

SENATO DELLA REPUBBLICA

**BOZZE
CAMERA DEI DEPUTATI**

————— XVIII LEGISLATURA —————

**Doc. XXIII
n. 37
(SEZ. III)**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SUL FENOMENO DELLE MAFIE E SULLE ALTRE
ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE**

(istituita con legge 7 agosto 2018, n. 99)

—————

SEZ. III DELLA RELAZIONE FINALE

**RAPPORTI INTERNAZIONALI E CONVERGENZA TRA STATI NEL
CONTRASTO ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA: APPLICABI-
LITÀ DELLE SANZIONI INTERNAZIONALI STATUNITENSI ALLE
ASSOCIAZIONI MAFIOSE ITALIANE AI SENSI DELL'ARTICOLO 1,
COMMA 1, LETTERA G) DELLA LEGGE ISTITUTIVA**

Approvata dalla Commissione nelle sedute del 7 e del 13 settembre 2022

(Proponente: **presidente MORRA**)

—————

INDICE

PREMESSA	<i>Pag.</i>	00
1. GLI ORDINI PRESIDENZIALI	»	00
2. POLITICA SANZIONATORIA DEGLI USA: SANZIONI DIRETTE E SANZIONI SECONDARIE	»	00
3. ISTITUZIONE E FUNZIONI DELL’O.F.A.C.	»	00
4. CREAZIONE ED AGGIORNAMENTO DELLE LISTE	»	00
5. INCLUSIONE DI ASSOCIAZIONI MAFIOSE ITALIANE NELLE LISTE	»	00
6. SVILUPPO DI SINERGIE NEL CONTRASTO ALL’ECONOMIA CRIMINALE ...	»	00
7. TUTELA DELLE IMPRESE NAZIONALI	»	00

SEZIONE III

Rapporti internazionali e convergenza tra Stati nel contrasto alla criminalità organizzata: applicabilità delle sanzioni internazionali statunitensi alle associazioni mafiose italiane ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera g) della legge istitutiva

PREMESSA

Nell'ambito dei compiti previsti dalla legge istitutiva 7 agosto 2018 n. 99, la Commissione ha inviato una sua delegazione a Washington e New York. Nel corso della missione, svoltasi dal 13 al 19 gennaio 2020, sono stati così incontrati il *Deputy Administrator* della *Drug Enforcement Administration*, Preston Grubbs, l'*Attorney General* del Governo degli Stati Uniti, William Barr, e i suoi collaboratori del *Department of Justice*, il giudice della Corte suprema degli Stati Uniti, Samuel A. Alito, i procuratori distrettuali di New York (distretti di Manhattan e Brooklyn) e il giudice federale del distretto di Brooklyn; è stata anche effettuata una visita alla *FBI Academy*, situata in Virginia, ed al *Federal Bureau Investigation*⁽¹⁾.

La missione ha avuto come obiettivo l'approfondimento del tema della presenza, negli Stati Uniti, di insediamenti della criminalità organizzata di origine italiana e dei rapporti tra la criminalità organizzata locale e quella del nostro Paese, anche al fine di valutare lo stato di evoluzione della cooperazione giudiziaria e delle relazioni intercorrenti tra autorità italiane e statunitensi, con specifico riferimento alla materia della criminalità organizzata. La Commissione ha, inoltre, inteso approfondire la conoscenza degli strumenti impiegati per il contrasto al terrorismo e alle sue forme di finanziamento e dei profili di possibile collegamento tra le attività della criminalità organizzata e i gruppi dediti al terrorismo internazionale.

1. GLI ORDINI PRESIDENZIALI

Il 14 gennaio 2020 ha avuto luogo, in particolare, l'incontro della delegazione con il *Deputy Administrator* della *Drug Enforcement Administration* (DEA) e con i suoi collaboratori.

La struttura ha quale scopo il contrasto al traffico internazionale di stupefacenti, affrontato con la consapevolezza che alle misure repressive devono essere affiancate quelle, parimenti importanti, con carattere preventivo.

Sul punto è stato appurato come le strategie di contrasto alla criminalità organizzata dell'amministrazione statunitense dipendano in larga parte dalle direttrici fissate dagli *executive orders* presidenziali, con i quali

⁽¹⁾ Cfr. *Relazione sulla missione e i sopralluoghi negli Stati Uniti (13-18 gennaio 2020)*, approvata dalla Commissione nella seduta del 5 agosto 2020, Doc. XXIII n. 5.

vengono individuati i bersagli dell'attività di contrasto e le modalità di impiego delle risorse economiche ed investigative.

Gli *executive orders* presidenziali contengono l'indicazione di soggetti che, per la loro appartenenza a realtà criminali, si ritiene debbano essere assoggettati a significative forme di controllo per ridurre, in via preventiva, la loro possibilità di delinquere sul territorio degli Stati Uniti o di avvalersi di soggetti statunitensi per lo svolgimento di traffici criminali.

Questo metodo di contrasto, solitamente impiegato per le attività di repressione del traffico di sostanze stupefacenti, è utilizzato anche per la prevenzione delle attività terroristiche. Gli *executive orders* presidenziali, infatti, non indicano solo delle priorità ma costituiscono essi stessi il momento di inizio dell'azione preventiva di contrasto a situazioni e soggetti il cui coinvolgimento in realtà criminali risulti comprovato.

2. POLITICA SANZIONATORIA DEGLI USA: SANZIONI DIRETTE E SANZIONI SECONDARIE

Le sanzioni economiche sono azioni deterrenti e punitive intraprese da un governo o da un organismo multilaterale (come le Nazioni Unite) nei confronti di paesi, entità o individui. Esse possono assumere varie forme tra le quali spiccano per la particolare incisività il congelamento di beni, le restrizioni sui capitali, gli embarghi sulle armi, i divieti di viaggio, le riduzioni degli aiuti esteri e le restrizioni commerciali.

Ogni nazione impone sanzioni sulla base e in funzione delle proprie scelte di politica economica e di contrasto al crimine.

Per quanto attiene alla realtà statunitense, sono definite « sanzioni primarie » i divieti e le restrizioni che vincolano anche soggetti posti al di fuori del territorio degli Stati Uniti: si tratta di imposizioni che devono essere rispettate nei rapporti con soggetti specifici (ad esempio, individui, organizzazioni o proprietà, come società mercantili) o in specifici tipi di transazioni (ad esempio, esportazioni, importazioni o investimenti).

Le sanzioni primarie possono essere applicate alle persone ed entità soggette, sulla base di diversi criteri di collegamento, al potere di imposizione del paese sanzionatore. Esso generalmente si estende nei confronti delle seguenti categorie: cittadini e imprese del paese che commina la sanzione ovunque essi si trovino nel mondo, soggetti che al momento della violazione sono presenti nel paese che impone la sanzione, organizzazioni costituite secondo le leggi del paese che prevede la sanzione e realtà societarie che vi hanno uffici e sedi.

Il soggetto che violando i divieti o le restrizioni, intrattiene rapporti finanziari con chi è destinatario di sanzioni primarie, può essere oggetto di sanzioni secondarie significativamente severe, atteso che, in genere, queste consistono in restrizioni o divieti di accesso al sistema finanziario del Paese che le irroga. Fra le conseguenze del mancato rispetto delle sanzioni primarie imposte in base all'ordinamento statunitense, vi è la perdita della possibilità di accesso al sistema finanziario di detto Paese, con la conseguenza che risulteranno preclusi i rapporti con le istituzioni finanziarie statunitensi, in qualunque Paese esse operino.

Si tratta di una misura che, in concreto, impedisce alla parte sanzionata di fare affari con clienti e fornitori negli Stati Uniti poiché impedisce

l'accesso, fra l'altro, alla valuta statunitense precludendo, conseguentemente, la possibilità di effettuare molteplici transazioni internazionali.

3. ISTITUZIONE E FUNZIONI DELL'O.F.A.C.

Nell'ambito delle politiche di contrasto al narcotraffico, il Dipartimento del tesoro degli Stati Uniti d'America ha istituito l'*Office of Foreign Assets Control* (c.d. «OFAC»), con compiti di *intelligence* e di *law enforcement*.

L'OFAC, in concreto, ha assunto il compito di applicare e amministrare sanzioni economiche e commerciali nei confronti di tutti soggetti che, essendo stati ritenuti pericolosi in base alle scelte di politica estera e agli obiettivi di sicurezza nazionale degli Stati Uniti, vengono inseriti in speciali liste, le *Specially Designated Nationals List*.

Trattandosi di sanzioni primarie, all'OFAC spetta altresì il compito di farle rispettare anche da parte dei terzi.

Alcune delle sanzioni applicate sono ampie e *geograficamente orientate*, altre sono, invece, mirate e riguardano specifici individui ed entità: le politiche dell'OFAC si rivolgono, infatti, a paesi e regimi stranieri ritenuti ostili, ma anche a terroristi, narcotrafficienti internazionali nonché a coloro che risultino coinvolti in attività legate alla proliferazione di armi di distruzione di massa o ad altre forme di minaccia alla sicurezza nazionale, alla politica estera o all'economia degli Stati Uniti.

Deve precisarsi che dette sanzioni sono applicabili non solo a imprese e a persone giuridiche ma anche a realtà associative *informali*, quali sono solitamente le stesse organizzazioni criminali.

Sono vincolate al rispetto delle sanzioni tutti i soggetti che hanno un'operatività diretta negli Stati Uniti, come ad esempio le società quotate sui mercati U.S.A. e considerate, perciò, *U.S. subject*. Per quanto riguarda gli intermediari finanziari italiani che non hanno un'operatività diretta negli Stati Uniti, il rispetto delle sanzioni ivi sancite che riguardano i soggetti iscritti nelle liste dell'OFAC non è un obbligo di legge, trattandosi di disposizioni previste da un ordinamento diverso da quello al quale sono sottoposti.

Deve tuttavia evidenziarsi come le maggiori imprese nazionali, specie se internazionalizzate, rispettano anche di propria iniziativa le sanzioni, principalmente per il timore di non poter più lavorare con il mercato finanziario americano, e per questo adottano quale migliore prassi di *law enforcement* l'adozione dei severi *standard* statunitensi.

4. CREAZIONE ED AGGIORNAMENTO DELLE LISTE

Le *liste OFAC* vengono aggiornate con provvedimento delle autorità americane, ovvero con *executive orders* presidenziali e con istruttorie curate dal Dipartimento del tesoro.

L'adozione di provvedimenti sanzionatori nei confronti di soggetti ed enti esteri è un provvedimento discrezionale con il quale le autorità

statunitensi orientano la propria politica economica e di contrasto alle realtà criminali.

Si tratta di una misura di carattere civilistico adottata dal potere esecutivo con finalità di prevenzione.

Le autorità statunitensi prevedono la possibilità di un contraddittorio sulle singole posizioni inserite nelle liste, per consentire la valutazione della eventuale richiesta di cancellazione dalla stesse di determinati nominativi: è infatti garantito per i soggetti che vi sono ricompresi il modo di far valere le proprie ragioni e chiedere di essere esclusi.

L'importanza attribuita a questi ordini impartiti dalle autorità governative americane comporta che i nominativi, inseriti nelle *liste OFAC*, di soggetti con i quali è fatto divieto di avere rapporti sono disponibili al pubblico e, fra l'altro, divulgati tramite la pubblicazione sul sito del Ministero del tesoro degli Stati Uniti (<https://home.treasury.gov> – U.S. Department of the Treasury), risultandone così possibile una consultazione diffusa.

5. INCLUSIONE DI ASSOCIAZIONI MAFIOSE ITALIANE NELLE LISTE

La percezione della pericolosità delle organizzazioni mafiose italiane negli Stati Uniti d'America è ben rappresentata dall'affermazione contenuta nel discorso che il Presidente George W. Bush, il 20 settembre 2001, all'indomani dell'abbattimento delle Torri Gemelle, indirizzò in diretta televisiva ad una sessione congiunta del Congresso, inaugurando la politica della cosiddetta *guerra al terrore*: per spiegare agli americani la pericolosità e la natura dell'organizzazione terroristica che gli Stati Uniti si apprestavano a combattere, il presidente americano dichiarò che « *Al Qaida is to terror what the Mafia is to crime* » (*Al Qaida sta al terrore come la mafia sta al crimine*)⁽²⁾.

La consapevolezza della pericolosità delle organizzazioni mafiose di origine italiana deriva dalla grande attenzione che storicamente le autorità statunitensi hanno dedicato ai fenomeni criminali legati a *cosa nostra* americana ed alle organizzazioni similari, quali *'ndrangheta* e *camorra*.

Alla luce di questa sensibilità devono essere valutati gli ordini esecutivi presidenziali che hanno disposto l'inserimento delle associazioni mafiose italiane fra i soggetti stranieri per i quali si è dimostrato il coinvolgimento nel traffico di stupefacenti ai sensi del *Kingpin Act*.

Il Presidente George W. Bush, il 30 maggio 2008, con provvedimento presidenziale⁽³⁾ ha identificato la *'ndrangheta organization* come entità straniera implicata nel traffico internazionale di stupefacenti ai sensi del *Kingpin Act* e l'ha inserita nella *Specially Designated Nationals And Blocked Persons List (SDN List)*, ove tuttora è presente, nella versione consolidata delle liste denominata *OFAC 's SDN list*⁽⁴⁾, riferita agli elenchi

⁽²⁾ https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected_Speeches_George_W_Bush.pdf, p.66

⁽³⁾ <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2008/05/20080530-5.html>

⁽⁴⁾ https://home.treasury.gov/system/files/126/narco_sanctions_kingpin.pdf

di soggetti appositamente segnalati per l'applicazione di sanzioni nei loro confronti.

Il Presidente Barak Obama, il 24 luglio 2011, ha integrato l'elenco inserendovi, con l'*Executive Order* 13581 *Blocking Property of Transnational Criminal Organizations*⁽⁵⁾, anche la *camorra* quale organizzazione criminale. In data 2 luglio 2014 ha integrato l'*Executive Order* 13581, aggiungendo i nominativi di una serie di affiliati alla *camorra* – con l'indicazione delle generalità complete – e prevedendo sanzioni aggiuntive contro alcuni suoi appartenenti e sostenitori, allo scopo di minare ed interdire le sue operazioni criminali globali⁽⁶⁾.

6. SVILUPPO DI SINERGIE NEL CONTRASTO ALL'ECONOMIA CRIMINALE

L'inclusione nelle liste OFAC di associazioni di tipo mafioso italiane difficilmente potrà essere revocata, apparendo alquanto improbabile che taluno possa effettuare una simile richiesta, anche perché dovrebbe agire a nome di una realtà criminale. Si ritiene altrettanto improbabile un autonomo ripensamento delle autorità statunitensi in merito all'inclusione delle organizzazioni criminali citate fra i destinatari delle sanzioni economico-finanziarie poste a contrasto del traffico internazionale di stupefacenti e del riciclaggio.

Deve pertanto ritenersi che l'inclusione nelle *Specially Designated Nationals List* delle organizzazioni *'ndrangheta* e *camorra* manterrà la sua efficacia.

Appare, allora, utile individuare dei meccanismi adeguati a creare una sinergia fra le autorità italiane e quelle statunitensi, con l'obiettivo di rendere maggiormente incisive le sanzioni U.S.A., oggi comminate senza l'indicazione dei nominativi dei singoli soggetti implicati nelle organizzazioni suindicate (ad eccezione di pochissimi casi per la *camorra*).

La più efficace applicazione delle misure, definite quali *Counter Narcotics Trafficking Sanctions*, ovvero sanzioni contro il traffico di stupefacenti, contribuirebbe a contrastare ulteriormente il monopolio della *'ndrangheta* nel commercio transnazionale di tali sostanze, creando significativi ostacoli alla operatività della stessa e delle altre organizzazioni mafiose nel circuito dell'economia legale, alla pari di quanto avviene alle molteplici organizzazioni e agli individui compiutamente identificati ed inseriti nelle liste OFAC.

In concreto, l'inserimento nelle liste dei nominativi di persone fisiche specificatamente indicate e compiutamente generalizzate, potrebbe interdire loro l'utilizzo del circuito finanziario internazionale, impedendo che possano avvalersi di operatori in rapporti con gli Stati Uniti d'America.

L'applicazione di sanzioni dagli Stati Uniti d'America comporterebbe per i soggetti segnalati, oltre al divieto di transazioni, il congelamento negli U.S.A. dei fondi e delle risorse detenuti direttamente o a mezzo di prestanome. I soggetti segnalati conserverebbero una operatività finanziaria

⁽⁵⁾ <https://home.treasury.gov/system/files/126/13581.pdf>

⁽⁶⁾ <https://home.treasury.gov/news/press-releases/j12552>

residua, potendo interagire solo con operatori di modesta caratura, di fatto privi di qualsiasi rapporto con il mondo finanziario, anche *off shore*, che fa capo pressoché integralmente alla realtà statunitense.

Una maggiore operatività delle sanzioni inflitte alla *'ndrangheta* e alla *camorra* potrebbe essere realizzata attraverso la tempestiva comunicazione agli Stati Uniti, da parte delle autorità italiane, dei dati relativi a soggetti condannati in via definitiva per avere fatto parte di dette organizzazioni.

Nell'attesa di specifica disciplina normativa al riguardo e di eventuali accordi internazionali, le informazioni suddette potrebbero essere comunque fatte pervenire agli Stati Uniti, unitamente alla richiesta, funzionale alla esecuzione della confisca, di indicazioni in merito alla disponibilità di beni in territorio statunitense da parte di soggetti condannati con sentenza definitiva per avere fatto parte delle organizzazioni denominate *'ndrangheta* e *camorra*.

Lo Stato italiano dovrebbe, inoltre, consentire l'impiego da parte delle autorità statunitensi delle informazioni inviate.

La base giuridica su cui fondare questo scambio di dati potrebbe essere costituita dalle seguenti convenzioni internazionali:

– Convenzione ONU VI.19, Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope, sottoscritta a Vienna il 20 dicembre 1988, ratificata dall'Italia con Legge 5 novembre 1990, n. 328 e dagli U.S.A. con provvedimento del 20 febbraio 1990;

– Convenzione ONU XVIII.12, Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, adottata a New York il 15 novembre 2000 e sottoscritta nel corso della Conferenza di Palermo (12 – 15 dicembre 2000), ratificata dall'Italia con legge n. 146 del 16 marzo 2006 e dagli U.S.A. con provvedimento del 3 novembre 2005;

– Strumento contemplato dall'articolo 3 dell'Accordo sulla mutua assistenza giudiziaria tra gli Stati Uniti d'America e l'Unione europea firmato il 25 giugno 2003, in relazione all'applicazione del Trattato tra gli Stati Uniti d'America e la Repubblica italiana sulla mutua assistenza in materia penale firmato il 9 novembre 1982, fatto a Roma il 3 maggio 2006, ratificato con Legge n. 25 del 16 marzo 2009.

7. TUTELA DELLE IMPRESE NAZIONALI

L'anticipata cessazione della XVIII Legislatura non ha consentito di compiere ogni approfondimento necessario a verificare la piena attuabilità della soluzione proposta che, tuttavia, si prospetta quale strumento di particolare efficacia per limitare l'ulteriore crescita economica e di potere delle organizzazioni criminali italiane.

Va inoltre detto che la cooperazione internazionale proposta risulta assai utile anche ad ulteriori fini.

Atteso che i dati sopradetti sono spesso oggetto di notizie di stampa, si potrebbero, per un verso, evitare gli ingiusti danni che subiscono le imprese italiane operanti negli U.S.A. a seguito della eventuale diffusione da parte dei *mass media* di informazioni inesatte o non aggiornate; di contro, in un'ottica di collaborazione fra Stati, si verrebbero a determinare

in modo chiaro e preciso, oltre che fondato su elementi difficilmente contestabili, i soggetti o le imprese da inserire nelle liste OFAC, consentendo altresì a tutti i soggetti obbligati di rispettare il dettato delle sanzioni inflitte. Risulterebbe in tal modo incrementato il livello di cooperazione internazionale con evidenti riflessi, nel caso di specie, in ambito economico e finanziario.

Quanto proposto dalla Commissione potrebbe favorire, altresì, gli operatori nazionali, che sarebbero posti nelle condizioni di conoscere in maniera precisa e di evitare contatti con i soggetti appartenenti alle organizzazioni criminali di tipo mafioso destinatarie degli *executive orders* e che, al contrario, possono oggi vedersi precluso il mercato statunitense per avere, in buona fede, instaurato con loro rapporti contrattuali leciti.

Sarebbe opportuno che, a margine dell'incremento della cooperazione internazionale, venissero altresì sensibilizzati gli operatori economici nazionali che operano nell'area degli Stati Uniti, in merito alla necessità di rispettare in modo puntuale la normativa U.S.A. in tema di divieto di rapporti con i soggetti inclusi negli ordini presidenziali e nelle liste OFAC.

