dei controlli amministrativi e di polizia sui vari punti di gioco, grazie ad un futuro e diverso sistema distributivo del gioco lecito "che dovrà fondarsi sull'equilibrio tra il complessivo dimensionamento dell'offerta e la distribuzione sul territorio dei punti vendita di gioco che risulti sostenibile sotto il profilo dell'impatto sociale e dei controlli che possono in concreto essere assicurati dalle autorità a ciò preposte"; la necessità di attribuire la necessaria rilevanza a significativi indicatori di rischio, quali l'"indice di presenza mafiosa", l'"indice di organizzazione criminale" (IOC) e altri indici segnalati dalla Commissione, in modo da tener conto del diverso peso che sul territorio hanno le mafie, la diffusione del gioco compulsivo e patologico, nonché il livello di tensione e grado sociale;

<sup>325</sup> Vedi testo dell'accordo: "La Conferenza unificata chiede al Ministro dell'economia e delle finanze, come di competenza, di tradurre, entro il 31 ottobre 2017, i contenuti della presente intesa in un apposito decreto ministeriale".

<sup>326</sup> " (...) La Conferenza unificata ha avviato, il 5 maggio 2016, il confronto sulla regolazione del settore dei giochi. Dopo una lunga e fruttuosa serie di incontri, verifiche ed approfondimenti, anche tenendo conto di quanto prospettato dagli enti locali, dalla Commissione Antimafia e da quanto recepito in mozioni parlamentari, la Conferenza propone la seguente intesa (...)"

l'impegno dello Stato a fornire agli enti locali adeguate risorse per far fronte, d'intesa con le forze dell'ordine e gli organismi di controllo, a situazioni emergenziali connesse al gioco.

Non ultimo, viene altresì condiviso dalla Conferenza l'approccio della Commissione laddove si ritiene indispensabile procedere ad una riforma globale e di sistema che faccia perno su un "nuovo modello di *governance* della vigilanza nel settore dei giochi e delle scommesse improntato a efficacia ed efficienza, basato anche sulla centralizzazione di qualunque dato o informazione giudiziaria riguardanti il gioco d'azzardo".

La Commissione, nel rammaricarsi che il settore del gioco sconta ancora una volta, così come segnalato nel corso delle precedenti legislature, un ritardo inaccettabile nell'adeguamento delle norme all'evoluzione dei fenomeni criminali di tipo mafioso, auspica che il Governo emani con ogni sollecitudine l'atteso decreto di recepimento dell'accordo della Conferenza unificata e che il prossimo Parlamento calendarizzi per tempo la discussione di idonee proposte normative per l'elaborazione di un testo unico in materia di giochi, che ne razionalizzi la materia e colmi le lacune segnalate dalla Commissione, e per una generale riforma di sistema del settore e della sua *governance*.

La Commissione è dell'avviso che l'inchiesta sull'infiltrazione mafiosa sui giochi leciti e illeciti e sulle scommesse debba continuare anche nella prossima legislatura, esortando i parlamenti, i governi e le autorità preposte dei Paesi esteri, quali Malta, a rendere più efficiente la cooperazione e l'assistenza giudiziaria adottando procedure più snelle che superino il meccanismo delle rogatorie. Parimenti, i Paesi che hanno legislazioni di favore in materia di *gaming* e *betting* devono assicurare che le competenti autorità amministrative di vigilanza e controllo cooperino con le controparti italiane, non solo su richiesta ma anche d'iniziativa fornendo idonee informazioni su coloro i quali investono capitali in tali Stati senza fornire adeguate giustificazioni o informazioni sull'origine dei fondi. In tale contesto, l'Unione europea dovrebbe predisporre, per esempio in seno ad Europol, idonei meccanismi di *early warning* su attività sospette in materia di giochi e scommesse.

#### 4.5.2 Mafia e calcio

In base al mandato legislativo, già all'avvio dell'attività, in sede di organizzazione dei comitati di lavoro nel febbraio 2014, la Commissione parlamentare antimafia ha individuato il tema del rapporto tra mafia e manifestazioni sportive come meritevole di uno speciale approfondimento istruttorio. Nel 2017 la Commissione ha inteso varare una più organica indagine dedicata al tema delle possibili forme di infiltrazione della criminalità organizzata di tipo mafioso nel mondo del calcio professionistico italiano, avviata dopo la *discovery* dell'indagine giudiziaria che ha coinvolto la Juventus FC Spa, operando una selezione di vicende e situazioni connesse a indagini giudiziarie considerate particolarmente significative per la rilevanza delle squadre coinvolte o per la significatività dei fatti emersi. Da tali vicende è stato preso spunto al fine di fornire una più ampia e approfondita valutazione della Commissione parlamentare sul tema delle infiltrazioni criminali mafiose nel calcio, sui principali fattori di rischio, sulle principali linee di intervento e sulle conseguenti proposte. L'inchiesta della Commissione si è svolta, sia in seno al IX Comitato *Mafia e manifestazioni sportive*, coordinato dal novembre 2016 dall'onorevole Marco Di Lello e dall'onorevole Angelo Attaguile, sia in sede di Commissione plenaria, attraverso una corposa istruttoria, 30 sedute, a cui hanno partecipato in audizione 42 soggetti, istituzionali e non, a vario titolo impegnati nel mondo del calcio e due sopralluoghi presso importanti impianti sportivi per la verifica dei sistemi di sicurezza all'interno degli stadi di calcio.

Tra i soggetti chiamati a riferire vi sono stati coloro che ricoprono le massime responsabilità in seno alle istituzioni, non solo sportive, del Paese, tra cui il Ministro dell'interno, il Ministro dello sport, il capo della Polizia, il presidente del CONI, il presidente della FIGC, i presidenti delle leghe professionistiche e dell'associazione italiana calciatori (AIC), i presidenti delle società di calcio della serie A della Juventus, del Napoli, della Lazio e del Genoa.

Al termine dell'attività istruttoria il IX Comitato ha approvato all'unanimità una proposta di relazione che è stata discussa e approvata, sempre all'unanimità, dal *plenum* della Commissione (relatori: onorevole Rosy Bindi e onorevole Marco Di Lello) nella seduta del 14 dicembre 2017 (*Relazione su mafia e calcio*, Doc. XXIII, n. 31). La relazione citata, alla quale si rinvia completamente, individua essenzialmente tre canali di possibile "contaminazione" del sistema calcistico da parte delle associazioni criminali di tipo mafioso.

Il primo attiene ai rapporti tra la mafia e gli esponenti delle tifoserie degli *ultras* che possono incidere sulle condizioni di legalità e sicurezza all'interno degli stadi, attraverso le interferenze tra criminalità organizzata di tipo mafioso, esponenti delle tifoserie degli *ultras* e società calcistiche oggetto delle pressioni di questi ultimi.

Le risultanze dell'inchiesta parlamentare hanno consentito di rilevare varie forme, sempre più profonde, di osmosi tra la criminalità organizzata, la criminalità comune e le frange violente del tifo organizzato, nelle quali si annida anche il germe dell'estremismo politico. Il fenomeno della politicizzazione del tifo organizzato è un fenomeno antico ed è un dato di comune conoscenza la distinzione delle tifoserie sulla base dell'orientamento ideologico di estrema destra o di estrema sinistra. Tuttavia, crea inquietudine la presenza di tifosi *ultras* in tutti i recentissimi casi di manifestazioni politiche estremistiche di destra, a dimostrazione che le curve possono essere "palestre" di delinquenza comune, politica o mafiosa e luoghi di incontro e di scambio criminale.

La strategia adoperata per affrontare il fenomeno della violenza *ultras* tradizionalmente incentrata sulla fase del "controllo" e del "contenimento" ha indubbiamente prodotto efficaci risultati nel mantenimento dell'ordine pubblico, ma non ha impedito ai gruppi *ultras*, come effetto collaterale, di mantenere e rafforzare il proprio potere all'interno di alcuni settori degli stadi.

Nelle curve le norme perdono spesso il carattere di effettività e il diritto cede alla forza degli *ultras*. Una volta entrati, questi si aggregano in masse indistinte, di fatto dei piccoli "eserciti", con dei capi riconosciuti, i quali dettano le regole, attraverso lo strumento dell'intimidazione, all'interno del proprio "territorio" contrassegnato da segni e simboli ben visibili. La forza di intimidazione delle tifoserie *ultras* all'interno del "territorio-stadio" è spesso esercitata con modalità che

riproducono il metodo mafioso; unitamente a ciò, la condizione di apparente extra-territorialità delle curve rispetto all'autorità ha consentito ai gruppi di acquisire e rafforzare il proprio potere nei confronti delle società sportive e dei loro dipendenti o tesserati. La situazione è ulteriormente aggravata, dal punto di vista delle società, dalla base sociale delle stesse tifoserie, formate da significativi contingenti di persone pregiudicate, in alcuni casi vicini al 30 per cento del totale, secondo le stime delle forze di polizia.

I comportamenti violenti e antisportivi vengono utilizzati come armi di pressione e di ricatto al fine di barattare il tranquillo svolgersi delle competizioni sportive con vantaggi economici pretesi dalle società come biglietti omaggio, *merchandising*, contributi per le trasferte eccetera. Gli *ultras* utilizzano, infatti, come strumento di ricatto sulle società, la responsabilità oggettiva – prevista dagli articoli 11, comma 3, 12, comma 3, e 14 del codice di giustizia sportiva della FIGC – che espone la società a sanzioni per i comportamenti violenti o discriminatori posti in essere dai suoi sostenitori. Il miglioramento del sistema infrastrutturale sportivo e lo sviluppo di tecnologie di sicurezza sempre più sofisticate consentirebbero ormai l'individuazione e l'identificazione dei soggetti che mettono in atto comportamenti violenti o illeciti e ciò consente di immaginare la mitigazione, se non il superamento, della responsabilità oggettiva a carico delle società, in modo da recidere alla base eventuali connivenze tra le stesse società e gli *ultras*, apportando importanti benefici al sistema. L'estrazione in buona parte criminale dei rappresentanti dei gruppi organizzati è l'*humus* ideale per consentire l'infiltrazione della criminalità organizzata di tipo mafioso. Dall'inchiesta della Commissione è emerso che a Torino la 'ndrangheta si è inserita come intermediaria e garante nell'ambito del fenomeno del bagarinaggio gestito dagli *ultras* della Juventus, arrivando a controllare i gruppi *ultras* che avevano come riferimento diretto diverse locali di 'ndrangheta; in alcuni casi i capi *ultras* sono persone organicamente appartenenti ad associazioni mafiose o a esse collegate, come per esempio a Catania o a Napoli; in altri casi ancora, come quello del Genoa o della Lazio, sebbene non appaia ancora saldata la componente criminalità organizzata con quella della criminalità comune, le modalità organizzative e operative degli *ultras* vengono spesso mutate da quelle delle associazioni di tipo mafioso.

Non sempre l'attività illecita o violenta dei gruppi *ultras* riceve la necessaria attenzione mediante attività di polizia giudiziaria, e della magistratura, ad esse specificamente dedicate e questa tendenza a sottovalutare il fenomeno è diffusa anche nell'opinione pubblica. Laddove, invece, sono sviluppate specifiche indagini sul mondo *ultras* queste si sono rivelate assai preziose e hanno consentito di disvelare il progressivo rafforzamento delle componenti criminali all'interno dei gruppi organizzati attraverso la formazione di associazioni per delinquere dedite ad attività criminali quali, per esempio, lo spaccio di sostanze stupefacenti e, in alcuni casi, l'ulteriore salto di qualità operato con la saldatura di tali associazioni per delinquere con gruppi criminali di caratura superiore di carattere mafioso.

Gli approfondimenti della Commissione hanno preso le mosse da vicende giudiziarie, che hanno visto coinvolti soggetti a vario titolo riconducibili a organizzazioni criminali mafiose o comunque a esse in qualche modo collegate, in cui appaiono altresì presenti tesserati di società calcistiche professionistiche: in particolare, l'attenzione si è soffermata su Catania, Napoli, Juventus, Genoa, Lazio e Latina.

Il secondo filone d'inchiesta riguarda il rapporto tra la mafia e le società sportive e attiene al tema della proprietà delle società di calcio, del riciclaggio attraverso i *club* e delle altre forme di illeciti economico-finanziari perpetrati dalle organizzazioni criminali nel mondo del calcio, nonché al tema dei presidi posti a tutela del sistema calcistico per evitare che capitali illeciti possano essere utilizzati per l'acquisizione o il controllo delle società sportive e per il successivo condizionamento delle rilevanti attività economico-finanziarie connesse. Le numerose vicende richiamate nella relazione e i procedimenti penali a esse connesse indicano come il crimine organizzato sia in grado di cogliere nel calcio e nelle attività collegate importanti opportunità, al fine di ampliare il panorama già vasto dei propri traffici illeciti, aprire nuovi canali per il riciclaggio dei capitali di illecita provenienza e, non ultimo, per perseguire strategie di acquisizione o consolidamento del

consenso sociale in più o meno ampi segmenti della popolazione rappresentati dalla tifoseria della squadra di calcio oggetto di attenzione di una determinata consorteria criminale.

Le ultime acquisizioni documentali della Commissione e le più recenti notizie di cronaca confermano pienamente gli schemi illeciti disegnati nella *Relazione su mafia e calcio* approvata dalla Commissione: in tal senso, per esempio, la polisportiva Isola Capo Rizzuto, società detentrica e proprietaria del titolo sportivo e della squadra di calcio di Isola Capo Rizzuto, militante nel campionato di serie D, è stata sottoposta a sequestro su richiesta della procura distrettuale di Catanzaro per essere stata il veicolo del reimpiego di capitali illeciti della 'ndrangheta, proprio al fine di acquisire la squadra dai precedenti proprietari.

Ancor più aderente alle conclusioni tratte nella relazione è il caso del Foggia calcio, il cui "patron", Fedele Sannella, è stato arrestato il 24 gennaio 2018 su richiesta della procura distrettuale di Milano, all'interno dell'inchiesta "*Black security*", chiedendo contestualmente il commissariamento della società di calcio in base al decreto legislativo 8 giugno 2000, n. 231 sulla responsabilità amministrativa delle società per reati commessi dai propri vertici nell'interesse aziendale. Secondo la procura sarebbero stati riciclati nelle casse della società 2 milioni di euro frutto di evasioni fiscali, appropriazioni indebite e bancarotte a titolo di "finanziamento soci" da parte del commercialista Massimo Ruggiero Curci, già socio ed ex vicepresidente onorario del Foggia. In tal senso giova richiamare il passaggio della relazione citata nella quale la Commissione parlamentare antimafia auspica "che la FIGC e le leghe estendano il proprio ambito di attenzione anche su tutte le ipotesi di finanziamento delle società calcistiche e, in particolare, quando sia previsto o ipotizzato l'intervento diretto o indiretto di terzi estranei alla società, richiedendo, per esempio, alle società di fornire informazioni in ordine alle varie forme surrettizie all'aumento del capitale sociale, come il finanziamento dei soci, il finanziamento da parte di soggetti non bancari, i *collateral* prestati da non azionisti a garanzia del credito bancario erogato a favore delle società di calcio"<sup>327</sup>.

Tornando alla sintesi dell'inchiesta svolta sul rapporto tra mafia e calcio, infine, la terza parte della relazione riguarda il rapporto tra la mafia e i giocatori, dunque il tema dei rischi connessi ai rapporti dei calciatori con soggetti di dubbia estrazione, collegati ad ambienti di tipo mafioso o a essi contigui, con un *focus* particolare sul tema delle scommesse e del cosiddetto *match fixing*, cioè l'alterazione del risultato sportivo al fine di conseguire illeciti guadagni attraverso il sistema dei giochi e delle scommesse legali e illegali.

La Commissione, peraltro, non ha potuto fare a meno di segnalare come le criticità rilevate nell'ambito del sistema del calcio professionistico emergano, con profili di rischio ulteriori, per le società dilettantistiche, che hanno, frequentemente, un *deficit* di patrimonializzazione finanziaria significativo e che in molti casi sono finanziate dai soci o da soggetti terzi che intervengono in aiuto. Sono società più vulnerabili, dove la criminalità mafiosa può facilmente offrirsi come leva finanziaria alternativa ai circuiti bancari, oltre a diventare vettori della raccolta e della gestione del consenso sociale sul territorio, specialmente in provincia, da parte delle locali organizzazioni criminali di tipo mafioso.

Dalle audizioni svolte emerge uno spaccato del mondo calcistico che sotto tutti i profili ha assoluta necessità di irrobustire l'attività di prevenzione e di controllo e di trovare gli opportuni strumenti, normativi e organizzativo-amministrativi, per rendere tutti i soggetti della filiera sportiva consapevoli del rischio di infiltrazione mafiosa e quindi attrezzati per fronteggiarlo insieme alle istituzioni. In particolare, la Commissione auspica una più ampia tutela dell'intero sistema del calcio professionistico, in cui sono inserite società sportive, ormai anche quotate in Borsa, le quali costituiscono parte rilevante della storia sociale e imprenditoriale del nostro Paese e che sono pertanto una risorsa anche dell'economia nazionale, da preservare contro ogni rischio di aggressione illegale.

<sup>327</sup> XVII legislatura, *Relazione su mafia e calcio*, Doc. XXIII, n. 31, p. 67.

A tal fine, la Commissione avanza alcune proposte di tipo normativo, sia sul versante della sicurezza (dal ripensamento dell'istituto della responsabilità oggettiva connesso a un miglioramento infrastrutturale-tecnologico degli stadi, al rafforzamento del DASPO, alla creazione di un DASPO "interno" per le società, all'introduzione del reato di bagarinaggio e all'inasprimento delle sanzioni della giustizia sportiva), sia sul piano più generale della *governance* e dei controlli nell'ambito dello sport, in un'ottica di rafforzamento della centralità del CONI nella sua funzione pubblicistica (quale ente che assicura il rispetto da parte delle federazioni, leghe e società sportive, di tutte le norme previste a tutela della legalità, ivi incluse le norme sulla trasparenza delle proprietà delle società di calcio e di quelle in materia di certificazioni antimafia, promuovendo altresì la più ampia applicazione dello strumento delle informazioni antimafia); sul miglioramento della normativa federale in tema di informazioni antimafia; sull'irrobustimento degli organismi di vigilanza e degli organi inquirenti previsti dall'ordinamento sportivo (procura federale, procura antidoping, COVISOC, COVISOD); sul reinserimento della disposizione sul controllo preventivo dei capitali esteri (cosiddetto "emendamento Bindi"); sulla tracciabilità dei flussi finanziari con riguardo alla costituzione delle società di calcio, alla cessione delle quote, alle transazioni per l'acquisto dei calciatori estendendo i presidi antiriciclaggio anche alle società di calcio.

Infine, in tema di scommesse, la Commissione auspica essenzialmente un rafforzamento, a fini preventivi, del sistema di monitoraggio sulle scommesse illegali su siti non autorizzati o su siti stranieri; una limitazione delle attività di scommessa, prevedendo in particolare un divieto assoluto per le partite dei campionati dilettantistici, attesa la loro maggiore vulnerabilità; una valutazione, in una prospettiva in cui le politiche fiscali tengano conto delle misure di politica di prevenzione della criminalità, in tema di allineamento della tassazione delle scommesse ai livelli delle altre operazioni commerciali.

Infine, si segnala che il 22 gennaio 2018 sono state pubblicate le motivazioni della sentenza<sup>328</sup> della corte federale d'appello, a sezioni unite, della FIGC, che ha deciso l'appello sportivo sulla vicenda della cessione dei biglietti agli *ultras*, che ha riguardato la Juventus, e che è stata ampiamente trattata nella *Relazione su mafia e calcio* (Doc. XXIII, n. 31).

La sentenza ha parzialmente accolto i ricorsi della Juventus FC Spa, del procuratore federale della FIGC e del presidente della società, Andrea Agnelli.

In particolare, la Corte ha respinto il ricorso di Francesco Calvo, confermando le sanzioni inflitte all'esito del giudizio di primo grado; si è espressa per il difetto di giurisdizione sportivo in relazione alle posizioni del responsabile del *ticket office*, Stefano Merulla, e dell'addetto alla sicurezza, Alessandro D'Angelo, non essendo all'epoca dei fatti né dirigenti né tesserati, e addebitando un'ammenda alla società per i loro censurabili comportamenti; per il presidente Agnelli la corte ha rideterminato la sanzione allo stesso inflitta nell'ammenda di 100 mila euro e nell'inibizione fino alla data della sentenza (18 dicembre 2017). Infine, la corte ha rideterminato la sanzione dell'ammenda alla società Juventus in 600 mila euro e ha disposto la disputa della prima gara interna di campionato di serie A dell'anno 2018 con il settore denominato 'tribuna (curva) sud' dell'*Allianz stadium* di Torino privo di spettatori.

La sentenza, che peraltro riporta ampi stralci della citata relazione della Commissione, risulta di particolare importanza *de jure condendo* in tema di responsabilità oggettiva. La Commissione, infatti, aveva considerato l'applicazione di tale principio, ad alcune condizioni, ormai anacronistica e fonte di ricatto delle società da parte dei gruppi *ultras*.

Si riporta, al riguardo, uno stralcio della sentenza citata: "(...) devono anche far riflettere le osservazioni della Commissione parlamentare d'inchiesta, che ha avuto modo di evidenziare che 'il principio della responsabilità oggettiva previsto dal codice di giustizia sportiva ha avuto indubbi meriti perché ha consentito, da un lato, di contenere gli episodi di violenza dei tifosi (in una fase storica in cui non vi erano i mezzi tecnici per identificare i colpevoli) e, dall'altro, in tema di *match fixing*, di funzionare da deterrente nei confronti dei giocatori intenzionati a commettere illeciti. Il

<sup>328</sup> FIGC, Comunicato ufficiale, n. 078/CFA (2017/2018).

miglioramento del sistema infrastrutturale sportivo e lo sviluppo di tecnologie di sicurezza sempre più sofisticate – già utilizzate in alcuni stadi, ma ancora pochi – consentono ormai l'individuazione e l'identificazione dei soggetti che mettono in atto comportamenti violenti o illeciti. Questi importanti progressi consentono dunque di immaginare – sul solo versante degli *ultras* e non su quello del *match fixing* – la mitigazione, se non il superamento, della responsabilità oggettiva a carico delle società, in modo da recidere alla base eventuali connivenze tra le stesse società e gli *ultras*, apportando importanti benefici al sistema. Ormai appare avere effetti quasi paradossali e contrari al più basilare principio di giustizia un sistema in base al quale si comminano sanzioni alle società per responsabilità oggettiva, quando le stesse società (pur non essendo riuscite a dimostrare l'esistenza delle esimenti di cui all'articolo 13 CGS) sono riuscite a individuare e, collaborando con le forze dell'ordine, a far arrestare i responsabili di eventuali azioni illegali<sup>329</sup>.

Ebbene, la corte, dopo aver ricordato anche la *ratio* semplificatoria della responsabilità oggettiva (“poter prescindere dall'accertamento della sussistenza del cosiddetto elemento soggettivo doloso o colposo è inevitabile per ordinamenti che, come quello sportivo, non dispongono di sufficienti risorse, strutture, personale, non conoscono procedimenti cautelari e che tuttavia non possono permettersi di lasciare determinati eventi privi di conseguenze sanzionatorie<sup>330</sup>), confermandone l'importanza nell'ordinamento sportivo, ha altresì aperto, in via di principio, a una possibile modifica della disciplina sportiva e legislativa, in linea con le proposte della Commissione: “In definitiva, il principio generale della responsabilità oggettiva è immanente all'ordinamento sportivo e, allo stato, appare fondamentale per lo stesso: questo non significa che il legislatore sportivo e quello federale non debbano avviare un percorso di riflessione sull'istituto, specie e anche alla luce dei più recenti accadimenti legati al tifo organizzato più estremo e al fenomeno del *match-fixing* e non possano rivalutare (ed eventualmente rimodulare) le ricadute dell'istituto nell'ordinamento settoriale, specie avuto riguardo all'esigenza di attenuarne possibili distorsioni legate ad alcuni rigidi automatismi, nella prospettiva del perseguimento di un compromesso, sostenibile ed efficace, tra principio della responsabilità personale, da un lato, ed esigenza di regolarità delle gare e dei campionati, ai fini di fornire tutela ai fruitori del giuoco del calcio e di contribuire al perseguimento degli obiettivi di sicurezza e ordine pubblico. Ciò in attesa che il legislatore statale, su un piano più vasto e generale, possa eventualmente valutare l'opportunità di fornire un nuovo impianto normativo idoneo a contrastare, in modo più efficace, quello che dalla stessa Commissione parlamentare d'inchiesta è stato definito ‘un quadro molto preoccupante di infiltrazione ‘ndranghetista nei gruppi di tifosi organizzati della Juventus, che deve suonare come qualcosa di più di un campanello di allarme, non solo per la società torinese, ma anche per tutte le altre squadre e per i rappresentanti delle istituzioni del calcio’, anche attesa la sostanziale incapacità (i.e. impreparazione) del mondo societario sportivo ‘a riconoscere le modalità dell'agire mafioso, sempre meno violente e sempre più mimetizzate nelle migliori realtà civili ed economiche’, che ‘non è un'eccezione ma rappresenta oggi il maggiore e più diffuso fattore di debolezza di moltissimi soggetti politici, amministrativi e imprenditoriali, soprattutto al di fuori delle regioni di tradizionale insediamento delle mafie’<sup>331</sup>.

---

<sup>329</sup> *Ibidem.*

<sup>330</sup> *Ibidem.*

<sup>331</sup> *Ibidem.*

## 4.6 Mafie e fragilità

### 4.6.1 Mafie, migranti e tratta degli esseri umani, nuove forme di schiavitù

In data 14 dicembre 2017 la Commissione Antimafia ha approvato la relazione, redatta all'esito dell'inchiesta svolta in seno al XII Comitato *Mafie, migranti e tratta di essere umani, nuove forme di schiavitù*<sup>332</sup>.

Grazie al materiale raccolto nel corso delle audizioni svolte e dagli atti d'indagine condotte dalle forze di polizia e dalla magistratura<sup>333</sup> è stato possibile elaborare un quadro ricostruttivo del fenomeno della tratta di essere umani, così come esso oggi si presenta. Sono stati rilevati elementi distintivi e caratterizzanti l'evoluzione delle dinamiche criminali e criminogene che fanno dell'essere umano un mero prodotto del mercato illegale, nonché un bene materiale e funzionale agli interessi economici e finanziari delle organizzazioni criminali, sempre più proiettate a incarnare identità e dinamiche internazionali e transnazionali; si sono esaminate nello specifico le più comuni forme di sfruttamento sessuale e lavorativo, nonché, si è verificato, nell'ambito delle finalità proprie della Commissione, il ruolo della criminalità organizzata di stampo mafioso nazionale e straniera nel *business* del traffico di migranti.

Il ricco dibattito e la continua evoluzione delle politiche e della legislazione nazionale e sovranazionale in merito al fenomeno del traffico e della tratta di esseri umani sono sintomatici dell'importanza e dell'attenzione inerenti il tema dei flussi migratori e, in particolare, l'aspetto illegale a essi collegato.

Non può essere dimenticato che la fase che l'Europa sta vivendo, in termini di flussi migratori, rappresenta un elemento di pressione e di smottamento non esclusivamente sul piano sociale, culturale e economico, ma anche definitorio e regolamentare. Un fenomeno di ampissima portata cui nessuno Stato membro, né l'Unione europea nel suo complesso, si sono dimostrati pronti e capaci di affrontare e che impone, per la vastità e drammaticità delle condizioni umane, ogni giorno documentate dai tristi ed efferati fatti di cronaca, un impegno incondizionato della politica italiana, di cui la relazione vuole essere un documento di sintesi e partenza per un nuovo approccio<sup>334</sup>. Una testimonianza dell'attenzione della politica e delle istituzioni verso ogni forma di sfruttamento della condizione umana, non potendosi tollerare la convivenza con nuove forme di schiavitù; la mercificazione dell'essere umano, la sua trasformazione in un "prodotto" che, in quanto tale, può essere trasportato, stoccato, impiegato e sfruttato<sup>335</sup>; nonché ha rappresentato l'occasione e lo strumento per approntare adeguate forme di repressione dei crimini, da un lato, e di tutela delle vittime, dall'altro; per indicare e individuare scelte operative, organizzative e logistiche che possano garantire un'adeguata assistenza e la protezione dei migranti.

All'aumento dei flussi migratori gli ordinamenti nazionali, a seconda dei vari periodi storici, hanno dato risposte diverse, adottando politiche di accoglienza e integrazione nei casi in cui hanno ritenuto che i migranti potessero costituire un'opportunità per la crescita economica di quel Paese, o, al contrario, politiche di respingimento laddove gli stessi siano stati percepiti - anche in ragione di interessi elettorali e propagandistici - come un pericolo per l'economia o l'ordine pubblico. Questa dicotomia di approccio è tuttora reale e attuale nel dibattito politico di tutti i Paesi occidentali, anche in quelli con maggiore tradizione di accoglienza, soprattutto nei momenti di

<sup>332</sup> *Relazione su Mafie, migranti e tratta di essere umani, nuove forme di schiavitù*, 14 dicembre 2017, DOC XXIII, n. 30.

<sup>333</sup> Si cita la copiosa documentazione acquisita dalle Organizzazioni umanitarie e dalle tante associazioni che operano per l'accoglienza audite nel corso dei lavori del XII Comitato.

<sup>334</sup> Per maggiori approfondimenti si fa rinvio alla citata relazione.

<sup>335</sup> XII Comitato, seduta del 19 ottobre 2015, audizione del procuratore nazionale aggiunto antimafia e antiterrorismo, Giusto Sciacchitano, resoconto stenografico n. 7: "Una persona umana, una donna è esattamente equiparabile - mi scusino - a un pacco di cocaina. Entrambi questi oggetti di traffico - dobbiamo dire così - hanno un Paese d'origine, uno di transito e uno di destinazione. Per la droga è evidente e allo stesso modo è per la persona".

congiuntura economica ove una presenza massiccia di migranti può essere percepita, soprattutto in determinate fasce della popolazione, come un fattore di rischio per il proprio benessere.

Bisogna essere consapevoli del fatto che a fronte dell'esodo massiccio, senza precedenti, di interi popoli che fuggono da situazioni di oggettivo disagio e che sono pronti ad affrontare i molteplici rischi del viaggio e a sopportare gli infiniti disagi e le atroci sofferenze per realizzare un sogno, l'innalzamento di muri per proteggere le frontiere, i divieti di ingresso posti dalle politiche di respingimento non serviranno a fermarne l'avanzata. Al contrario si è consapevoli che l'approccio al problema richiede una visione prospettica generale che miri a coinvolgere, attraverso una fattiva e totale cooperazione, i governi dei Paesi di provenienza degli immigrati, da un lato, e che preveda, dall'altro, l'impegno dei Paesi occidentali ad adottare politiche di sostegno. Né può essere taciuta l'evidenza che sempre più all'interno del più generale problema dell'immigrazione di massa si annida parallelamente quello dello sfruttamento delle persone trasportate, le vittime di tratta.

L'Italia è, da più di venti anni, Paese di approdo di migliaia di migranti provenienti per lo più dai Paesi dell'Africa e del sudest-asiatico<sup>336</sup>, ancorché solo una modesta percentuale è interessata a rimanervi, la maggior parte, al contrario, vi transita alla volta degli altri Paesi del Nord Europa.

Va dato atto dell'attenzione della politica italiana verso il problema più generale della migrazione e dell'adozione di efficaci strumenti di repressione e contrasto al grave fenomeno della tratta attraverso l'emanazione di norme che hanno ridefinito e precisato alcune condotte e previsto inasprimenti di pena<sup>337</sup>; l'adozione del Programma Nazionale d'Azione contro la tratta e il grave sfruttamento (PNA), nell'esigenza di riordino e di razionalizzazione delle azioni di governo

<sup>336</sup> Dai dati diffusi dalla Agenzia Frontex e dal Ministero dell'interno italiano si evince che, mentre nell'anno 2013, fino al 30 novembre, si sono registrati in Italia 450 sbarchi per un totale di 39.798 arrivi (di cui il 90 per cento attraverso le coste della Sicilia), il numero risulta quasi quintuplicato nel periodo che va dal 1° dicembre 2013 al 31 ottobre 2014, allorché nel corso della operazione *Mare Nostrum* sono stati tratti in salvo circa 170 mila migranti con il contestuale arresto di 752 trafficanti di esseri umani.

Nell'anno 2016 sono stati 503.700 i migranti che hanno attraversato illegalmente le frontiere dell'Unione europea, di cui 364 mila attraverso la rotta del Mediterraneo, per mezzo di barconi fatiscenti che hanno solcato il mare. Secondo le stime, gli arrivi in Grecia sono crollati del 79 per cento, a quota 182.500, grazie all'accordo tra l'Europa e la Turchia in vigore da marzo di quell'anno. Il numero di migranti arrivati in Europa attraverso la rotta centro-mediterranea, che riguarda soprattutto l'Italia e in misura molto minore Malta, è invece cresciuto di circa il 20 per cento.

Solo in Italia, nell'anno 2016, sono stati accertati 181 mila arrivi, il numero record più alto mai raggiunto. Nei primi sei mesi del 2017 i dati rilevati dall'Alto Commissariato per i rifugiati delle Organizzazioni Unite mostrano un ulteriore incremento rispetto allo stesso periodo del 2016: poco meno di 64 mila persone sarebbero giunte in Italia, registrando così un +26 per cento di arrivi, e oltre 1.800 decessi.

<sup>337</sup> La legislazione italiana ha recepito la decisione quadro sulla lotta alla tratta con la legge 11 agosto 2003, n. 228, che ha riscritto alcuni delitti contro la personalità individuale e in particolare i delitti contro la libertà individuale, modificando alcune fattispecie già disciplinate e introducendo un più grave regime sanzionatorio. La disciplina è stata ulteriormente novellata, in recepimento della direttiva UE del 2011, dal decreto legislativo n. 24 del 2014.

La repressione del fenomeno dell'immigrazione clandestina generalmente intesa, sia nell'ipotesi di traffico, sia di tratta, trova oggi disciplina in un complesso articolato di norme:

- il traffico di migranti, nelle condotte sia di favoreggiamento dell'immigrazione che della permanenza dell'immigrato clandestino, è punito dall'articolo 12 del decreto legislativo n. 286 del 1998, successivamente integrato e modificato dalla legge n. 189 del 2002 e da ultimo dalla legge n. 94/2009;
- la tratta di persone è espressamente punita nel nostro ordinamento dall'entrata in vigore della legge n. 228 del 2003, con la quale sono stati riscritti gli articoli 600, 601 e 602 del codice penale, già relativi alla riduzione in schiavitù, con la individuazione delle diverse condotte di riduzione in schiavitù e di tratta di persone e acquisto e alienazione di schiavi. La definizione delle condotte punibili a titolo di tratta è stata poi da ultimo ampliata dal recente decreto legislativo n. 24 del 2014 che ha dedicato attenzione anche al profilo del risarcimento delle vittime;
- lo sfruttamento della manodopera, dall'art. 603-*bis* codice penale, introdotto con la legge n. 148 del 2011, successivamente modificato dalla legge n. 199 del 2016, che ha sanzionato la condotta di caporalato;
- dall'articolo 416, comma 6, del codice penale, come modificato dalla legge n. 228 del 2003, che ha introdotto un regime sanzionatorio aggravato per i sodalizi criminosi dediti alla commissione di tali tipologie di reati;
- dall'articolo 602-*ter* del codice penale, che individua specifiche circostanze aggravanti per le ipotesi di reato qui in considerazione.

attraverso un approccio organico e in linea con le quattro direttrici dell'azione comunitaria di *prevention, prosecution, protection, partnership*. Interventi riconosciuti a livello internazionale come modelli più avanzati e maggiormente efficaci nel contrasto alla tratta e nella tutela delle vittime, rendendo, di fatto, l'Italia Paese capofila delle azioni di prevenzione, repressione e assistenza sociale; così come dell'impegno al dialogo con i governi per istaurare politiche di collaborazione anche nell'ottica dell'intensificazione della repressione delle condotte criminali che si inseriscono e sfruttano la migrazione;

Deve rilevarsi che il nostro Paese non è stato sempre adeguatamente supportato da un eguale impegno degli altri Paesi europei e che la collaborazione degli stati così detti frontalieri del mediterraneo, ad oggi, non ha sortito i risultati sperati in termini di effettiva cooperazione nella più ampia prospettiva di creare le condizioni e i presupposti per interventi finalizzati a migliorare le condizioni di vita nei Paesi di origine dei migranti, ma ha addirittura evidenziato, in alcuni casi, la non piena affidabilità dei Paesi cooperanti in termine di controlli.

Il contesto globale in cui interi popoli (e i corrispondenti flussi economico-sociali) si spostano ha costituito terreno fertile per la realizzazione di nuove forme di vera e propria schiavitù, grazie a una domanda e a un'offerta praticamente inesauribili. Da una parte, la "merce persona" è una risorsa di cui non mancherà mai la disponibilità, dall'altra le "spinte economiche" che incrementano questo mercato possiedono una forza e un potere in continua espansione.

Invero, sia le analisi economico-sociali, sia i casi giudiziari dimostrano come le esigenze di profitto delle organizzazioni criminali trovino piena corrispondenza nei diversi fattori che alimentano il commercio di esseri umani, tra cui, principalmente, la domanda di prestazioni sessuali, lo sfruttamento del lavoro nero, la ricerca di manodopera più disponibile, meno costosa e meno garantita, il traffico di organi. La tratta di esseri umani rappresenta una nuova e contemporanea forma di schiavitù, riconosciuta come crimine contro l'umanità<sup>338</sup>.

Un fenomeno recente e al contempo di antiche origini, prodotto dal nuovo *trend* dei flussi migratori registratisi a partire dai primi anni Novanta che, per quanto concerne l'area europea, hanno registrato un incremento progressivo e, apparentemente inarrestabile, conseguentemente alle crisi politico-istituzionali e alle generali condizioni di instabilità socio-economiche cui sono sottoposte le popolazioni africane, mediorientali, asiatiche<sup>339</sup>. A partire dalla dissoluzione dell'URSS e dei regimi satelliti dell'Est Europa, le cause della crescente domanda di migrazione sono passate per le destabilizzazioni dei regimi mediorientali (fra le più recenti si vedano i casi della cosiddetta Primavera araba), per l'evoluzione delle politiche commerciali asiatiche, in particolar modo della Repubblica Popolare Cinese, fino ai conflitti e alle epidemie nel cuore del continente africano, alla terribile guerra in Siria che hanno spinto sempre più persone verso i confini dei Paesi europei<sup>340</sup>.

<sup>338</sup> La tratta è "una moderna forma di schiavitù, che viola la dignità, dono di Dio, in tanti nostri fratelli e sorelle e costituisce un vero crimine contro l'umanità", così definita anche da Papa Francesco nel corso del discorso del 17.11.2016 ai partecipanti all'incontro sulla tratta degli esseri umani promosso da "Renate".

<sup>339</sup> Dati UNHCR relativi agli sbarchi del 2016. La gran parte dei flussi migratori diretti in Italia ha origine in Africa, dopo l'esplosione registrata nell'anno 2014, è invece crollato il numero dei siriani in arrivo. Le conseguenze dell'accordo Ue-Turchia ha inciso sulla rotta greca ma non su quella mediterranea. La spinta all'emigrazione da questi Paesi deriva da fattori di instabilità politica e sociale. Il 20 per cento degli arrivi totali nell'anno 2015 è rappresentato da cittadini di nazionalità Eritrea. L'Eritrea è dominata da più di vent'anni dalla dittatura istaurata dal presidente Isaias Afewerki; tra le cause della fuga, oltre alla mancanza di libertà civili e politiche, c'è la prospettiva del servizio militare, obbligatorio per uomini e donne dai 17 anni e di durata potenzialmente illimitata. Così la Somalia (14 per cento del totale degli sbarchi 2015), dopo oltre 25 anni di conflitto civile, la minaccia maggiore è rappresentata dai miliziani di al-Shebaab, autori, tra la fine del 2015 e i primi mesi del 2016, di sanguinosi attacchi terroristici nella capitale. Le incursioni di Boko Haram, invece, sono le principali responsabili della emigrazione dalla Nigeria, un Paese in cui il solo 2015 ha fatto registrare quasi 11 mila morti violente.

<sup>340</sup> Solo nell'anno 2014 il flusso dei Siriani era triplicato, passando da 11.307 dell'anno precedente a 42.323, nell'anno 2014.

Le politiche di contenimento dell'immigrazione adottate dai singoli Paesi come risposta ai massicci arrivi, “hanno posto le basi per la nascita di un nuovo e florido mercato criminale, il traffico degli esseri umani, organizzato e strutturato come una vera e propria industria dell'ingresso clandestino”<sup>341</sup>, nonché hanno contribuito a far sì che la criminalità organizzata investisse risorse sempre più ingenti in questo settore.

Al divieto d'ingresso regolare, prefissato dalle politiche nazionali in un numero determinato, è subito corrisposta la proposta di superare l'ostacolo frapposto, attraverso ingressi illegali.

La criminalità ha saputo intercettare i bisogni delle persone, intuendo le elevate potenzialità di un tale mercato, proponendosi come protagonista assoluto e assumendo il paradossale ruolo di essere considerata strumento principale, indispensabile, per consentire la realizzazione del sogno di migliaia di persone di migliorare le proprie condizioni di vita e il proprio futuro trasferendosi altrove.

In tal modo chi offriva (e offre) questo servizio illegale ha acquisito addirittura meriti e ha creato intorno a sé un consenso da parte delle popolazioni che vi ricorrono, nella maggior parte dei casi volontariamente, alimentando il loro potere.

Inevitabilmente, in virtù di questa scelta strategica, le organizzazioni criminali, presenti e ramificate in tutti i Paesi in cui si sviluppa il traffico - da quello di origine a quello di destinazione - hanno subito una profonda trasformazione venendo ad assumere sempre di più i caratteri della transnazionalità<sup>342</sup>, dotandosi di strutture secondo il modello delle organizzazioni a delinquere di tipo mafioso. Sul piano internazionale è diffusa l'idea di definire queste organizzazioni con il termine più illuminante di “nuove mafie”<sup>343</sup>, gestendo questo nuovo mercato con tutte le caratteristiche del modo di operare delle tradizionali organizzazioni mafiose<sup>344</sup>.

È in tal modo che le organizzazioni criminali hanno attivato quella che oggi può essere considerata una reale e tristemente efficiente “internazionale del crimine”, ovvero una rete transnazionale di collaborazione e cooperazione criminale che rende i confini del tutto permeabili<sup>345</sup>.

Sono un esempio tangibile sul nostro territorio le formazioni criminali allofone che, come indicato dalla direzione investigativa antimafia, corrispondono ad “aggregazioni di origine straniera, insediate stabilmente in Italia, la cui minaccia delinquenziale è [...] equiparabile per modalità operative, a quella delle associazioni mafiose endogene”. Organizzazioni criminali per le quali “si assiste all'insorgenza di aggregati interetnici, cui partecipano anche italiani, finalizzati a porre in essere attività più complesse come il narcotraffico, la tratta degli esseri umani e il riciclaggio di denaro”<sup>346</sup>.

L'industria della tratta permane, perlopiù, appannaggio di organizzazioni criminali transnazionali straniere e comunitarie, tra le quali spiccano prevalentemente quelle di matrice nigeriana, albanese, rumena, magrebina, cinese, dell'ex-URSS e bulgara, capaci di stabilire anche accordi criminali interetnici e, in misura minore, di altri sodalizi dell'est europeo, dei Balcani occidentali, del Sud e Centro-America, del medio oriente, del sub-continente indiano e asiatici. Vi

<sup>341</sup> XIII legislatura *Relazione sul traffico degli esseri umani*, DOC XXIII n. 49, pag. 14.

<sup>342</sup> Il termine “transnazionali”, riferito alle organizzazioni criminali che gestiscono anche i flussi migratori illegali e sfruttano i migranti per fini di lucro, è utilizzato per descrivere la capacità di questi sodalizi, composti di persone di diversa nazionalità, di operare contemporaneamente in più Paesi e in più mercati illeciti.

<sup>343</sup> Si veda la Relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, XIV legislatura, *cit.*

<sup>344</sup> “Queste organizzazioni criminali che corrispondono ai criteri fissati nell'articolo 2 della Convenzione di Palermo e che hanno aggiunto l'attività prevista dai due Protocolli (immigrazione clandestina e tratta) alle tradizionali loro attività (traffico di droga, auto rubate, tabacchi) vengono oggi indicate anche sul piano internazionale, con il termine di ‘nuove mafie’, proprio perché esse gestiscono questo nuovo mercato con tutte le caratteristiche del modo di operare delle tradizionali organizzazioni mafiose”. Relazione della DNA anno 2015.

<sup>345</sup> Si veda *The Globalization Of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, Rapporto 2010, a cura dello United Nations Office on Drugs and Crime ([www.unodc.org](http://www.unodc.org)).

<sup>346</sup> *Relazione sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione investigativa antimafia*, Atti parlamentari - DOC. LXXIV n. 1 (secondo semestre 2012) e DOC. LXXIV n. 1 (primo semestre 2013), presentata dal Ministro dell'interno nel corso della XVII legislatura.

operano tutti i livelli del crimine: dai piccoli gruppi alle grandi reti internazionali che si arricchiscono intervenendo su diversi versanti<sup>347</sup>.

Si presentano sempre più composite. I dati attualmente disponibili, emersi dalle numerose indagini giudiziarie condotte nel tempo e dai più recenti riscontri, consentono di ritenere acclarato *un modus operandi* comune, esse intervengono nelle varie fasi in cui si articola il traffico. È stato possibile ricostruire la filiera di questo imponente esodo, dalla partenza dal Paese di origine sino alla destinazione finale; le condizioni in cui sono tenuti i trafficati; i luoghi in cui vengono ricoverati nelle varie zone; i costi dei servizi; le modalità di contatto, i contratti, i pagamenti ecc, riscontrandosi identiche modalità pur per tratte e provenienze diverse.

Ai tradizionali mercati criminali (armi, droga, contrabbando di tabacchi) si sono aggiunti nuovi settori caratterizzati in modo preminente dallo scambio di una merce del tutto particolare, quella umana, spesso soggiogata in condizioni assimilabili a quelle della schiavitù.

Sappiamo che si tratta di gruppi strutturati, molto agguerriti, in grado di esercitare un forte controllo del territorio, tanto nel proprio Paese quanto in quelli di transito e di destinazione delle vittime. In alcuni casi la tratta è gestita anche da singoli individui o piccoli gruppi di persone che cooperano tra loro, a seconda del profitto o della zona. Le reti sono molto snelle e possono creare alleanze per offrire una vasta gamma di servizi, realizzano sistemi di assistenza continua anche una volta che i migranti abbiano fatto ingresso nei Paesi sono dell'Unione europea. Vi sono evidenze investigative che testimoniano come le varie organizzazioni siano in grado di favorire il trasporto e l'assistenza anche dentro i Paesi dell'Unione.

Gli "agenti" della rete possono essere ovunque, sono spesso della stessa etnia dei migranti e in questo modo si conquistano la loro fiducia, parlano la stessa lingua, quindi hanno una capacità di comunicazione più facile.

A un primo livello si assiste all'azione di organizzazioni etniche che si occupano di pianificare e gestire lo spostamento dal Paese di origine a quello di destinazione.

Un secondo livello è rappresentato da organizzazioni che agiscono nei territori sensibili, situati nelle zone di confine fra i diversi Paesi sia di passaggio sia di destinazione, cui sono affidati compiti operativi (fornire documenti falsi, scegliere rotte e modalità di trasporto, ospitare i clandestini in attesa del trasferimento).

Il terzo livello è, invece, costituito dalle organizzazioni che si occupano di garantire il passaggio attraverso i luoghi di confine e di affidare i trafficanti agli emissari finali.

Questi ultimi costituiscono il cosiddetto quarto livello e beneficiano dei cospicui proventi derivanti dall'asservimento e dallo sfruttamento dei migranti. Lo sfruttamento delle vittime si realizza nella località di destinazione e negli ambiti prescelti, ricorrendo alla sottrazione dei documenti, alla minaccia di ritorsioni nei confronti di familiari, fino a giungere anche a percosse, lesioni personali o atti di violenza sessuale.

Difficilmente uno stesso gruppo criminale cura l'intero viaggio; è molto più facile che siano organizzazioni diverse a ripartirsi i compiti e i guadagni del trasporto lungo le varie rotte. Emerge dai dati acquisiti che normalmente una prima organizzazione si occupa del viaggio via terra, provvedendo alle operazioni di trasporto nell'ambito del territorio di uno Stato o di più Stati, successivamente consegna il carico umano ad altre deputate a provvedere ai trasbordi marittimi e alla traversata nel Mediterraneo.

I vari gruppi impegnati nel traffico di esseri umani si alternano e vengono sostituiti da organizzazioni più potenti e agguerrite sempre pronte a scalzare quelle esistenti e ad accaparrarsi mercati e *business*. Le diverse organizzazioni sono presenti e agiscono in quasi tutti i Paesi attraversati dalle varie rotte, corrompendo, frequentemente, le polizie di frontiera e degli addetti delle ambasciate dei Paesi di partenza e di transito.

---

<sup>347</sup> *Relazione sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione investigativa antimafia*, Atti parlamentari - DOC. LXXIV n. 1 (secondo semestre 2012) e DOC. LXXIV n. 1 (primo semestre 2013), presentata dal Ministro dell'interno nel corso della XVII legislatura.

A differenza delle organizzazioni criminali nostrane, ossia delle “mafie tradizionali”, non sempre, tali sodalizi, si avvalgono della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva. Da ciò discende che solo in pochi casi è stato possibile contestare il reato di cui all’articolo 416-*bis* codice penale configurandosi, invece, la fattispecie di cui all’articolo 416, comma 6, del codice penale, prevista proprio per l’associazione finalizzata alla tratta di persone<sup>348</sup>; pacifica è la configurabilità dell’aggravante della transnazionalità dell’associazione.

La transnazionalità di queste organizzazioni risiede nella capacità di lavorare in rete creando nei singoli Paesi, di transito e di destinazione, strutture snelle e specializzate, mentre i vertici delle organizzazioni stesse si trovano altrove, ben protetti nei Paesi d’origine.

La presenza e operatività in più Paesi hanno prodotto notevoli effetti di interscambio tra le maggiori organizzazioni criminali e mafiose creando un sistema criminale integrato. Si sono creati dei raggruppamenti misti formati da criminali appartenenti a diverse nazionalità; si sono rafforzati gruppi criminali locali di medio livello dopo essere entrati in contatto con strutture criminali e mafiose più efficienti e più potenti.

Nonostante non sia stato accertato un rapporto di collaborazione strutturato tra mafia e organizzazioni straniere - le organizzazioni mafiose italiane, ad oggi, non appaiono impegnate nell’attività del traffico e della tratta di esseri umani<sup>349</sup> - appare però poco probabile che non vi sia, quanto meno, un rapporto di competizione per il controllo del territorio.

Risulta che nel corso degli anni si è andata progressivamente rafforzando la loro collaborazione, con precise caratteristiche: da un lato, si è registrato uno scambio di servizi, dall’altro, si è realizzata una gestione comune degli affari più lucrosi. In cambio della tolleranza o di appoggi logistici nel nostro territorio, le mafie nostrane hanno ricevuto a loro volta vantaggi per i loro traffici illeciti all’estero.

In tal senso vanno ricordati i drammatici episodi di Castel Volturno e gli scontri tra i clan camorristi e le bande di nigeriani degli anni passati<sup>350</sup>.

Pur nella difficoltà delle indagini<sup>351</sup>, sono stati accertati collegamenti, se pur episodici, tra la mafia nigeriana e la camorra campana, in particolare nella provincia di Caserta. Le prostitute e i loro protettori costituiscono, molto spesso, delle vere e proprie vedette della camorra; i clan nigeriani pagano il pizzo alla camorra per l’utilizzo del suolo sul quale le ragazze esercitano la

<sup>348</sup> Relazione annuale DNA 2015-2016 pag. 386.

<sup>349</sup> XII Comitato, seduta del 19 ottobre 2015, audizione del procuratore nazionale aggiunto antimafia e antiterrorismo, Giusto Sciacchitano, resoconto stenografico n. 7.

<sup>350</sup> XII Comitato, seduta del 12 ottobre 2015, audizione del comandante del III Reparto del Raggruppamento operativo speciale dei Carabinieri, Rubino Tomassetti, resoconto stenografico n. 6; XII Comitato, seduta del 19 ottobre 2015, audizione del procuratore nazionale aggiunto antimafia e antiterrorismo, Giusto Sciacchitano, resoconto stenografico n. 7.

<sup>351</sup> “Dal punto di vista interno spesso la diversa competenza stabilita dalla legge e la prassi organizzativa degli uffici di procura conducono ad una nociva polverizzazione delle cognizioni in materia, atteso che la competenza ad indagare su alcuni reati che di frequente celano quello di tratta (sfruttamento della prostituzione, ingresso clandestino nello Stato, falsi in documento) appartiene alle procure ordinarie, mentre il più grave reato di tratta di esseri umani appartiene alla competenza delle DDA, ossia alle procure competenti per fatti di criminalità organizzata”. Si veda la Relazione DNA 2012, richiamata nel corso dell’audizione del procuratore nazionale aggiunto antimafia e antiterrorismo, Giusto Sciacchitano, nella seduta del 19 ottobre 2015. Le prime, in generale, si limitano ad accertare i fatti di loro competenza, senza verificare l’eventuale esistenza dei cosiddetti indicatori di tratta che farebbero trasferire la competenza alle DDA. È evidente che questa distinzione è una anomalia, giacché entrambi i fenomeni di tratta di esseri umani (*trafficking*) e di traffico di migranti (*smuggling*), inseriti nei Protocolli annessi alla Convenzione ONU di Palermo, sono assoggettati alla disciplina di questa e quindi sono attività della criminalità organizzata. Altra notevole difficoltà è data dal rapporto tra il pubblico ministero e le vittime, rapporto spesso non facile sia per la diffidenza della vittima, sia per la poca capacità psicologica del PM, più abituato ad interrogare un collaboratore di giustizia, già integrato nell’organizzazione criminale e poi disposto a riferire quanto è a sua conoscenza. La vittima inoltre spesso non è assistita legalmente e conosce solo la realtà del suo Paese dove la corruzione dei pubblici ufficiali è la regola comune di condotta: da ciò può nascere una diffidenza, acuita dalla paura sorta allorché ad essa viene richiesto di riferire i suoi dati e il suo domicilio davanti allo sfruttatore.

prostituzione; così rapporti tra la criminalità italiana e la mafia cinese, solo negli ultimi anni si sono avuti casi di gruppi criminali misti, composti cioè da cinesi e italiani, dediti oltre che a estorsioni e rapine anche a sequestri lampo, per lo più di cittadini cinesi al fine di costringerli a pagare i debiti assunti per essere introdotti clandestinamente in Italia.

Recenti risconti investigativi attestano l'interesse delle mafie italiane nella gestione del *business* dell'accoglienza, intervenendo nella gestione dei centri.

Così già l'indagine Mafia capitale aveva posto in luce l'interesse di un'associazione criminale "originale e originaria" con connotati organizzativi in parte coincidenti con quelli delle associazioni di cui all'articolo 416-*bis* codice penale (ancorché, dai giudici di primo grado, non siano state ritenute sufficientemente qualificanti la fattispecie richiamata), nella gestione dei grandi flussi di denaro destinati all'accoglienza. Ancor più la recente indagine della DDA di Catanzaro sulla gestione del CARA Sant'Anna di Isola Capo Rizzuto (ex CPT/CPA/CPI), ha portato in evidenza la penetrazione della 'ndrangheta, nella specie del clan riferibile agli Arena, nelle forniture dei servizi inerenti l'assistenza ai migranti affidati alla gestione dall'ente cosiddetta Misericordia, acquisendo il controllo dei subappalti per il tramite di imprese gestite da intranei o ad essa riconducibili.

Nell'ordinanza di convalida del fermo il GIP di Crotone ha evidenziato come "la cosca Arena ha, quantomeno dal 2006, accentrato nelle proprie mani la gestione delle ingenti risorse pubbliche, si parla di decine di milioni di euro, erogate dallo Stato per l'assistenza ai migranti ricoverati, dopo gli sbarchi, nelle varie strutture del centro di accoglienza Sant'Anna, uno dei più grandi e importanti di Europa". Tale obiettivo si è realizzato, afferma il GIP, "per effetto di una vera e propria 'proposta di affari' che la consorteria ha ricevuto da un insospettabile personaggio, ... fondatore dell'associazione di volontariato Misericordia di Isola di Capo Rizzuto".

Il deteriorarsi della situazione in Libia ha portato a un intensificarsi di abusi e a una maggiore violenza verso i migranti che attraversano e stazionano in quelle zone<sup>352</sup>. Alcune indagini avevano già svelato che molti migranti, che si trovavano in Libia dopo un viaggio in condizioni estreme, erano stati sottoposti a violenze e torture, rimanendo reclusi anche per mesi, nelle cosiddette *connection houses*, in alcuni casi trasformate in veri e propri campi di concentramento.

Le cronache più recenti<sup>353</sup> hanno dato evidenza di atrocità perpetrate ai danni dei migranti detenuti in Libia che rappresentano "un oltraggio alla coscienza dell'umanità"<sup>354</sup>; persone vendute come schiavi nel corso di un'asta pubblica, per essere poi destinati e impiegati come braccianti o manodopera nei lavori di scavo.

La condizione di clandestinità, che espone al rischio di essere individuati e rimpatriati, viene sfruttata dalle organizzazioni criminali, le quali approfittano della loro debolezza presentandosi come l'unica alternativa praticabile, la soluzione per trovare una via d'uscita.

Si può finire vittima di tratta anche per paura di dover ammettere "il fallimento" ai familiari e di tradire la loro speranza. Ogni opportunità di lavoro, anche lo sfruttamento, è preferibile al

---

<sup>352</sup> "Noi africani venivamo comprati e venduti da arabi, da libici, che lavorano con la manovalanza di 'caporali' nigeriani e ghanesi. Mi hanno venduto e trasferito in una prigione, una grande casa privata con oltre 200 persone. Lì è iniziato il terrore: i carcerieri ci picchiavano, ci tagliavano con i machete, alcuni li hanno uccisi davanti agli altri. Perché? Ma perché tutti dovevamo essere terrorizzati e poi telefonate a casa per chiedere soldi, 300, 400, 500 dollari per essere rimessi in libertà. Quando chiamavamo le nostre famiglie loro ci picchiavano per farci urlare, per terrorizzare i nostri parenti", Vincenzo Nigro: "La rotta dei disperati", in *La Repubblica*, 17 maggio 2017, p. 6.

<sup>353</sup> Il reportage svolto dalla CNN in Libia (<http://editionorevolecnn.com/2017/11/14/africa/libya-migrant-auctions/index.html>), ha documentato in un video-choc l'esistenza di un vero e proprio mercato degli schiavi, le terrificanti immagini e testimonianze raccolte denunciano come le vittime venivano vendute all'asta per poche centinaia di dollari.

<sup>354</sup> Così si è espresso l'Alto commissario ONU per i diritti umani, Zeid Raad Al Hussein, in occasione di una visita ai campi profughi in Libia, che ha altresì denunciato le politiche di contenimento europee e gli accordi con la Libia diretti ad assicurare il mantenimento dei migranti in quei territori.