

Il dispositivo svizzero antimafia: limiti normativi, organizzativi e applicativi

La Svizzera fa fatica a tenere il passo nel contrasto alla criminalità organizzata. Quali sono gli strumenti a disposizione degli operatori e cosa si può migliorare?



Rosa Maria Cappa
Avvocato

Disclaimer: nel presente articolo sarà trattato il tema della mafia di origine italiana, tralasciando le mafie di diversa origine geografica.

La mafia italiana in Svizzera non opera più solo attraverso transazioni bancarie e traffici di stupefacenti e armi, ma si nutre di attività commerciali e imprenditoriali e di investimenti concreti sul territorio che, insieme al denaro della mafia importano anche il metodo mafioso, capace di erodere l'economia e i valori anche di una società sicura come la nostra. Fondamentale per arginare il crimine organizzato è assicurare la prevenzione e la repressione dei reati mafiosi. La partita contro la mafia si gioca su più livelli: a livello politico e legislativo, dotandosi di uno strumentario normativo modellato sulla particolare pericolosità e invasività dei reati mafiosi; al livello di attività di polizia, attraverso il monitoraggio garantito da una presenza stabile sul territorio; al livello di perseguimento penale, da riservarsi a magistrati aventi competenze specifiche e un approccio proattivo; al livello culturale, con un'opera costante di informazione e di sensibilizzazione della popolazione rispetto al fenomeno mafioso e alla sua nocività.

prezzi, ecc.). Alcuni dei reati commessi dai mafiosi sono poco visibili in quanto tendono a celarsi dentro i normali meccanismi di funzionamento dell'economia (ad es. la circolazione dei capitali, l'impiego della manodopera lavorativa) e sono scarsamente percepiti dalla popolazione come fattore di alterazione delle regole di mercato. L'infiltrazione di attività illegali mafiose nell'economia legale priva quest'ultima di risorse, falsa la concorrenza, affievolisce le prospettive di sviluppo del Paese, diminuisce la produttività del lavoro e sul lungo periodo provoca l'aumento dei prezzi dei beni di consumo.

L'inadeguatezza del dispositivo di contrasto della criminalità organizzata e la crisi economica costituiscono la base ideale per l'instaurarsi di rapporti tra questa e gli operatori economici (imprenditori, commercianti, ristoratori, ecc.) nella misura in cui da un lato le imprese mafiose, grazie alla grande disponibilità di denaro contante, riescono a penetrare il mercato e ad inglobare gli operatori economici esistenti e dall'altro lato nel senso che questi, sofferenti della mancanza di capitali e di prospettive, accettano di mettere le loro competenze imprenditoriali e professionali al servizio delle associazioni criminali in modo inconsapevole oppure per trarne un profitto altrimenti insperato. Statisticamente, le interessenze tra imprenditori e criminalità organizzata si intensificano quando le riserve di liquidità delle imprese attingono soglie critiche, come accade oggi in special modo.

Un nervo scoperto è ad es. il metodo di finanziamento dell'impresa, nella misura in cui l'imprenditore, che non ha i requisiti per ottenere dei prestiti dalle banche, è facile preda di chi presta denaro senza chiedere alcuna garanzia, ma con tassi d'interessi elevatissimi. Il reato di usura è un crimine che trova terreno fertile in un tessuto economico fragile. Inoltre, gli imprenditori privati, per i quali le commesse pubbliche rappresentano tradizionalmente un porto sicuro, possono cadere nella tentazione di oliare i meccanismi che vi garantiscono l'accesso. La corruzione è uno strumento privilegiato di infiltrazione mafiosa, nella misura in cui le imprese mafiose godono, rispetto alle imprese non mafiose, di una maggiore

I. Contesto generale	158
II. La politica e gli strumenti normativi	
("Nessun dorma")	159
III. L'apparato di polizia ("Eppur si muove")	162
IV. L'apparato giudiziario	
("Memento audere semper")	164
V. La cultura antimafia	
("La mafia uccide, il silenzio pure")	165

I. Contesto generale

In generale, i reati di mafia sono oggettivamente gravi e di alto allarme sociale, collocandosi nell'area del traffico di armi e di stupefacenti o di reati contro la persona, e sono espressione di seria pericolosità. Tuttavia, anche i comportamenti criminali non violenti e risultanti in attività imprenditoriali danneggiano l'economia pubblica e privata, specie se si inseriscono nelle difficoltà in cui opera il mercato in periodi di crisi, ed incidono direttamente sui meccanismi di mercato e sulle principali variabili economiche (investimenti, occupazione,

disponibilità economica e possono, quindi, offrire condizioni economiche più attrattive per l'aggiudicazione delle commesse pubbliche.

La Svizzera è considerata un luogo sicuro, ma ciò che è sconosciuto ai più è che il crimine organizzato assume forme sempre nuove e si propaga ad una velocità pari alla sua redditività ed attrattività economica. È accertato che la mafia italiana in Svizzera si è infiltrata nell'edilizia, nella ristorazione, nella cantieristica in generale.

Fondamentale per arginare il crimine organizzato è, pertanto, assicurare la prevenzione e la repressione dei reati commessi dai mafiosi.

La prevenzione parte dall'analisi delle persone potenzialmente inserite nei consessi mafiosi e prosegue con il monitoraggio dei settori in cui il crimine organizzato si sviluppa. A tale fine, è necessario disporre di un capitale umano competente da impiegare in modo coordinato nei settori a rischio e un arsenale digitale che renda l'analisi criminale efficace.

Per quanto è della repressione, è fondamentale poter contare su meccanismi d'indagine e su una macchina processuale efficiente, che a medio termine porti a dei risultati tangibili e che dia così fiducia ai cittadini nella capacità dello Stato di proteggerli dalla pervasività del fenomeno mafioso.

La prevenzione e la repressione dei reati di mafia sono rese particolarmente complicate dal fatto che un tratto specifico delle organizzazioni mafiose è lo strutturato sistema di segretezza all'interno del gruppo e verso l'esterno (omertà) e il regime di intimidazione utilizzato nei confronti delle vittime, di modo che la maggior parte dei reati di mafia resta sommerso perché non denunciato o non scoperto. Per tale ragione non è possibile allestire delle analisi statistiche circa l'evoluzione di questo tipo di criminalità che, per la maggior parte, rimane quindi nell'oscurità.

In Svizzera i terreni sui quali si gioca la partita contro la mafia sono essenzialmente questi:

- 1) *il campo politico e legislativo*: lo strumentario normativo deve modellarsi alla particolare pericolosità e invasività dei reati mafiosi. Ciò significa che le misure investigative segrete e i provvedimenti coercitivi personali (ad es. la detenzione) e patrimoniali (ad es. il sequestro e la confisca) devono differenziarsi da quelli in uso per combattere la delinquenza comune ed essere centrati sui modelli di comportamento dei mafiosi;
- 2) *l'attività di polizia*: la polizia deve poter svolgere costantemente la sua attività di monitoraggio essendo presente in modo razionale con uffici e personale sul territorio. Inoltre, l'attività preventiva e di controllo va potenziata e indirizzata maggiormente verso i reati "spia" del fenomeno mafioso (reati nelle commesse pubbliche, corruzione, reati fallimentari, reati contro la legge sul lavoro nero) e mediante l'introduzione di precise regole di sorveglianza dei meccanismi di accesso

alle attività imprenditoriali ed economiche. Si pensi ad es. alle regole di iscrizione delle imprese al registro di commercio e ai requisiti per la partecipazione alle gare per l'aggiudicazione di commesse pubbliche;

- 3) *il perseguimento penale*: i magistrati dedicati alla lotta alla mafia devono essere dotati di conoscenze e di competenze specifiche, rinnovate grazie ad una formazione continua, in modo da garantire la massima efficacia (in termini di tempo e di condanne) dei processi contro la mafia. Devono inoltre avere un approccio orientato a portare a processo i sospettati di mafia anche accettando il rischio che vengano assolti;
- 4) *la cultura antimafia*: è necessaria un'educazione costante alla legalità attraverso un'opera di informazione e di sensibilizzazione della popolazione, che non va delegata esclusivamente agli organi di stampa (che pur sono essenziali in questo senso), ma coltivata in luoghi istituzionali come la scuola, l'università e negli spazi di aggregazione creati dalle arti (teatri, musei, cinema, ecc.) e nelle associazioni.



II. La politica e gli strumenti normativi ("Nessun dorma")

L'azione politica è fondamentale nella lotta alla mafia sia a livello di normazione che di dotazione di risorse specifiche per il contrasto del fenomeno criminale. Per decenni la Svizzera ha legiferato quel tanto che bastava per recepire gli accordi internazionali^[1]. Da qualche anno però, anche a seguito dei clamori sollevati dagli arresti di mafiosi italiani sul suolo elvetico, si assiste a segnali di una certa presa di coscienza.

Basti dire che nel solo 2021 si sono succedute in questa materia tre iniziative parlamentari, due a livello federale e una a livello cantonale:

- il 9 giugno 2021, un'interpellanza relativa all'efficacia e alla forza (in termini di risorse) del dispositivo svizzero di protezione e repressione, è stata depositata dal deputato ticinese Marco Romano in Consiglio nazionale. Nel parere relativo a questa interpellanza il Consiglio federale ha esplicitamente ammesso che negli ultimi decenni la presenza e le attività delle organizzazioni di stampo mafioso in Svizzera sono state sottovalutate e che la consapevolezza dei rischi legati alle organizzazioni criminali non ha

^[1] Ad es. la Convenzione ONU contro la criminalità organizzata transnazionale conclusa a New York il 15 novembre 2000 (il cui testo fu adottato durante l'Assemblea Generale ONU di Palermo) ed entrata in vigore in Svizzera il 26 novembre 2006 (RS 0.311.54; RU 2006 5861), e i suoi Protocolli addizionali.

raggiunto ovunque lo stesso livello in seno all'amministrazione pubblica, nell'economia e nella società e deve ancora essere sviluppata[2];

- il 30 settembre 2021, un'interpellanza volta a conoscere le azioni intraprese e le risorse dedicate dall'Ufficio federale di polizia (FEDPOL) alla lotta alla mafia, depositata in Consiglio nazionale dal deputato ticinese Marco Chiesa, ha messo in evidenza alcune lacune normative nella lotta alla mafia, tanto che il Consiglio federale ha ammesso che un monitoraggio sistematico dei dati finanziari e fiscali da parte delle autorità inquirenti, come avviene in Italia, non è possibile in Svizzera a causa dell'assenza di basi legali[3];
- il 14 dicembre 2021, una mozione presentata dal Gran consigliere Matteo Quadranti, ha avanzato la proposta di costituire un gruppo di coordinamento pubblico-privato che proponga delle misure di contrasto del fenomeno mafioso a livello cantonale. Il gruppo dovrebbe essere composto di membri delle autorità di polizia e di perseguimento cantonali e federali, formati *ad hoc*, di collaboratori di vari uffici pubblici (Ufficio permessi, Istituto assicurazioni sociali [IAS], Tassazione, Registro di commercio, ecc.) e di esponenti del settore della formazione cantonale. Tra i compiti di questo gruppo dovrebbero figurare l'implementazione di una formazione specifica per magistrati e polizie; la proposizione di misure di diritto penale e/o amministrativo cantonale, preventive e investigative; l'elaborazione di una statistica della criminalità organizzata in Ticino; la sensibilizzazione delle autorità comunali; l'elaborazione e la verifica di possibili beni oggetto di confisca *ex artt.* 70 e 71 del Codice penale (CP; 311.0)[4].

Se qualcosa, dunque, si muove in politica nella lotta alla mafia, il ritardo accumulato nel frattempo però è ingente.

Il dispositivo penale di cui le autorità di perseguimento svizzero dispongono per contrastare il fenomeno mafioso si fonda su tre pilastri.

Anzitutto la giurisdizione federale: il perseguimento penale del reato di organizzazione criminale sottostà alla giurisdizione federale quando è commesso prevalentemente all'estero oppure quando è commesso in più Cantoni e il centro dell'attività penalmente rilevante non può essere localizzato in uno di essi (art. 24 cpv. 1 del Codice di procedura penale (CPP; RS 312.0), criterio inteso nel senso che la componente estera raggiunge una massa critica tale per cui gli strumenti

d'indagine messi a disposizione della Confederazione sono più adatti, rispetto a quelli cantonali, nella prospettiva di un'efficiente repressione[5]. A livello federale è competente il Ministero pubblico della Confederazione (MPC) e a livello cantonale lo sono i singoli Ministeri pubblici cantonali.

Il secondo strumento normativo a disposizione delle autorità di perseguimento penale è l'art. 260^{ter} CP (Organizzazione criminale), il quale prevede che sia punito con una pena detentiva sino a dieci anni o con una pena pecuniaria chiunque partecipa a un'organizzazione che ha lo scopo di commettere atti di violenza criminali o di arricchirsi con mezzi criminali o sostiene una tale organizzazione nella sua attività. È prevista inoltre una pena detentiva non inferiore a tre anni per chi esercita un'influenza determinante al suo interno e il giudice può attenuare la pena se l'autore si sforza di impedire la prosecuzione dell'attività dell'organizzazione. Infine, segno di una precisa scelta di politica criminale, il mafioso è punibile anche se commette il reato all'estero, a condizione che l'organizzazione eserciti o intenda esercitare l'attività criminale in tutto o in parte in Svizzera. Questa norma si applica ai gruppi di persone che presentano un elevato grado di pericolosità, nei confronti dei quali, data la loro conformazione, portata o forza, i tradizionali strumenti di diritto penale, calibrati su reati singoli, difficilmente ottengono risultati consistenti[6].

L'art. 260^{ter} CP è stato oggetto di revisione nel luglio 2021: è stata inasprita la pena detentiva massima, passata da 5 a 10 anni, ed è stata introdotta la previsione di una pena minima non inferiore a 3 anni per i capi dell'organizzazione criminale. Il nostro legislatore ha rinunciato tuttavia, come pure era stato proposto durante le consultazioni, ad introdurre una definizione legale esaustiva dell'organizzazione criminale[7], lasciando ancora ai giudici il compito di specificarne i contorni e la sostanza. Ad avviso di chi scrive, una simile scelta non aiuta dal profilo delle decisioni di strategia repressiva in quanto aumenta l'incertezza interpretativa e incide negativamente sul tasso di processi e di condanne per i reati di mafia.

Il carattere generico e laconico del menzionato articolo risulta ad es. se messo a confronto con il suo equivalente italiano[8].

A nostro avviso, il legislatore dovrebbe definire in modo puntuale gli elementi essenziali della fattispecie (ad es. la segretezza, la suddivisione dei compiti), lasciando invece al giudice il compito di fornire un'interpretazione della norma conforme

[2] Interpellanza n. 21.3658, Presenza attiva di organizzazioni internazionali di stampo mafioso in Svizzera, depositata da Marco Romano il 9 giugno 2021, in: <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20213658> (consultato il 23.02.2022).

[3] Interpellanza n. 21.1068, Mafia in Svizzera. La combattiamo o la subiamo passivamente?, depositata da Piero Marchesi il 30 settembre 2021, in: <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20211068> (consultato il 23.02.2022).

[4] Mozione n. 1637, Mafie in Ticino: è ora di un pool cantonale, depositata da Matteo Quadranti il 14 dicembre 2021, in: [https://www4.ti.ch/poteri/gc/messaggi-e-atti/ricerca/risultati/dettaglio/?user_gcparlamento_pi8%5Battid%5D=107836&user_gcparlamento_pi8\[ricerca\]=quadranti+1637](https://www4.ti.ch/poteri/gc/messaggi-e-atti/ricerca/risultati/dettaglio/?user_gcparlamento_pi8%5Battid%5D=107836&user_gcparlamento_pi8[ricerca]=quadranti+1637) (consultato il 23.02.2022).

[5] DTF 130 IV 68 consid. 2.2.

[6] Messaggio concernente l'approvazione e la trasposizione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo con relativo Protocollo addizionale nonché il potenziamento del dispositivo penale contro il terrorismo e la criminalità organizzata, n. 18.071, del 14 settembre 2018, in: FF 2018 5439, p. 5478 ss., <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2018/2301/it> (pagina consultata il 23.02.2022) (cit.: Messaggio n. 18.071).

[7] Messaggio n. 18.071 (nota 6), p. 5483.

[8] Secondo l'art. 416-bis del codice penale italiano, "[l]'associazione è di tipo mafioso quando coloro che ne fanno parte si avvalgono della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere delitti, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri".

alla *ratio legis*. Da un punto di vista della repressione penale, la precisione della descrizione del comportamento punibile contribuisce all'efficacia del sistema giudiziario: difatti, per le autorità inquirenti la norma è il punto di partenza e il punto d'arrivo del percorso che va dall'indagine al processo. Inutile dire che in un simile percorso è più facile orientarsi se si dispone di un navigatore satellitare piuttosto che di una bussola rudimentale. In un quadro complesso come è quello in cui si muovono le indagini di mafia, una norma che descriva la fattispecie e ne delinei precisamente presupposti e contorni darebbe maggiore sicurezza agli organi del perseguimento penale e ridurrebbe l'alea rappresentata dalla scelta interpretativa dei tribunali.

Fra l'altro, la scelta di non descrivere la fattispecie penale rappresenta per il legislatore svizzero un'eccezione, quanto meno con riferimento ai crimini, ossia i reati più gravi (art. 10 cpv. 2 CP)^[9], fra i quali si annovera l'organizzazione criminale.

I nostri Tribunali, nei quasi 30 anni di applicazione dell'art. 260^{ter} CP^[10], hanno specificato i tratti caratteristici dell'organizzazione criminale indicando la presenza minima di tre membri, l'organizzazione gerarchica e verticistica, la sistematica ripartizione dei compiti, l'immanenza di una struttura duratura seppur flessibile ed adattabile alle circostanze contingenti, l'intercambiabilità dei membri, l'opacità verso l'esterno, la professionalità nell'esecuzione delle attività criminose, la sottomissione dei membri a determinate regole e l'adozione di un rigido codice comportamentale interno, la dissimulazione qualificata e sistemica delle strutture e degli effettivi, la volontà di arricchirsi mediante la commissione di crimini che devono costituire una parte essenziale, seppur non esclusiva, dell'attività, l'uso della violenza e dell'intimidazione allo scopo di tutelare il gruppo e di influenzare e controllare la politica e l'economia, la presenza di minacce qualificate^[11].

Ciò posto, è significativo il fatto che, nonostante nel Messaggio federale relativo alla recente modifica dell'art. 260^{ter} CP si legga che il Tribunale federale ha confermato che la nozione di partecipazione a un'organizzazione criminale deve essere intesa in senso ampio^[12], varie volte le accuse di organizzazione criminale nei processi sono cadute sotto la scure dell'esegesi giurisprudenziale, segno questo che l'interpretazione data dai tribunali all'art. 260^{ter} CP è più restrittiva di quella data dai Ministeri pubblici. Non si tratta dunque di fare un lavoro di *fine tuning*, ma di dare certezza al diritto ed efficacia all'azione penale. Il testo dell'art. 260^{ter} CP è dunque, secondo noi, perfettibile.

Il terzo strumento a disposizione degli operatori antimafia è l'art. 72 CP, il quale prevede la confisca di tutti i valori patrimoniali di cui l'organizzazione criminale ha facoltà di disporre

e stabilisce che i valori appartenenti ad un mafioso sono presunti sottoposti, fino a prova del contrario, alla facoltà di disporre dell'organizzazione mafiosa di appartenenza.

Si tratta di una norma fondamentale dal profilo della politica criminale in quanto tende a sottrarre ai mafiosi i proventi delle loro attività illecite e, quindi, a privarli dei mezzi finanziari necessari per incrementarle e perpetuarle. È altresì una norma coraggiosa dal punto di vista della limitazione dei diritti fondamentali posto che, introducendo un'eccezione al principio costituzionale dell'*in dubio pro reo* (secondo il quale tutti sono considerati innocenti finché non viene dimostrato il contrario), essa presume che i valori appartenenti ad una persona sospettata di appartenere alla mafia siano sottoposti, fino a prova del contrario, alla facoltà di disporre dell'organizzazione mafiosa. Ciò comporta dal profilo sostanziale che, se i beni sono nella disponibilità del clan, essi vengono confiscati al mafioso anche se sono di origine lecita, ad esempio anche se si tratta del salario pagato da un datore di lavoro pubblico o di un'eredità ricevuta da un parente onesto, in quanto si vuole colpire l'organizzazione criminale anche nell'ambito delle sue attività economiche legali^[13]. Dal profilo processuale, questa norma stabilisce che non è al procuratore pubblico che incombe l'onere di dimostrare l'esistenza di tale disponibilità – come accade per i beni sequestrati ai delinquenti comuni – bensì spetta al presunto mafioso dimostrare che i suoi beni non sono a disposizione dell'organizzazione mafiosa^[14]. Questa norma costringe dunque il presunto mafioso non solo a documentare la provenienza lecita dei suoi averi, ma anche a dimostrare che gli stessi non sono a disposizione del gruppo criminale, ossia che questa non può di fatto disporre. Prova tutt'altro che semplice.

L'art. 72 CP presenta peraltro anch'esso dei margini di perfettibilità nella stessa ottica di certezza del diritto – e quindi di maggiori chance di successo delle indagini e dei processi di mafia – evidenziata più sopra per l'art. 260^{ter} CP. Le condizioni e i presupposti della confisca mafiosa andrebbero, a parere di chi scrive, precisati e ne andrebbero ampliate le possibilità di applicazione.

Attualmente, per poter essere applicato tale strumento, occorre che l'avente diritto degli averi patrimoniali da confiscare sia punibile in Svizzera per il reato di cui all'art. 260^{ter} CP. Deve, quindi, essere stabilito che la persona interessata ha partecipato o sostenuto un'organizzazione criminale. Se in Svizzera non è intervenuta una condanna per l'art. 260^{ter} CP, sarà il giudice della confisca a dover stabilire se la persona interessata ha partecipato o sostenuto un'organizzazione criminale. La presunzione legale di disponibilità dei valori da parte di quest'ultima è, quindi, inapplicabile se la persona è

[9] Si tratta di reati per i quali è prevista una pena detentiva massima superiore a 3 anni.

[10] Entrato in vigore nel 2014, introdotto dal n. I della Legge federale del 18 marzo 1994 (RU 1994 1614; FF 1993 III 193).

[11] Cfr. DTF 145 IV 470 consid. 4.7.1; DTF 132 IV 132 consid. 4.1.1; DTF 129 IV 271 consid. 2.3.1; Sentenza TF n. 6P_166/2006 del 23 ottobre 2006 consid. 5.1.

[12] Messaggio n. 18.071 (nota 6), p. 5482.

[13] MARTIN SEELMANN/MARC THOMMEN, in: Jürg-Beat Ackermann (a cura di), Kommentar Kriminelles Vermögen – Kriminelle Organisationen, vol. I, Zurigo 2018, N 34 ad art. 72 CP; FLORIAN BAUMANN, in: Marcel Alexander Niggli/Hans Wiprächtiger (a cura di), Strafrecht, Basler Kommentar, IV^a ed., Basilea 2019, N 1 ad art. 72 CP; Sentenza TF n. 1B_79/2007 del 27 novembre 2007 consid. 4.

[14] MEDELEINE HIRSIG-VOUILLOZ, in: Laurent Moreillon/Alain Macaluso/Nicolas Queloz/Nathalie Dongois (a cura di), Code pénal I, Art. 1-110 CP, Commentaire romand, II^a ed., Basilea 2021, N 25 ad art. 72 CP; Sentenza TF n. 6B_144/2011 del 16 settembre 2011 consid. 6.3.2.

stata prosciolta in Svizzera o all'estero dal reato di appartenenza ad un'organizzazione criminale, a meno che la procedura di confisca in Svizzera faccia emergere nuovi indizi sul suo ruolo nell'organizzazione in questione^[15].

In tale situazione, sfugge la possibilità di confiscare averi che, pur appartenendo a persone prosciolte o non indagate, sono di fatto nella disponibilità delle organizzazioni criminali. Per cambiare l'attuale situazione l'applicazione della citata norma andrebbe estesa sul piano oggettivo e soggettivo: occorre cioè prevederne l'applicazione anche in assenza del reato di organizzazione criminale e persino in presenza di una sentenza di proscioglimento all'estero dal predetto reato (segnatamente, per ragioni procedurali), così come anche nei confronti di persone che sono da ritenersi socialmente pericolose, ad esempio perché sospettate di fungere da prestanome o di gravitare nell'orbita delle organizzazioni criminali. Naturalmente, l'applicazione della misura cautelare andrebbe basata su dei presupposti chiaramente ancorati nella legge, quali le interessenze per ragioni familiari o professionali o societari con soggetti mafiosi unite alla disproporzione tra i redditi fiscalmente dichiarati e la disponibilità economica rilevata. Un simile scenario è pensabile solo in presenza di una revisione dell'art. 72 CP, che si basi sul concetto di pericolosità sociale e non sulla commissione del reato e che tenga conto del fatto che gli strumenti ordinari di contrasto non sono sufficienti per combattere efficacemente il fenomeno mafioso.

III. L'apparato di polizia ("Eppur si muove")

L'Ufficio federale centrale per la lotta contro la criminalità organizzata è incaricato di "smascherare" le organizzazioni criminali, nonché di lottare contro i reati commessi da tali organizzazioni. Le autorità federali e cantonali preposte al perseguimento penale devono comunicare all'Ufficio centrale le informazioni che permettono di concludere che esiste un'organizzazione criminale, segnatamente i motivi concreti di sospetto nonché l'apertura e l'archiviazione di un'inchiesta nell'ambito delle quali è dato un sospetto di partecipazione ad organizzazioni criminali^[16].

Dal 2010 la cooperazione tra le varie autorità nazionali impegnate nel perseguire forme complesse di criminalità, tra cui la criminalità organizzata, è stata implementata. La convenzione quadro tra il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) e la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) del 2013 sulla collaborazione di polizia tra la Polizia giudiziaria federale (PGF) e i corpi di polizia cantonali e federali regola la cooperazione tra l'una e gli altri a livello di operazioni di polizia criminale, specificando le misure atte a migliorarne l'efficacia e l'efficienza nell'ambito del perseguimento delle forme complesse di criminalità. La convenzione comprende un elenco di prestazioni di supporto (ad es. aiuto alle indagini) che la PGF può fornire ai corpi di polizia cantonali^[17].

In generale, nella sua strategia per il periodo 2020-2023, il DFGP ha inserito tra i compiti prioritari di lotta alla criminalità anche la lotta al crimine organizzato, riconoscendo che le mafie italiane rappresentano attualmente una minaccia considerevole per la Svizzera e che i loro membri sono attivi nel nostro Paese già da alcune generazioni. Conseguentemente, all'inizio del 2020 è stata adeguata la struttura dell'Ufficio federale di polizia, con l'istituzione di unità specializzate d'indagine e analisi criminale. Le misure adottate sono di vario tipo e comprendono la creazione nel 2020 della piattaforma di cooperazione interdisciplinare *Countering Organised Crime* (COC) per facilitare la collaborazione tra autorità federali e cantonali in materia di analisi criminale, perseguimento penale e prevenzione, e la sensibilizzazione delle autorità pubbliche particolarmente esposte a minacce mafiose oltre che i divieti d'entrata^[18]. Nel 2021, l'Ufficio federale di polizia ha pronunciato 19 divieti d'entrata nei confronti di esponenti della criminalità organizzata (4 nel 2020) e avviato 256 procedimenti concernenti divieti d'entrata o espulsioni (350 nel 2020), di cui 33 in relazione alla criminalità organizzata (81 nel 2020), nonché 122 procedimenti di polizia amministrativa, principalmente contro la mafia italiana.

Anche per la Svizzera un classico strumento di contrasto delle organizzazioni criminali è rappresentato dalla cooperazione internazionale. Essa si basa sulla rete degli agenti di collegamento – di cui uno distaccato in Italia – e sulla cooperazione con INTERPOL ed EUROPOL, anche attraverso la partecipazione a progetti comuni, quali *"INTERPOL Cooperation Against 'Ndrangheta"* (I-CAN), oltre che sulle Squadre investigative comuni (SIC), che si collocano all'interno di procedure di assistenza giudiziaria internazionale^[19].

Tuttavia, per ottimizzare le indagini di mafia è necessario, ancor prima della cooperazione con le autorità estere e tra corpi di polizia svizzeri, la creazione e l'implementazione di una banca dati federale avente ad oggetto i gruppi mafiosi individuati in Svizzera e i presunti appartenenti agli stessi. Così come è primordiale che la PGF possa avere accesso diretto alle informazioni detenute da uffici chiave quali gli uffici di tassazione, il registro fondiario, il registro di commercio, l'ufficio immigrazione e l'ufficio dell'ispettorato del lavoro. Attualmente la polizia che indaga su un'organizzazione criminale deve ancora fare leva sul dovere di collaborazione che vige tra autorità giudiziarie e amministrative e deve inoltrare richieste e attendere risposte per ottenere le informazioni di cui necessita (art. 4 LUC).

A tale riguardo, lo strumentario antimafia svizzero presenta ampi margini di miglioramento. Come ha riconosciuto di

[15] DTF 131 II 169 consid. 9.1.

[16] Legge federale sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione e i centri comuni di cooperazione di polizia e doganale con altri Stati (LUC; RS 360).

[17] Messaggio n. 18.071 (nota 6), p. 5476.

[18] DFGP, Strategia di lotta alla criminalità 2020-2023, pp. 3-4, in: <https://www.fedpol.admin.ch/dam/fedpol/it/data/aktuell/news/2019/2019-12-06/kriminalstrategie-i.pdf.download.pdf/kriminalstrategie-i.pdf> (consultato il 23.02.2022).

[19] Si vedano gli artt. XXI dell'Accordo tra Svizzera e Italia che completa la Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 20 aprile 1959 e ne agevola l'applicazione (RS 0.351.945.41) e gli artt. 80^{ter}-80^{duodecies} della Legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP; RS 351.1).

recente il Consiglio federale^[20], ad oggi un monitoraggio sistematico dei dati finanziari e fiscali da parte delle autorità inquirenti, così come avviene in Italia, non è possibile in Svizzera a causa dell'assenza di basi legali e questa lacuna è di ostacolo all'attività preventiva della polizia.

Un altro punto nodale in termini di efficienza dell'apparato antimafia è la presenza stabile delle forze sul territorio. Come già è in altri Paesi impegnati nella lotta alla mafia, l'istituzione è nazionale, ma le cellule operative devono essere distribuite sul territorio regionale e locale. In Svizzera la competenza alla lotta contro la criminalità organizzata appartiene all'autorità federale^[21]. Tuttavia, occorre prendere atto del fatto che le organizzazioni mafiose sinora rilevate in Svizzera si collocano soprattutto nei Cantoni periferici ed è essenziale adattare la struttura organizzativa, la quale attualmente prevede che il team antimafia del MPC sia collocato a Berna e non anche nelle sedi distaccate di Losanna, di Lugano e di Zurigo.

Eppure, è noto agli addetti ai lavori che le indagini di mafia si fanno anche attraverso la conoscenza e il monitoraggio del territorio. Le misure di sorveglianza segreta, come i pedinamenti, le intercettazioni ambientali, l'ingaggio di informatori e infiltrati (cioè le osservazioni, la sorveglianza mediante apparecchi tecnici di sorveglianza, le inchieste mascherate e le indagini in incognito, per usare il linguaggio del nostro CPP), sono attuabili in modo efficace solo se gli organi di polizia sono di stanza sul territorio in modo che ne conoscono il reticolato di relazioni criminali, sanno come muoversi e quali contatti attivare o evitare per assicurare il buon esito delle attività d'indagine segrete.

Il Procuratore antimafia di Reggio Calabria Nicola Gratteri in un'intervista rilasciata ai media svizzeri in occasione dell'arresto di vari mafiosi su suolo elvetico nel 2014 ha dichiarato che in Svizzera ci sono almeno 20 cellule mafiose operative^[22]. La Procuratrice antimafia di Milano Alessandra Cerreti in un'intervista rilasciata ai media ticinesi a margine di un intervento ad un convegno organizzato dall'Osservatorio ticinese sulla criminalità organizzata nel settembre 2021, ha dichiarato che delle tante indagini antimafia condotte in Lombardia, sono poche quelle che non hanno addentellati in Svizzera, riferendosi in particolare al Ticino per la sua vicinanza all'Italia^[23].

In Cantoni di Ticino, Vallese, Grigioni, Argovia, Vaud e San Gallo, nei quali è stata accertata la presenza di gruppi mafiosi, la presenza *in loco* degli organi di polizia e della magistratura antimafia è imprescindibile. E non solo per l'efficacia delle misure investigative, bensì anche a scopo deterrente, dal

momento che la presenza dello Stato in un territorio infiltrato dalla mafia è una prima significativa risposta delle istituzioni a questa grave forma di criminalità. Per tale ragione, prevedere dei nuclei specializzati delle polizie cantonali, operanti in coordinazione con la Polizia giudiziaria federale, risulta un'opzione praticabile ed anzi auspicabile.

Va da sé che non è sufficiente la presenza della polizia *in loco*, ma è necessario che si tratti di risorse qualificate e adatte allo scopo. La mafia è un fenomeno sociale, religioso, politico e linguistico. I mafiosi emigrati parlano male la lingua del luogo in cui si stabiliscono e parlano fra loro i loro dialetti, intessono e mantengono le relazioni personali e commerciali in base a regole dettate dalla loro comune provenienza e dai legami di parentela. Rispettano rituali che hanno radici storiche e tradizioni ricche di immagini simboliche. È pertanto essenziale che i poliziotti antimafia siano formati in merito alle basi storiche del fenomeno mafioso nonché alle logiche comportamentali e alla lingua parlata dai mafiosi^[24].

In questo senso, le informazioni provenienti dall'Italia sono certamente di grande utilità. Le autorità antimafia italiane conoscono la storia dei gruppi mafiosi e di ogni singola persona che vi appartiene e, quindi, i loro atti e documenti costituiscono delle fonti preziose ed inesauribili di informazioni e di interpretazione dei comportamenti mafiosi alle quali attingere per nutrire le indagini svizzere. Il passaggio di informazioni non deve essere a senso unico dalla Svizzera all'Italia, ma a doppio senso.

Prima ancora che tramite la cooperazione internazionale, un'immensa mole di informazioni proviene dall'Italia attraverso le notizie della stampa specializzata, la letteratura di settore, le decisioni giudiziarie e i rapporti delle istituzioni antimafia italiane, tutte fonti accessibili pubblicamente. Per citare alcuni esempi, le relazioni delle Commissioni parlamentari d'inchiesta sulla mafia^[25] e i rapporti annuali del Ministro dell'Interno e quelli della Direzione nazionale Antimafia, che forniscono un quadro generale, ma eloquente, delle strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso, approfondiscono le dinamiche e le evoluzioni delle principali forme di criminalità mafiosa di origine italiana, riferiscono delle indagini, delle sentenze e delle ordinanze cautelari attestanti le attività di 'Ndrangheta, Cosa nostra, Camorra e delle due principali consorterie pugliesi (cd. Sacra Corona Unita e Mafia foggiana). Altrettanto significative sono le informazioni contenute nelle relazioni semestrali della Direzione Investigativa Antimafia, che tracciano una mappatura territoriale dell'operatività mafiosa sul territorio nazionale e all'estero e riferiscono sull'attività svolta e sui risultati conseguiti, indicando le tendenze attuali dell'agire mafioso, come i settori imprenditoriali

[20] Cfr., *supra*, cap. 1.

[21] Cfr., *supra*, cap. 1.

[22] NICOLA GRATTERI, Circa 20 cellule 'Ndrangheta attive in Svizzera, in: SWI swissinfo.ch, 30 agosto 2014, <https://www.swissinfo.ch/ita/circa-20-cellule-ndrangheta-attive-in-svizzera--nicola-gratteri/40581176> (consultato il 23.02.2022).

[23] IRENE SOLARI, In Svizzera la mafia c'è e investe i suoi soldi, in: Corriere del Ticino online, 18 settembre 2021, <https://www.cdt.ch/ticino/lugano/in-svizzera-la-mafia-c-e-e-investe-i-suoi-soldi-NF4645870> (consultato il 23.02.2022).

[24] Per un'approfondita descrizione del fenomeno mafioso dal punto di vista sociologico, cfr. ALESSANDRO LUPPI, La politique criminelle fédérale à l'épreuve de la 'Ndrangheta: quelles perspectives pour une politique antimafia suisse?, in: Rivista Svizzera di Criminologia 2/2016, p. 17 ss.

[25] Fra tutte, cfr. la Relazione conclusiva della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, XVII Legislatura, Doc. XXIII n. 38, comunicata alle Presidenze della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica l'8 febbraio 2018.

in cui la mafia investe i profitti criminali e le modalità con le quali aggredisce determinati mercati[26].

IV. L'apparato giudiziario ("Memento audere semper")

L'autorità di perseguimento penale svizzero ha storicamente dimostrato una grande propensione cooperativa rispetto alle autorità antimafia italiane: fiumi di documenti bancari, di trascrizioni di intercettazioni telefoniche e altro materiale probatorio raccolto in Svizzera sono stati trasmessi in esecuzione di rogatorie internazionali. Molti presunti mafiosi, domiciliati e operativi in Svizzera, sono stati estradati su richiesta delle autorità italiane antimafia oppure addirittura, in mancanza di una tale richiesta, la Svizzera ha delegato *sua sponte* il perseguimento penale all'Italia giusta l'art. 88 AIMP, nonostante il fatto che il centro dell'esistenza dell'organizzazione criminale fosse in Svizzera[27].

Si impone però una riflessione: la mafia in Svizzera può essere sconfitta solo se si programma e persegue un'azione investigativa che abbia come *focus* le condanne sul territorio nazionale. La Svizzera deve poter contare su magistrati e poliziotti che si assumano il compito e la responsabilità di indagare autonomamente sulle cellule mafiose presenti sul nostro territorio, attingendo da – e non semplicemente foraggiando – le indagini delle autorità antimafia italiane.

L'attitudine delle nostre autorità di perseguimento penale competenti in materia di indagini di mafia è tendenzialmente sempre stata poco proattiva rispetto alla possibilità di raccogliere in modo autonomo le prove attestanti le attività delle organizzazioni criminali presenti in Svizzera. Le autorità inquirenti svizzere hanno assunto una posizione attendista, partendo dal presupposto secondo cui, poiché le associazioni mafiose hanno matrici estere, le prove della loro attività si trovano all'estero. Teorizzata la dipendenza probatoria della Svizzera dalle indagini estere di mafia, le indagini nazionali sono per lo più abortite oppure morte d'inedia. Prova di tale attitudine è il fatto che da decenni la Svizzera si limitata, a parte qualche eccezione, ad eseguire le rogatorie provenienti dalle autorità estere e ad estradare i mafiosi verso i Paesi richiedenti. Anche di fronte alla presenza massiccia di una delle organizzazioni criminali più pericolose come la 'Ndrangheta, la Svizzera ha sacrificato le sue indagini nazionali sull'altare della cooperazione internazionale.

Ciò è accaduto ad es. per l'operazione *Helvetia* della Direzione distrettuale antimafia (DDA) di Reggio Calabria che ha accertato la presenza da almeno 40 anni di una locale 'ndranghetista a Frauenfeld nel Canton Turgovia. L'Ufficio federale di giustizia (UFG) ha estradato 13 persone, arrestate l'8 marzo 2016, perché sospettate di appartenere alla cosca di Fabrizio in Calabria, ma stabilite e operative sul suolo svizzero[28]. Con

il risultato paradossale che, trattandosi di organizzazioni con attività criminali in Svizzera, la Procura italiana non è riuscita a dimostrare che quella di Frauenfeld fosse un'associazione mafiosa, ossia che avesse usato in Svizzera metodi intimidatori o estorsivi tipici della criminalità organizzata. Quindi, nell'ambito dello stesso contesto di fatti criminali, mentre decine di 'ndranghetisti arrestati in Italia sono stati condannati, i presunti mafiosi estradati dalla Svizzera sono stati assolti.

Dovremmo forse chiederci come sarebbe andata se ad indagare e, quindi, a raccogliere le prove a carico dei mafiosi operativi in Svizzera fossero stati la polizia e i procuratori pubblici svizzeri, invece che quelli italiani. La domanda è tanto più legittima se si pensa che la Corte di cassazione italiana, nell'assolvere i mafiosi provenienti dalla Svizzera, ha fatto riferimento alla (non) attività dell'autorità svizzera. Si legge, infatti, nella sentenza *Helvetia*: *"Quanto, infine, all'aspetto della detenzione di svariate armi, non è di scarso peso la notazione difensiva che esso stia a significare, data la liceità della detenzione, che il gruppo non fu negli anni percepito dalle Autorità di polizia e dall'Autorità giudiziaria svizzere come aggregato di una qualche pericolosità, perché altrimenti l'autorizzazione alla detenzione sarebbe certo stata revocata"*[29]. Vale a dire, l'assoluzione in Italia si basa anche sul fatto che l'autorità svizzera non ha ritenuto quei personaggi pericolosi, come si evince dal fatto che ha lasciato che detenessero delle armi.

Ancora recentemente, a novembre 2021, 4 arresti in vista di estradizione in Italia nell'ambito di un'indagine coordinata dalla Direzioni distrettuali antimafia di Milano e di Firenze, sono stati eseguiti a Vilters, Winterthur, Domat/Ems e Coira. Altre tre persone domiciliate a Zurigo e nel Canton San Gallo sono state arrestate nel Comasco e in Calabria. Ulteriori due persone sono state arrestate, anche loro su istanza italiana e sempre a fini estradizionali, nel Luganese. Le persone arrestate sono originarie della Calabria, provenienti dalla piana di Gioia Tauro, presunte affiliate alla cosca Molè, una delle più potenti 'ndrine, soprattutto nel traffico di cocaina. Quattro delle persone arrestate in Svizzera erano già implicate nell'operazione "Insubria" che nel novembre 2014 aveva portato all'arresto di quaranta 'ndranghetisti appartenenti alle 'ndrine di Fino Mornasco, Cermenate e Calolziocorte. Il capo della cosca di Cermenate, all'epoca di fatti, lavorava come saldatore a Bellinzona[30]. È lecito pensare che ancora una volta le autorità svizzere estradano dei presunti mafiosi all'Italia, rinunciando a svolgere indagini nazionali.

Questo atteggiamento ha pesato sulla consistenza del botto giudiziario nella lotta alla mafia. Il Ministero pubblico della Confederazione ha per anni ispirato la sua azione di contrasto a criteri di capitalizzazione dei risultati, in uno sforzo continuo volto a portare a processo solo le indagini "a colpo sicuro", a volte rinunciando proprio a contestare il reato dell'art. 260^{ter} CP, e ad evitare il rischio di assoluzioni da parte dei Tribunali. In tal modo, l'autorità federale di perseguimento penale ha fatto

[26] Fra tutte, cfr. la Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e i risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia Luglio-Dicembre 2020.

[27] Cfr. ad es. la Sentenza del Tribunale penale federale RR.2020.306 del 10 marzo 2021 consid. 4.2 e 4.3.

[28] UFG, Comunicato stampa 3 agosto 2017; Corriere del Ticino, Svizzera, arrestati 15 sospetti mafiosi, 8 marzo 2016.

[29] Sentenza Corte di Cassazione n. 51489-19 del 29 novembre 2019 consid. 12.2.

[30] La Regione, Arresti antimafia, in Ticino con permessi B e G, 16 novembre 2021.

pulizia solo in superficie in casa propria (espellendo i mafiosi a cui era interessata l'autorità italiana e non indagando su soggetti ad essi legati) e ha sottovalutato la funzione deterrente della giustizia penale, oltre ad aver perso l'occasione di rodare le norme e i dispositivi antimafia esistenti. I cambiamenti e gli adeguamenti strutturali e normativi nel contrasto a qualsiasi forma di criminalità si legittimano sulla base dell'esperienza giudiziaria fatta dai magistrati sul campo. In Italia, le leggi e gli strumenti antimafia si sono forgiati nel tempo sugli esiti, anche a volte infausti, dei processi tenutisi negli anni contro le associazioni mafiose.

La stessa disponibilità ad accettare eventuali insuccessi giudiziari dovrebbe, a nostro avviso, caratterizzare le inchieste penali in Svizzera. La strategia dell'ultimo ex Procuratore generale della Confederazione di portare avanti le indagini "solo in presenza di fatti provati"^[31] contrasta con l'elevato numero di arresti di mafiosi estradati negli ultimi anni verso l'Italia e con l'operatività in Svizzera di clan mafiosi quali quelli dei Ferrazzo, dei Libri-De Stefano-Tegano, dei Nesci, dei Mancuso, degli Schiavone (clan dei Casalesi)^[32], attestata nelle stesse decisioni di estradizione dell'UFG.

V. La cultura antimafia ("La mafia uccide, il silenzio pure")

La società civile è un attore insostituibile nella lotta alla mafia. Storicamente la mafia ha sempre cercato l'approvazione, seppur fondata sulla paura, della collettività. La mafia all'estero è ancora più sensibile al giudizio sociale in quanto ha come obiettivo l'integrazione.

Inoltre, lo svilupparsi della mafia ha conseguenze non solo economiche, bensì anche sociali: essa tende infatti a reclutare manovalanza nei bacini fertili costituiti dalle sacche di povertà di cui nessuna società è priva, specie fra i giovani che hanno scarse prospettive di realizzazione professionale e personale.

Per tali ragioni è basilare che la società sia informata sulla mafia e preparata a giudicarla pubblicamente. L'opera di sensibilizzazione della collettività verso il fenomeno mafioso spetta alle istituzioni e agli operatori della democrazia (ad es. scuole, organi di stampa, associazioni di cittadini).

L'obiettivo deve essere quello di far comprendere che la mafia in Svizzera non è più fatta semplicemente di transazioni bancarie e di transiti di stupefacenti e armi, ma di attività commerciali e imprenditoriali e di investimenti concreti sul territorio che, insieme al denaro della mafia importano anche il metodo mafioso, quel metodo che – a medio termine – può erodere l'economia e i valori anche di una società sicura come quella svizzera.

Un operatore importante in tal senso è costituito dall'Osservatorio ticinese sulla criminalità organizzata, istituito ad inizio 2021 e collocato all'interno dell'Istituto di diritto dell'Università della Svizzera italiana (USI). L'Osservatorio si prefigge di promuovere la conoscenza del fenomeno mafioso e si propone come punto di riferimento per i ricercatori, mettendo a disposizione un ricco archivio di atti giudiziari dagli anni '70 e una vasta raccolta di articoli di stampa, servizi televisivi e radiofonici, grazie alla collaborazione della Radiotelevisione della Svizzera Italiana (RSI). L'importanza di tale Osservatorio è stata riconosciuta dal Capo dell'Ufficio federale di polizia Nicoletta Della Valle^[33] e si auspica che il suo lavoro possa essere utilizzato per costruire in Ticino e nell'intera Svizzera una solida e radicata cultura antimafia, indispensabile per contrastare le organizzazioni criminali.

[31] NZZ, Wir machen keine Abenteurer mehr, Interview Michael Lauber, 4 gennaio 2015, in: <https://www.nzz.ch/nzzas/nzz-am-sonntag/wir-machen-keine-abenteurer-mehr-ld.1047861?reduced=true> (consultato il 23.02.2022).

[32] Per una sintesi (non esaustiva), cfr. SIMONA GAUTIERI, La Svizzera e la mafia: un rapporto che dura da 50 anni, in: <https://www.tio.ch/ticino/focus/1251533/la-svizzera-e-la-mafia-un-rapporto-che-dura-da-50-anni> (consultato il 23.02.2022).

[33] Le Temps, Un observatoire au Tessin pour lutter contre la criminalité organisée, 12 maggio 2021, in: <https://www.letemps.ch/suisse/un-observatoire-tessin-lutter-contre-criminalite-organisee> (consultato il 23.02.2022).