



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI MILANO



OSSERVATORIO SULLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

Rivista di Studi e Ricerche
sulla
Criminalità Organizzata



INDICE

Editoriale

QUESTO NUMERO (N.d.C).....	3
----------------------------	---

Discipline

LE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA SULLE ARMI DA FUOCO: PROFILI GENERALI di <i>Alessandra Lang</i>	5
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---

AN APPRAISAL OF THE EUROPEAN UNION LEGAL FRAMEWORK ON ILLICIT FIREARMS TRAFFICKING AFTER DIRECTIVE 2017/853/EU di <i>Christian Ponti</i>	13
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Interventi

EUROPOL E IL CONTRASTO DEL COMMERCIO INFORMATICO ILLEGALE DELLE ARMI di <i>Alfredo Nunzi</i>	35
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

LE ORGANIZZAZIONI DI STAMPO MAFIOSO ITALIANE E IL TRAFFICO DI ARMI DA FUOCO. RIFLESSIONI SU ALCUNE ESPERIENZE GIUDIZIARIE di <i>Salvatore Dolce</i>	49
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

La ricerca

TERRORISMO JIHADISTA E USO DELLE ARMI DA FUOCO IN OCCIDENTE di <i>Francesco Marone</i>	65
--------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Note teoriche

TRAFFICO DI ARMI E "PRIVATIZZAZIONE DELLA FORZA". QUALI SCENARI? di <i>Orsetta Giolo</i>	88
----------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Storia e memoria

IL MERCATO DELLE ARMI E COSA NOSTRA. L'ALLARME DI FALCONE a cura di <i>Sarah Mazzenzana</i>	102
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

GLI AUTORI DI QUESTO NUMERO	114
------------------------------------------	------------

Comitato scientifico

*Fabio Basile, Stefan Bielanski, Nando dalla Chiesa, Giovanni De Luna,
Donatella Della Porta, Alessandra Dino, Ombretta Ingrascì, Monica Massari,
Mariele Merlati, Stefania Pellegrini, Christian Ponti, Virginio Rognoni,
Rocco Sciarrone, Renate Siebert, Carlo Smuraglia, Alberto Vannucci,
Federico Varese, Ugi Zvekić*

Redazione

Nando dalla Chiesa (direttore), Ombretta Ingrascì, Michela Ledi,
Sarah Mazzenzana, Mariele Merlati, Roberto Nicolini, Christian Ponti

Avvertenza: Le note bibliografiche sono redatte in conformità con gli usi delle discipline
di appartenenza degli autori

QUESTO NUMERO

Questo numero della “Rivista” è interamente dedicato al tema del traffico d’armi. Si tratta di un argomento verso cui CROSS va esprimendo un’attenzione crescente. Prima l’ha manifestata all’interno del Corso di perfezionamento post-laurea in Scenari internazionali della criminalità organizzata, nel quale da due anni viene riservata al mercato delle armi una apposita sessione. Poi chiedendo a Monica Massari, per il numero 1 del 2017 di questa rivista, un contributo di inquadramento scientifico (*Il traffico illecito di armi. Appunti per un’analisi*). Quindi promuovendo lo scorso 2 febbraio presso l’Università degli Studi di Milano un convegno internazionale (“La lotta al traffico di armi da fuoco: una priorità per l’Unione Europea. Tra terrorismo e criminalità organizzata”), nel quale si è inteso mettere al centro del dibattito le responsabilità che competono all’Unione Europea in un ambito così ricco di implicazioni, tanto politico-diplomatiche o commerciali quanto filosofico-morali o umanitarie.

E precisamente in quell’appuntamento internazionale trovano origine i contributi che vengono qui pubblicati, in un numero che abbiamo voluto monografico proprio perché le tante sfaccettature dei temi trattati trovassero una loro composizione di insieme. Gli articoli presentati nelle varie sezioni sono perciò la rielaborazione - talora una significativa rielaborazione - delle relazioni presentate in quel frangente, e coprono una vasta gamma di questioni primarie sotto un profilo prevalentemente, ma non esclusivamente, giuridico.

Vi è anzitutto l’inquadramento di apertura di Alessandra Lang sulle politiche dell’Unione verso le armi da fuoco, sulle strategie volte a prevenire la proliferazione delle cosiddette armi di piccolo calibro e armi leggere in altre aree regionali. A esso segue il contributo di Christian Ponti, a cui soprattutto si deve l’ideazione e la realizzazione del convegno, così come la cura di questo numero della Rivista. Ponti

introduce nel dibattito le prospettive più specifiche di CROSS, affrontando il tema del traffico illecito delle armi da fuoco da parte delle organizzazioni criminali transnazionali ma anche da parte dei gruppi terroristici all'interno dell'Unione, e analizzando correlativamente le politiche legislative sovranazionali di contrasto.

Il ruolo delle organizzazioni transnazionali nel traffico di armi da fuoco (non sono stati infatti oggetto del convegno i sistemi di armi) viene ripreso e sviluppato sotto angolature peculiari nei due interventi successivi, quelli di Alfredo Nunzi e di Salvatore Dolce, testimoni di rilievo per le funzioni svolte sul piano investigativo: il primo come esponente di rilievo di Europol, il secondo come magistrato presso le procure di Catanzaro e di Reggio Calabria, ora applicato presso la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo. Il linguaggio e i concetti giuridici si alimentano in questo caso di risultati di indagine, di osservazioni e intuizioni di prima mano. Assume pertanto in Nunzi un primato inquietante il ruolo dell'informatica nello sviluppo dei traffici, mentre in Dolce si segnala -tra l'altro- la funzione semi-eversiva giocata dal teatro balcanico nel suo stretto rapporto con alcune grandi organizzazioni mafiose italiane.

Nella ricerca di Francesco Marone la prospettiva cambia e balza invece in primo piano il terrorismo di ispirazione jihadista, con le sue politiche di selezione, reperimento e impiego delle armi da fuoco utilizzate negli attacchi terroristici condotti negli anni recenti in Occidente.

L'ultimo contributo originato dal convegno è la nota teorica di Orsetta Giolo. Qui il traffico d'armi viene letto all'interno di una cornice interpretativa di taglio giuridico-filosofico. L'articolo ruota dunque intorno a un punto centrale per comprendere i rischi della società contemporanea, quello della "privatizzazione della forza". Anche la tradizionale sezione "Storia e Memoria" è stata pensata in coerenza con l'impianto di questo numero della "Rivista". Viene perciò riproposto un intervento poco citato di Giovanni Falcone sul tema "Armi e criminalità" del 1984. Un importante memento per studiosi e operatori delle istituzioni. E, se non è immodesto suggerirlo, anche un numero della "Rivista" da conservare.

N.d.C

LE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA SULLE ARMI DA FUOCO: PROFILI GENERALI

Alessandra Lang

Abstract

The European Union has developed a foreign policy on arms, to tackle the accumulation of small arms and light weapons in third countries and prevent it. The policy has been outlined by a 2005 Strategy and has been implemented over the years by an array of actions, taken at the international, regional, bilateral or national level. The aim of this paper is to sketch these actions, in order to offer a better understanding of this policy and of its implementation.

Keywords: European Union, arms trade, international law, proliferation, small arms and light weapons

L'Unione europea ha sviluppato una politica estera in materia di armi, per contrastare e prevenire l'accumulazione di armi leggere e di piccolo calibro nei paesi terzi. Delineata in una Strategia del 2005, è stata attuata nel corso degli anni attraverso una pluralità di azioni. Il presente contributo intende descrivere sinteticamente tali azioni, distinguendole a seconda del piano (internazionale, regionale, bilaterale o nazionale) in cui si svolgono, per metterne in luce la varietà e offrire una valutazione della loro efficacia.

Parole chiave: Unione europea, traffico di armi, diritto internazionale, proliferazione, armi leggere e di piccolo calibro

1. Le ragioni di una politica dell'Unione sulle armi

L'Unione europea ha promosso nel corso degli anni un insieme di misure per combattere il traffico illecito di armi e ridurre la disponibilità di armi leggere e di piccolo calibro, i cui obiettivi e strumenti sono illustrati nella *Strategia dell'Unione volta a combattere l'accumulazione e il traffico illeciti di armi leggere e di piccolo calibro e relative munizioni* (SALW - Small Arms and Light Weapons)¹. Si tratta di un documento piuttosto articolato, inteso a orientare la condotta dell'Unione e dei suoi Stati nei confronti dei paesi non membri (paesi terzi)². La finalità principale è quella di contribuire alla sicurezza internazionale, perché un mondo più sicuro è nell'interesse dell'Unione³. Non disgiunta a questa finalità è quella di assicurare un uso efficace dell'aiuto allo sviluppo. Come è noto, l'Unione europea è il primo donatore internazionale di aiuto allo sviluppo⁴ e ha elaborato nel tempo una complessa politica di cooperazione e aiuto, imperniata sul concetto di condizionalità. L'aiuto è erogato a condizione che lo Stato beneficiario garantisca il rispetto dei diritti fondamentali e del buon governo. La proliferazione delle armi leggere e di piccolo calibro è quanto meno concausa dei conflitti e dell'instabilità che minaccia lo sviluppo dei paesi ai quali l'aiuto dell'Unione è destinato. Non è per caso se una delle iniziative di sostegno alle esportazioni dei paesi meno sviluppati è conosciuta con il nome "Everything but arms"⁵.

Chi scrive ritiene che l'Unione abbia un obbligo morale di condurre una politica in materia di lotta al traffico illecito e alla proliferazione di armi, perché alcuni dei suoi

¹ Approvata dal Consiglio europeo del 15 e 16 dicembre 2005 e archiviata nel registro degli atti come doc. 5319/06. Ogni anno è pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione una relazione sull'attuazione, l'ultima delle quali, relativa al 2015, è in *GUUE*, C 115 del 2017. Gli esempi di azioni dell'Unione saranno tratti in prevalenza da tale relazione.

² La Strategia comune era stata preceduta da altri documenti simili, del 2002 e del 1999. Una proposta di aggiornamento è stata presentata dalla Commissione europea il 13 giugno 2018 (JOIN/2018/17).

³ Una finalità di sicurezza interna (cioè negli Stati membri) è invece perseguita attraverso altri atti dell'Unione europea, che non saranno oggetto di esame in questa sede, ma su cui si veda il contributo di C. Ponti. L'Unione poi contribuisce a favorire la cooperazione tra le autorità nazionali di contrasto (polizia, magistratura inquirente) che svolgono un ruolo essenziale nella lotta al traffico illecito di armi. Sul punto, si vedano i contributi di F. Spezia e A. Nunzi.

⁴ Si veda il Comunicato stampa della Commissione europea del 10 aprile 2018 che cita i dati OCSE sull'aiuto allo sviluppo: *EU remains the world's leading donor of development assistance: €75.7 billion in 2017*, IP/18/3002.

⁵ Regolamento (UE) n. 978/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, relativo all'applicazione di un sistema di preferenze tariffarie generalizzate.

Stati membri sono tra i principali produttori mondiali di armi da fuoco⁶. Se la grande disponibilità di armi deriva dagli arsenali ereditati dalla guerra fredda (siti nell'Europa dell'Est e soprattutto nell'ex Jugoslavia), è anche vero che il mercato è continuamente alimentato dalle nuove produzioni, che possono facilmente uscire dal mercato legale per alimentare quello illegale.

Il cuore della politica dell'Unione in materia di armi può essere condensato nella parola "accumulazione": l'accumulazione di armi deve essere evitata o, dove in essere, ridotta e i problemi connessi all'accumulazione, cioè alla disponibilità delle armi, devono essere risolti. Si tratta quindi di promuovere il consenso internazionale intorno ai seguenti obiettivi, che devono guidare l'azione degli Stati membri e dei paesi terzi: le armi devono essere importate e detenute solo per esigenze legittime di sicurezza e autodifesa; le armi devono essere fornite solo ai governi; le armi devono essere prodotte solo in coerenza con gli obiettivi precedentemente menzionati; devono essere compilati degli inventari e tenuti dei registri delle armi; devono essere predisposti dei controlli efficaci per contrastare il traffico illecito di armi.

2. Le azioni dell'Unione per l'attuazione della politica sulle armi

Per perseguire gli obiettivi della sua politica sulle armi, l'Unione ha messo in atto un'ampia e articolata serie di azioni, tanto a livello multilaterale, quanto a livello interno, che saranno passate in rassegna nelle pagine seguenti, per dare la misura dell'impegno profuso ma senza alcuna pretesa di completezza. Tali azioni si inseriscono nel quadro dell'attività promossa dalle Nazioni Unite in materia (UN Programme of Action on SALW).

1. Un primo livello di azioni si svolgono sul piano internazionale, cioè in relazione agli altri Stati del mondo.

a) In primo luogo, l'Unione promuove la definizione di regole comuni vincolanti per regolare e limitare il traffico di armi. Si possono citare in particolare l'Accordo sul

⁶ Si vedano i dati raccolti dal SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) <https://www.sipri.org/databases/armsindustry>.

traffico di armi (ATT: Arms Trade Treaty) e il Protocollo sulle armi da fuoco (Protocol against the illicit manufacturing of and trafficking in firearms, their parts and components and ammunition, supplementing the UN Convention against transnational organised crime). L'Unione è membro degli accordi e svolge azione di persuasione nei paesi terzi per aumentare il numero di Stati ratificanti. Si tratta di un tipo di azione che si iscrive nella promozione del diritto internazionale come strumento per disciplinare i problemi internazionali.

b) In secondo luogo, l'Unione offre assistenza tecnica e finanziaria agli Stati terzi per l'attuazione degli accordi internazionali. In altri termini, non solo svolge azioni per indurre gli Stati a ratificare gli accordi, ma offre loro sostegno affinché diano attuazione agli impegni assunti. Si tratta di accordi che impongono precisi obblighi di *facere* alle parti contraenti. Per gli Stati in via di sviluppo l'adempimento di questi obblighi può essere particolarmente oneroso e potrebbe sottrarre risorse ad altre politiche pubbliche di più immediato beneficio per la popolazione. Inoltre, l'attuazione delle convenzioni richiede competenze ed *expertise* di cui i paesi in via di sviluppo possono mancare. L'Unione cerca di contribuire su entrambi i fronti, attraverso programmi mirati a carico del suo bilancio. Possono qui essere ricordate le azioni a sostegno dell'attuazione dell'Accordo sul commercio di armi e sul Protocollo sulle armi da fuoco⁷. Azione analoga l'Unione conduce anche in relazione a documenti internazionali che, pur privi di carattere vincolante, mirano a definire regole che gli Stati dovrebbero seguire per migliorare la capacità di attuare gli accordi internazionali, sempre al fine di contrastare la proliferazione, quale lo Strumento per il rintracciamento e la marcatura delle SALW e relative munizioni (ITI: International Tracing Instrument).

c) In terzo luogo, l'Unione presta assistenza tecnica e finanziaria ai paesi terzi perché essi applichino i criteri del Codice sulle esportazioni di armi adottato dall'Unione europea stessa (su cui si tornerà *infra*). A differenza delle ipotesi precedenti, l'Unione promuove l'applicazione multilaterale di un atto da essa stessa elaborato.

⁷ In questo contesto, è stato promosso un progetto per fornire assistenza legislativa a cinque paesi dell'Africa occidentale e a cinque paesi del Sud America: Argentina, Bolivia, Ecuador, Paraguay e Uruguay. In particolare, in Argentina l'assistenza legislativa si è incentrata sull'inclusione del reato di traffico illecito nel nuovo progetto di codice penale.

Gli Stati terzi non divengono parti contraenti del Codice, ma sono incoraggiati a seguirne i criteri⁸, per arrivare a porre in essere azioni nazionali unilaterali, ma finalizzate al perseguimento del medesimo obiettivo. La “multilateralizzazione” del Codice è una diversa tecnica per ottenere un risultato simile a quello che potrebbe essere conseguito attraverso l’adozione di atti vincolanti.

d) In quarto luogo, l’Unione finanzia la costituzione di attività che possano essere usate per contrastare il traffico illecito. In questo ambito, si segnala iTRACE, meccanismo mondiale di segnalazione e rintracciamento delle armi illegali. Il meccanismo contribuisce a migliorare la sorveglianza sull’attuazione dell’Accordo sul commercio di armi e a rafforzare le capacità degli Stati nell’assumere le decisioni sul rilascio delle licenze di esportazione.

2. Un secondo livello di azioni ha una dimensione regionale, cioè un ambito di applicazione più circoscritto rispetto a quello del gruppo precedente. Tuttavia, molte regioni del mondo sono interessate da queste iniziative: i Balcani, i paesi dell’ex URSS, l’Africa (Africa subsahariana, regione dei Grandi Laghi, Africa del Nord), il Medio Oriente, l’America centrale. In questo ambito, l’Unione presta assistenza a organismi regionali per lo svolgimento di azioni concrete, come la messa in sicurezza dei depositi di armi, la formazione, la distruzione di armi, le iniziative di raccolta di armi detenute da civili⁹. Inoltre, presta sostegno ad azioni dello stesso genere svolte in Stati terzi¹⁰.

3. Un terzo livello ha una dimensione bilaterale. È prassi consolidata dell’Unione quella di inserire le questioni relative alle SALW nel quadro delle relazioni con singoli Stati terzi o organizzazioni internazionali. Le relazioni che l’Unione intrattiene con i paesi terzi si svolgono spesso in un ambito istituzionalizzato o quanto meno strutturato.

⁸ Hanno beneficiato di tali azioni i paesi dell’Europa sudorientale (Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, ex Repubblica iugoslava di Macedonia, Montenegro e Serbia); i paesi nordafricani coinvolti nella politica europea di vicinato (Algeria, Egitto, Libia, Marocco e Tunisia) e i paesi dell’Europa orientale e del Caucaso interessati dalla politica europea di vicinato (Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Repubblica di Moldova e Ucraina).

⁹ Per esempio, il Centro dell’Europa sudorientale per il controllo delle SALW (SEESAC), il Centro regionale delle Nazioni Unite per la pace e il disarmo in Africa (UNREC), il Centro regionale sulle armi leggere e di piccolo calibro nella regione dei Grandi laghi e nel Corno d’Africa (RECSA), il Programma centroamericano di controllo delle armi leggere e di piccolo calibro (CASAC).

¹⁰ Per esempio, in Bielorussia, Bosnia-Erzegovina, Kirghizistan, Libia.

a) Se le parti sono legate da un accordo bilaterale, gli incontri periodici si svolgono nell'ambito degli organi previsti dall'accordo stesso. Gli accordi prevedono un dialogo politico, che comprende anche le SALW. In altri casi, il dialogo politico è portato avanti anche in assenza di un quadro contrattuale di riferimento, nel contesto di intese non vincolanti.

b) Inoltre, l'Unione segue la prassi di inserire negli accordi che negozia con i paesi terzi, un articolo sul commercio di armi. Questa prassi è peculiare perché gli accordi che l'Unione negozia riguardano le relazioni con il paese terzo in questione sotto il profilo economico, non si tratta di accordi sulle armi. L'interesse degli Stati terzi a negoziare è collegato alle possibilità commerciali che si aprono per le proprie merci o alle possibilità di ottenere finanziamenti. L'Unione usa questi accordi per mettere in chiaro i propri valori e obiettivi e fare così di accordi che hanno natura e contenuto commerciale uno strumento di promozione dei propri valori. Queste clausole, che si affiancano a quelle sui diritti umani, sul buon governo, sulla lotta alla corruzione ecc., hanno un contenuto standard. A titolo di esempio, può essere riportato quello contenuto nell'accordo quadro di partenariato e cooperazione con la Mongolia¹¹, concluso nel 2013 e entrato in vigore nel 2017:

“Articolo 4 Armi leggere e di piccolo calibro

1. Le parti riconoscono che la produzione, il trasferimento e la circolazione illeciti di armi leggere e di piccolo calibro (SALW), incluse le munizioni, il loro eccessivo accumulo, una gestione inadeguata, misure di sicurezza insufficienti nei depositi e una diffusione incontrollata continuano a rappresentare una seria minaccia per la pace e la sicurezza internazionali.

2. Le parti convengono di osservare e assolvere pienamente gli obblighi rispettivi in materia di lotta contro il commercio illecito di armi leggere e di piccolo calibro, incluse le munizioni, che incombono loro in forza degli accordi internazionali vigenti e delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, e gli impegni assunti nel quadro di altri strumenti internazionali applicabili in materia, come il programma d'azione delle Nazioni Unite per prevenire, combattere ed eliminare il commercio illecito di SALW in tutti i suoi aspetti.

¹¹ In GUUE, L 326 del 2017.

3. Le parti si impegnano a collaborare e a garantire il coordinamento, la complementarità e la sinergia dei loro sforzi intesi a lottare contro il traffico illecito di armi leggere e di piccolo calibro e relative munizioni a livello mondiale, regionale, subregionale e nazionale, e concordano di avviare un dialogo politico regolare che accompagnerà e consoliderà questo impegno.”

4. Un quarto livello di azione riguarda gli Stati membri e consiste nella definizione di regole applicabili negli ordinamenti interni.

a) L’Unione ha adottato un Codice di condotta per le esportazioni di armi¹², che definisce la procedura che gli Stati devono seguire per autorizzare le esportazioni di armi e riguarda in particolare i criteri che devono essere applicati per assicurarsi che ogni singola operazione sia coerente con gli obiettivi che l’Unione persegue in materia.

b) Autonoma, ma collegata, è l’azione dell’Unione in materia di embargo sulle esportazioni di armi. Tra le misure a disposizione dell’Unione per esercitare pressioni sugli Stati terzi, affinché modifichino la loro condotta, molto importanti sono i divieti di esportazione di armi. L’Unione traspone sul piano interno gli embarghi decisi dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, ma adotta misure di questo genere anche in via autonoma, cioè senza previa decisione delle NU¹³. Il collegamento con il Codice di condotta per l’esportazione di armi sta nel fatto che esso vieta agli Stati di autorizzare un’operazione di esportazione se essa si pone in contrasto con una misura di embargo.

c) Non meno importanti, benché forse meno efficaci, sono le regole applicabili agli intermediari privati, per assicurarsi che anche il mercato che non passa attraverso le autorità governative sia rispettoso dei principi che ispirano la politica dell’Unione in materia. Si tratta del settore più delicato e meno controllabile, che merita di ricevere maggiore attenzione nel futuro.

¹² Posizione comune 2008/944/PESC del Consiglio dell’8 dicembre 2008, che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari.

¹³ Un quadro generale degli embarghi sulle armi è reperibile sul sito del SIPRI <https://www.sipri.org/databases/embargoes>

3. Una valutazione della politica dell'Unione sulle armi

In generale, gli osservatori considerano tutto sommato efficaci sia la Strategia dell'Unione in materia di SALW, sia l'attuazione sul piano internazionale, regionale e bilaterale. Critiche, invece, non sono risparmiate alla condotta degli Stati membri per quanto riguarda le politiche di controllo delle esportazioni di armi, la cui conduzione, nonostante l'armonizzazione dei principi applicabili promossa dall'Unione, non è ancora sufficientemente coerente. In parte, ciò è dovuto alla ripartizione delle competenze tra Unione e Stati membri: gli Stati conservano (e rivendicano) la competenza a decidere in materia di controllo delle esportazioni di armi e di attuazione degli embarghi. Di fatto, però, tale situazione ha portato all'applicazione e interpretazione diversificata dei criteri del Codice di condotta. Ha portato inoltre a non incorporare adeguatamente nel processo di autorizzazione le considerazioni relative all'impatto che le esportazioni di armi possono avere sulle azioni contro le SALW finanziate dall'Unione o sulla cooperazione allo sviluppo non tanto nello Stato verso cui l'esportazione è autorizzata, ma negli Stati limitrofi (come nel caso delle esportazioni verso la Libia, autorizzate senza tenere conto del rischio di diversione verso i paesi subsahariani). È sul piano degli Stati membri, quindi, che occorre operare per rendere più efficace la politica dell'Unione e, indirettamente, la politica delle Nazioni Unite in materia di lotta al traffico illecito di armi leggere e di piccolo calibro.

Bibliografia

- Cîrlig Carmen-Cristina, *Illicit small arms and light weapons. International and EU action*, 2015.
- Citelli Marco, La politica in materia di non proliferazione e controllo degli armamenti, in, *La politica estera dell'Unione europea. Inquadramento giuridico e prassi applicativa* Lang, Mariani (a cura di), Giappichelli editore, Torino, 2014
- Lustgarten Laurence, *The European Union, the member states and the arms trade: a study in law and policy*, in "European Law Review", 2013, p. 521 ss.
- Pietrobon Alessandra, *I mercati delle armi in Europa: una sfida al diritto dell'Unione*, CEDAM, Padova, 2009.
- Poitevin Cédric, *Initiatives de l'UE pour le contrôle des armes légères: vers une meilleure coordination*, GRIP, Bruxelles, 2013.

AN APPRAISAL OF THE EUROPEAN UNION LEGAL FRAMEWORK ON ILLICIT FIREARMS TRAFFICKING AFTER DIRECTIVE 2017/853/EU

Christian Ponti

Abstract

This article examines European Union legislation on civilian firearms currently in place. This is with the aim of assessing its effectiveness in preventing and suppressing illicit firearms trafficking, which, in recent years, has considerably contributed to the growing threats of terrorism and transnational organized crime in Europe. The author contends that, notwithstanding undeniable progress, especially after the entry into force of Directive 2017/853/EU, the European Union regulatory framework still requires some steps forward in order to comprehensively tackle illicit firearms trafficking.

Keywords: illicit trafficking, firearms, Directive 2017/853/EU, transnational organized crime, terrorism

Questo contributo prende in esame la legislazione dell'Unione europea sulle armi da fuoco civili. In particolare, al fine di valutare la sua adeguatezza nella prevenzione e repressione del traffico illecito di armi da fuoco il quale, nel corso degli ultimi anni, ha contribuito alla crescita esponenziale della minaccia terroristica e del crimine organizzato transnazionale in Europa. La tesi qui sostenuta è che, nonostante i numerosi progressi, in particolare a seguito dell'entrata in vigore della direttiva UE 2017/853, il quadro normativo dell'Unione europea richieda ulteriori miglioramenti al fine di contrastare più efficacemente il traffico illecito di armi da fuoco.

Parole chiave: traffico illecito, armi da fuoco, Direttiva UE 2017/853, crimine organizzato transnazionale, terrorismo

1. Introductory remarks: the growing threat of illicit firearms trafficking in the European Union

According to the most prominent official sources¹ Europe faces a serious *illicit firearms trafficking* (IFT) threat. Broadly speaking, IFT refers to ‘weapons that are produced transferred, held, or used in violation of national or international law’². IFT is an important factor contributing to terrorist attacks that have taken place in Europe in recent years, threatening the security of European Union (EU) Member States and their citizens³. IFT is also heavily fueling other transnational organized criminal activities, such as drugs smuggling and human trafficking⁴. There are several ways in which firearms can enter the illicit market (including illicit manufacturing, thefts, diversion, conversion, etc.)⁵. The true scale of IFT in the EU is quite difficult to quantify as a consequence of the hidden nature of this market⁶. Available information suggests that the great majority of illicit firearms actually circulating in the EU derive from cross-border trafficking activities. Since the early 1990s this has been especially from the following main routes: firearms smuggled from the former Soviet Union, conflict zones in the Balkans, and more recently North Africa⁷. In addition, there is the growing trade in so called ‘converted firearms’⁸, some of which originate in EU Member States⁹. These call for a stronger, coordinated EU approach to controlling the use of weapons and counteracting IFT, as well as combatting crime and terrorism. There is little official data on the types (civil/military) of firearms circulating in the EU, weapons illegally used and

¹ EUROPOL, *European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment* (SOCTA) 2017, p. 54 (available at www.europol.europa.eu).

² Matt Schroeder, *Captured and Counted: Illicit Weapons in Mexico and the Philippines*, in Small Arms Survey, *Everyday Dangers*, Cambridge, 2013, pp. 283-317.

³ See Paragraph 6, *infra*.

⁴ European Commission, *Study to Support an Impact Assessment on Options for Combatting Illicit Firearms Trafficking in the European Union*, Final Report, European Commission, July 2014, pp. 11-12 and 30-31.

⁵ The bulk of illicit firearms enter the illicit market by means of diversion; see Ernesto Savona, Marina Mancuso, *Fighting Illicit Firearms Trafficking Routes and Actors at European Level*, Final Report of Project FIRE, 2017, p. 27 ss.

⁶ European Commission, *Study to Support an Impact Assessment on Options for Combatting Illicit Firearms Trafficking in the European Union* cit., p. 12 ss.

⁷ *Ibid.*, p. ii; Ernesto Savona, Marina Mancuso, *Fighting Illicit Firearms*, *op. cit.*, p. 56 ss.

⁸ For a definition of ‘converted firearms’ see Paragraph 6, *infra*.

⁹ Nicolas Florquin, Benjamin King, *From Legal to lethal, Converted Firearms in Europe*, Small Arms Survey, 2018, p. 12.

trafficked, and of criminal offences involving firearms¹⁰. However, it has become clear that gaps in the EU legislation on firearms, and shortcomings in its implementation at national levels, foster criminal activities, and have a negative impact on the overall level of EU citizens' security.

The EU regulatory framework on IFT encompasses both *hard law* (directives and regulations) and *soft law* instruments (action plans, etc.), which simply address recommendations that States may decide to adopt or not. The *European Agenda on Security* (EAS)¹¹, adopted by the Commission on 28 April 2015, prioritized the fight against terrorism, organized crime and cybercrime, as interlinked areas with a strong cross-border dimension; and identified, i.a., the need to strengthen the legal framework on firearms and to combat illicit trafficking¹². The Commission argued that differences in national legislation of firearms are an obstacle to controls and police cooperation. As an urgency, it pointed out the need for a common approach on the neutralization and deactivation of firearms, to prevent reactivation and use by criminals¹³. In the aftermath of the 2015 terrorist attacks in Europe, and with the aim of implementing the EAS, the Commission adopted a package of measures known as “the EU gun ban”, including: i) a proposal to amend the EU Firearms Directive (Directive 91/477/EEC, as amended by Directive 2008/51/EC), to tighten controls on the acquisition, possession and circulation of firearms¹⁴; ii) an Implementing Regulation on common minimum standards for deactivation of firearms¹⁵; iii) and an Action Plan against illicit trafficking in and use of firearms and

¹⁰ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on European Commission, Evaluation of Council Directive 91/477/EC of 18 June 1991, as amended by Directive 2008/51/EC of 21 May 2008, on control of the acquisition and possession of weapons, COM(2015) 751 def., 18/11/2015, para. 19, p. 7.

¹¹ European Commission, *The European Agenda on Security*, COM(2015) 185 final, 15/08/2015.

¹² *Ibid.*, p. 17.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ European Commission, *Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Council Directive 91/477/EEC on control of the acquisition and possession of weapons*, COM(2015) 750 final, 18/11/2015.

¹⁵ *Commission Implementing Regulation (EU) 2015/2403 of 15 December 2015 establishing common guidelines on deactivation standards and techniques for ensuring that deactivated firearms are rendered irreversibly inoperable*, in OJEU L 333/62, 19/12/2015.

explosives¹⁶. After some rounds of Trilogue negotiations¹⁷, on 17 May 2017, the European Parliament and the Council adopted Directive 2017/853/EU¹⁸, amending Directive 91/477/EEC (the new Firearms Directive).

This article examines EU legislation on civilian¹⁹ firearms currently in place, with the aim of assessing its effectiveness in preventing and suppressing IFT. It contends that, notwithstanding undeniable progress, especially after the entry into force of the new Firearms Directive²⁰, the EU regulatory framework still requires some steps forward in order to comprehensively tackle IFT. This study covers neither soft law instruments, nor the external dimension of EU legislation adopted to combat illicit accumulation and trafficking of small arms and light weapons (SALW)²¹.

2. The first EU regulatory framework on firearms: Directive 91/477/EEC

The acquisition, possession and circulation of civilian firearms within the EU is subject to a comprehensive regulatory framework, originally set out in the already mentioned Directive 91/477/EEC (Firearms Directive)²². It establishes common

¹⁶ European Commission, *Implementing the European Agenda on Security: EU Action Plan against illicit trafficking in and use of firearms and explosives*, COM(2015) 624 final, 2/12/2015.

¹⁷ This formula refers to informal tripartite meetings attended by representatives of the European Parliament, the Council and the Commission.

¹⁸ *Directive (EU) 2017/853 of the European Parliament and of the Council of 17 May 2017 amending Council Directive 91/477/EEC on control of the acquisition and possession of weapons*; in OJEU L 137/22, 24/05/2017.

¹⁹ Civil firearms include weapons manufactured for self-protection, the provision of private security services, shooting sports and hunting, etc.

²⁰ In accordance with its Article 3 Directive (EU) 2017/853, in force as of 24/07/2017, on the twentieth day following that of its publication in the Official Journal of the European Union.

²¹ SALW refer to weapons which are manufactured to military specifications for use as lethal instruments of war; broadly speaking, small arms are those weapons designed for personal use, and light weapons are those designed for use by several persons serving as a crew. For a classification of SALW, including ammunitions, see *Report of the Panel of Governmental Experts on Small Arms*, UN Doc. A/52/298, 27/08/1997, Annex. For an overview of the EU strategy against the proliferation of SALW see Council of the European Union, *EU Strategy to combat illicit accumulation and trafficking of SALW and their ammunition*, Doc. 5319/06, 13/1/2006; and the contribution of Alessandra Lang in this Journal.

²² *Council Directive of 18 June 1991 on control of the acquisition and possession of weapons (91/477/EEC)*, in OJEC L 256/51, 13/09/1991; for an overview of Directive 91/477/EEC see André Collet, *L'Europe des armes, une double démarche*, in "Revue trimestrielle de droit européen", (1) 1992, pp. 105-110; Luis Leme, *The Council Directive on Control of the Acquisition and Possession of Weapons*

minimum standards, which Member States have to transpose into their national laws, and is aimed at balancing internal market objectives (i.e. cross border movement of firearms) and security policy purposes (to guarantee a high level of security for European citizens). Directive 91/477/EEC is based on the rationale that mutual confidence among Member States requires that the abolition of controls at intra-Community frontiers is underpinned by partially harmonized legislation on firearms²³. The Firearms Directive consequently determines the category of firearms whose acquisition and possession by individuals are prohibited, or subject to authorization or declaration²⁴; and lays down the minimum requirements that Member States must impose as regards the acquisition and possession of the different categories of firearms. The transfer from one Member State to another while in possession of a weapon should, in principle, be prohibited, unless a specific procedure is adopted that enables Member States to be notified that a firearm is to be brought into their territory (the 'European firearms pass' grants more flexible rules for hunting and target shooting)²⁵.

Directive 91/477/ECC does not specifically address IFT²⁶. However, it does contain a few provisions that are indirectly relevant to leakage of firearms to the illicit market. First, the above mentioned categorization of firearms is aimed at preventing citizens from a Member State with strict laws from easily buying a weapon in another Member State with more permissive legislation and then taking it back with them to their State of origin. This could encourage smuggling²⁷. Second, directive 91/477/ECC establishes an obligation on Member States to domestically register

and its Categorization of Firearms: A Rational Approach to Public Safety?, in "Harvard International Law Journal", 37(2) 1996, pp. 568-581.

²³ Directive 91/477/EEC (Preamble, paras. 4 and 5).

²⁴ Id (Annex 1); Category A lists prohibited firearms (automatic weapons, etc.); these weapons must, in principle, be excluded from private possession. Categories B and C contain the firearms subject to licence or to reporting. Category D comprises other firearms, which may be sold freely.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Preamble, para 8: "Whereas the Directive does not affect the right of Member States to take measures to prevent illegal trade".

²⁷ On this point, see Toine Spapens, *Trafficking in Illicit Firearms for Criminal Purposes within the European Union*, in "European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice", 2007, p. 359 ss., p. 374.

firearms that enter the market²⁸ and to exchange and share information relating to firearms²⁹.

3. The ‘minimalist approach’ and the limited effective contribution of Directive 2008/51/EC to eradicate IFT

The existing EU legislative framework dealing with IFT largely derives from the UN Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, their Parts and Components and Ammunition (UNFP)³⁰, which supplements the United Nations Convention against Transnational Organized Crime (UNTOC)³¹. The UNFP is an international instrument to which both the EU and its Member States are parties³². Directive 2008/51/EC, amending Directive 91/477/ECC³³, intervened to reinforce its ‘security aspects’, and to partially integrate into the Firearms Directive the appropriate provisions required by the UNFP as regards intra-Community transfers of firearms³⁴. The EU completed the process of transposition into EU legislation of

²⁸ Art 4.

²⁹ Art. 13.

³⁰ The UNFP (see *United Nations, Treaty Series*, vol. 2326, A-39574), was adopted in May 2001 as the third supplementary Protocol to the UNTOC, by General Assembly resolution 55/255, 08/06/2001. The UNFP entered into force on 3 July 2005. It is aimed at promoting and strengthening international cooperation and developing cohesive mechanisms to prevent, investigate and prosecute the offences stemming from the illicit manufacturing of and trafficking in firearms.

³¹ *United Nations, Treaty Series*, vol. 2225, I-39574.

³² In accordance with *Council Decision 2001/748/EC of 16 October 2001 concerning the signing on behalf of the European Community of the UNFP, annexed to the UNTOC* (in OJEC L 280, 24.10.2001, p. 5), the Commission signed the Protocol on behalf of the Community on 16 January 2002; for the subsequent European Union approval of the UNFP see *Council Decision of 11 February 2014 on the conclusion, on behalf of the European Union, of the Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*; in OJEU L 89/7, 25/03/2014.

³³ In OJEU, L 179/5, 08/07/2008.

³⁴ Recital 3 of Directive 2008/51/EC. Furthermore, the legislative intervention was necessary in order to improve certain issues, in particular those that were identified in the report of the Commission to the European Parliament of 15 December 2000 on the implementation of Directive 91/477/EEC; see *Report from the Commission to the European Parliament and the Council. The implementation of Council Directive 91/477/EEC, of 18 June 1991, on control of the acquisition and possession of weapons*, COM (2000) 837 final. Brussels, 15.12.2000. According to this report, the legal framework created by the Directive was sufficient as a whole. However, key problems related to the national implementation of the Directive were identified in some areas (difficulties with the exchange of information; disparity and complexity of national legislations, administrative measures and authorization procedures; differences in the classification of hunting and sporting firearms). This underlined the need for clarification of certain provisions (e.g. defining certain types of weapons, namely deactivated and antique weapons) to ensure a more uniform application of the Directive.

UNFP provisions through Regulation 258/2012³⁵, which addresses the trade and transfers of firearms with countries outside the EU³⁶. Directive 2008/51/EC introduced into the EU legislation definitions (and a new classification) of ‘firearms’³⁷, ‘illicit manufacturing’³⁸ and ‘illicit trafficking’³⁹.

Directive 2008/51/EC, in clear continuity with Directive 91/477/ECC, essentially aims to ensure the proper functioning of the internal market of licit firearms, and to strengthen the security of EU citizens from dangers arising from them, through a variety of preventive measures. Accordingly, it supplemented the minimum conditions for the acquisition and possession of firearms for civil use, and further harmonized administrative requirements for their transfer and circulation within the EU⁴⁰. Pursuing the objective to align EU legislation to legal requirements of the UNFP, it introduced into Directive 91/477/EEC several stipulations that are quite

³⁵ *Regulation (EU) no. 258/2012 of the European Parliament and of the Council of 14 March 2012 implementing Article 10 of the United Nations’ Protocol against the illicit manufacturing of and trafficking in firearms, their parts and components and ammunition, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organised Crime (UN Firearms Protocol), and establishing export authorisation, and import and transit measures for firearms, their parts and components and ammunition*; in *OJEU*, L 94/1, 30/03/2012.

³⁶ EU Regulation 258/2012 is based on the principle that firearms and related items should not be transferred between States without the knowledge and consent of all States involved. It establishes procedural rules for export, and import - as well as for transit of firearms, their parts and components and ammunition. Exports of firearms are subject to export authorizations, containing the necessary information to trace them, including the country of origin, the country of export, the final recipient and a description of the quantity of the firearms and related items. Member States have the obligation to verify that the importing third country has issued an import authorization. In the case of transit of weapons and related items through third countries, each transit country must give notice in writing that it has no objection. Member States must refuse to grant an export authorization if the person applying has any previous record concerning illicit trafficking or other serious crime.

³⁷ ‘[...] “firearm” means any portable barrelled weapon that expels, is designed to expel or may be converted to expel a shot, bullet or projectile by the action of a combustible propellant, unless it is excluded for one of the reasons listed in Part III of Annex I. Firearms are classified in part II of Annex I’; see art. 1, par. 1(a) Directive 91/477/EEC, as amended by Directive 2008/51/EC.

³⁸ ‘[...] “illicit manufacturing” means the manufacturing or assembly of firearms, their parts and ammunition: (i) from any essential component of such firearms illicitly trafficked; (ii) without an authorisation issued in accordance with Article 4 by a competent authority of the Member State where the manufacture or assembly takes place; or (iii) without marking the assembled firearms at the time of manufacture in accordance with Article 4(1)’; see art. 1, par. 2(a) Directive 91/477/EEC, as amended by Directive 2008/51/EC.

³⁹ ‘[...] “illicit trafficking” means the acquisition, sale, delivery, movement or transfer of firearms, their parts or ammunition from or across the territory of one Member State to that of another Member State if any one of the Member States concerned does not authorise it in accordance with the terms of this Directive or if the assembled firearms are not marked in accordance with Article 4(1)’; see Art. 1, par. 2(b) Directive 91/477/EEC, as amended by Directive 2008/51/EC.

⁴⁰ See new art. 5 and revised art. 6 and 7 Directive 91/477/EEC, as amended by Directive 2008/51/EC.

relevant to counter IFT. Such measures include some specific obligations aimed at facilitating the *tracing*⁴¹ of firearms. First, Member States must ensure that any firearm or its parts placed on the market has been *marked* and *registered*⁴². For this purpose, Member States, at the time of manufacture of each firearm, require either a unique marking (including the name of the manufacturer, the country or place of the manufacture, the serial number and the year of manufacture) or maintain any alternative marking with a number or alphanumeric code, thus allowing clear identification of the country of manufacture⁴³. In order to facilitate and strengthen the traceability of firearms Directive 2008/51/EC also obliges Member States to introduce *national computerized data-filing systems*⁴⁴ (which will register key information on all circulating firearms in Member States)⁴⁵. It improves the *exchange of information* among Member States (through the establishment of a contact point)⁴⁶ and provides a few minimum standards on *deactivation* of firearms⁴⁷.

In 2015 the Commission published a Report (REFIT Report)⁴⁸ on the implementation of Directive 91/477/EEC (as amended by Directive 2008/51/EC). At the outset, with specific reference to security, the REFIT Report raises a

⁴¹ For a definition of tracing, see footnote n. 66, *infra*.

⁴² See art. 4, par. 1 Directive 91/477/EEC, as amended by Directive 2008/51/EC.

⁴³ See art. 4, par. 2 Directive 91/477/EEC, as amended by Directive 2008/51/EC. The marking shall be affixed to an essential component of the firearm, the destruction of which would render the firearm unusable.

⁴⁴ Either a centralised system or a decentralised system, which guarantees access to authorized authorities to the data-filing systems in which the necessary information regarding each firearm is recorded (see art. 4, par. 4 Directive 91/477/EEC, as amended by Directive 2008/51/EC). Access by police, judicial and other authorised authorities to the information contained in the computerised data-filing system must be subject to compliance with Article 8 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (see Recital 8 Directive 2008/51/EC).

⁴⁵ While the UNFP provides that the registers containing information on weapons are to be kept at least 10 years, Directive 2008/51/EC, in view of the dangerous nature and durability of weapons, extends this period up to a minimum of 20 years in order to allow the proper tracing of firearms (information shall include: firearm type, make, model, calibre and serial number, as well as the names and addresses of the supplier and the person acquiring or possessing the firearm); throughout their period of activity, dealers are required to maintain a register in which all firearms subject to the Directive and which are received or disposed of by them are recorded, together with such particulars as enable the firearm to be identified and traced; see art. 4, par. 4 Directive 91/477/EEC, as amended by Directive 2008/51/EC.

⁴⁶ Art. 13 par. 3 Directive 91/477/EEC, as amended by Directive 2008/51/EC.

⁴⁷ See Paragraph 6, *infra*.

⁴⁸ *Evaluation of Council Directive 91/477/EC of 18 June 1991, as amended by Directive 2008/51/EC of 21 May 2008, on control of the acquisition and possession of weapons*, cit.

methodological problem, namely the absence of disaggregated data on the types/categories of firearms circulating in the EU, and/or illegally used and trafficked, as well as the lack of comparable and detailed data on trends in criminal offences and activities involving civilian firearms at the EU level⁴⁹. As to its effectiveness, the REFIT Report underlines that, in general terms, Directive 91/477/EEC (as amended by Directive 2008/51/EC) has positively contributed to increasing the level of security. This is especially due to a) the introduction of tracing requirements for Member States authorities (i.e. computerized registry) and the obligation for dealers to register all firearms transactions, b) marking obligations for manufacturers and c) minimum requirements for the acquisition and possession of firearms⁵⁰. The Commission was however hampered in addressing a more comprehensive assessment of its effectiveness in connection with the security objectives. In particular, this was due to the lack of an information base including specific and detailed data on criminal offences committed with legally owned firearms, converted alarm weapons and reactivated firearms in EU Member States⁵¹. In addition, the REFIT Report also underlines that the implementing process of the Firearms Directive has shown several inconsistencies, and revealed its very limited impact to counter IFT. This is mainly due to the lack of clarity and vagueness of some of its provisions. In this regard, the REFIT Report especially points out some limitations. These include a) the limited harmonization of the rules on marking (differences in marking standards which limited the ability to trace firearms), b) differences in deactivation techniques and standards as well as in the designation of the authority carrying them out⁵², c) differences in categorization and registration of firearms in national legislations, which also cause problems in traceability and law enforcement⁵³, d) the lack of interconnection of national tracking and data filing

⁴⁹ *Ibid.*, para. 19.

⁵⁰ *Ibid.*, para. 21.

⁵¹ *Ibid.*, para. 22.

⁵² *Ibid.*, para. 27. Such differences cause concerns as not only the authority or actor in charge of the deactivation might not have the necessary technical skills, but also because the standards in some Member States are not considered sufficient.

⁵³ This is the case in particular when an object considered as a firearm in one Member State is transferred to a Member State where it is not considered as a firearm any longer and hence the authorities lose trace of it.

systems, e) the unclear definition of convertibility in the Firearms Directive⁵⁴ and f) differences in the interpretation of key terms included in the Directive (essential components, brokers, alarm weapons and antique weapons). Based on these findings, the Commission concludes its assessment recommending a legislative intervention (through a new amendment of Directive 91/477/EEC, in particular with the aim: i) of clarifying the definition of convertibility and to establish common criteria to define alarm weapon, ii) of continuing the harmonization of standards and rules on deactivation of firearms; and iii) of strengthening the harmonizing rules on marking⁵⁵.

4. The ‘security’ oriented approach of Directive 2017/853/EU

The overall objectives of Directive 2017/853/EU mirror those established by previous EU legislation on firearms. It finds its legal basis in Article 114 of the Treaty on the Functioning of the European Union (in line with the initial legal basis of the Firearms Directive), aiming to better regulate (and facilitate) the functioning of the internal market in firearms, while guaranteeing a high level of safety for EU citizens. However, since the Commission submitted its proposal in 2015, it became quite clear that the new amendment of Directive 91/477/EEC would have been strictly focused on ‘security issues’. The Commission framed its first draft text as a legislative response to emerging and increasingly more complex security threats, including the challenge of IFT⁵⁶. The Preamble of Directive 2017/853/EU reflects this approach stating that: ‘certain aspects of Directive 91/477/EEC need to be further improved in a proportionate way, in order to address the misuse of firearms for criminal purposes and considering recent terrorist acts’⁵⁷. Accordingly, many of its provisions expressly deal with issues that have a great impact on security, taking into account the conclusions of studies that the Commission carried out in the

⁵⁴ See Paragraph 6, *infra*.

⁵⁵ *Evaluation of Council Directive 91/477/EC of 18 June 1991, as amended by Directive 2008/51/EC of 21 May 2008, on control of the acquisition and possession of weapons*, cit., para. 34.

⁵⁶ *Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Council Directive 91/477/EEC* cit., para.1.

⁵⁷ See Para. 2 of Preamble, Directive 2017/853/EU.

preparatory phase⁵⁸. On the whole, the new Firearms Directive does not go beyond what is necessary to achieve the objective of ensuring the security of EU citizens without unnecessarily restricting the internal market (*proportionality* principle)⁵⁹. Another rationale inspiring Directive 2017/853/EU is that organized crime and terrorism threats and the potentially huge social and economic costs of violent actions (including IFT), are inherently characterized by their transnational nature, affecting more than one Member State at the same time. In this sense, the EU is required to intervene because these security issues cannot be dealt with in a fully satisfactory manner either by the individual Member States, or bilaterally (*subsidiarity* principle)⁶⁰.

By establishing a stricter regulation of the acquisition, possession⁶¹ and online trade⁶² of licit firearms, the new Firearms Directive will positively contribute to preventing the leakage of licit firearms to the illicit market. Member States' obligation to take all appropriate measures in order to prohibit (with very limited exceptions)⁶³ the acquisition and possession of firearms, the essential components and the ammunition classified in Category A (prohibited firearms)⁶⁴, will also be

⁵⁸ See Paragraph 3, *supra*.

⁵⁹ See para. 33 of Preamble, Directive 2017/853/EU.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ See new art. 5 Directive 91/477/EEC (as amended by Directive 2017/853/EU).

⁶² The new Firearms Directive stipulates that the acquisition of firearms, essential components and/or ammunitions through the Internet shall require the permission of a collector or a broker; see new art. 5a Directive 91/477/EEC (as amended by Directive 2017/853/EU). A report of the Commission (see European Commission, *Evaluation of the Firearms Directive*, Final report, December, 2014, pp. 50-51) demonstrated the increasing use of the Internet as a sales channel for firearms and the growing difficulties in controlling this online market. The role of the Internet in the illicit arms trade was confirmed in recent terrorist attacks (see Paragraph 6, *infra*) where in some cases firearms were illegally assembled with components legally purchased via Internet. Another very challenging problem is the role of emerging illicit firearms markets in the dark Web; however, this issue is not addressed by Directive 2017/853/EU; for a detailed study on the dark Web see Ernesto Savona, Marina Mancuso, *Fighting Illicit Firearms*, *op. cit.*, p. 62 ss.

⁶³ Under new art. 6 para. 2 Directive 91/477/EEC (as amended by Directive 2017/853/EU) such exceptions refer exclusively to those firearms held for the protection of the security of critical infrastructures, commercial shipping, high-value convoys and sensitive premises, as well as for national defense, educational, cultural, research and historical purposes. In such cases, the national competent authorities may grant, in individual cases, exceptionally and in a duly reasoned manner, authorizations for firearms, essential components and ammunition classified in category A where this is not contrary to public security or public order. Also collectors may be authorized (under very strict conditions) to acquire and possess firearms, essential components and ammunition classified in category A (see art. 6, para. 3).

⁶⁴ Member States shall ensure that those firearms, essential components and ammunition unlawfully held in contravention of that prohibition are seized; see art. 6, para. 1 Directive 91/477/EEC (as amended by Directive 2017/853/EU).

useful to indirectly pursue the above mentioned goal. The same is true for the ban of the most dangerous semi-automatic firearms, which move from Category B (firearms subject to authorization) to Category A of Directive 91/477/EEC, and will not, under any circumstances, be allowed to be held by private persons, even if they have been permanently deactivated⁶⁵.

5. Enhanced traceability of firearms

Directive 2017/853/EU provides for several measures specifically dealing with the prevention and suppression of IFT. The enhancement (through a reinforced normative framework) of the *traceability*⁶⁶ of firearms is at the heart of the new Firearms Directive strategy against criminal activities. The traceability of firearms is of paramount importance to allow law enforcement and judicial authorities both to prevent (detect) and to investigate and prosecute IFT offences⁶⁷. For this purpose, the new Firearms Directive aims first of all to better harmonize Member States' legislation on the *marking* of firearms which, as already pointed out⁶⁸, was lacking in uniformity and facilitated criminals in illegally trading weapon parts or illicitly reactivating firearms⁶⁹. Directive 2017/853/EU obliges Member States to introduce tighter rules on marking of firearms in three areas, in order for them to be better tracked in case of theft, loss, diversion from the licit market, or illicit trafficking. With respect to *marking techniques*, the Commission must adopt binding implementing acts establishing technical specifications and common standards, so that the

⁶⁵ See Annex 1, Part II new category A7 Directive 91/477/EEC (as amended by Directive 2017/853/EU).

⁶⁶ '[...] "tracing" means the systematic tracking of firearms and, where possible, their parts and ammunition from manufacturer to purchaser for the purpose of assisting the competent authorities of Member States in detecting, investigating and analysing illicit manufacturing and illicit trafficking'; see art. 1, para. 1 (13) Directive 91/477/EEC, as amended by Directive 2017/853/EU.

⁶⁷ According to Interpol firearms tracing can: link a suspect to a firearm in a criminal investigation; identify potential firearm traffickers; detect firearm crime trends; targeted intelligence-led police operations aimed at curbing the firearms supply to terrorist networks and violent individuals; see Interpol, *Illicit Arms Records and tracing Management System (iARMS)*, 2018; available at www.interpol.int/Crime-areas/Firearms-trafficking/INTERPOL-Illicit-Arms-Records-and-tracing-Management-System-iARMSiCC.

⁶⁸ See Paragraph 3, *supra*.

⁶⁹ See European Commission, *Evaluation of the Firearms Directive*, cit., p. 64.

marking of firearms will be harder to erase⁷⁰. Second, the obligation of marking is extended to *imported firearms*⁷¹, as required by the UNFP⁷². Finally, as to the placement of the mark, Directive 2017/853/EU clarifies that, with respect to firearms manufactured or imported into the Union on or after 14 September 2018, the marking will be affixed on any *essential component*⁷³ of the firearm⁷⁴. With respect to traceability, Directive 2017/853/EU also establishes an obligation to extend records by keeping computerized data-filing systems in the Member States for a period of 30 years after the destruction of the firearms or essential components concerned⁷⁵. There is also a more efficient sharing of information between dealers and brokers, on the one hand, and national competent authorities, on the other⁷⁶. Finally, the Commission must provide for an electronic system to improve the *exchange of information* on firearms among Member States⁷⁷.

⁷⁰ See art. 4, para. 2a Directive 91/477/EEC, as amended by Directive 2017/853/EU.

⁷¹ See art. 4, para. 1 Directive 91/477/EEC, as amended by Directive 2017/853/EU.

⁷² See art. 8 UNFP.

⁷³ 'Essential component' means the barrel, the frame, the receiver, including both upper and lower receivers, where applicable, the slide, the cylinder, the bolt or the breech block, which, being separate objects, are included in the category of the firearms on which they are or are intended to be mounted; see art. 1, para. 1(2) Directive 91/477/EEC, as amended by Directive 2017/853/EU.

⁷⁴ See art. 4, para. 1 Directive 91/477/EEC, as amended by Directive 2017/853/EU. According to a study of the Commission (see European Commission, *Evaluation of the Firearms Directive*, cit., p. 64) "Differences related to the placement of the mark and namely to the essential components to be marked [...] create room for criminals to illegally trade firearms parts that can be used to build or reactivate a firearm. Moreover, the disassembly of a fully assembled weapon in which only one essential component was marked can provide a source of unmarked essential components that can be sold to other member State without being traced".

⁷⁵ See art. 4, para. 4 Directive 91/477/EEC, as amended by Directive 2017/853/EU. This is in view of the dangerous nature and durability of firearms and essential components, in order to ensure that competent authorities are able to trace firearms and essential components for the purpose of administrative and criminal proceedings.

⁷⁶ To facilitate this, national competent authorities should establish a means of electronic connection accessible to dealers and brokers, which can include submission of the information by email or directly through a database or other registry (see art. 4, para. 3 Directive 91/477/EEC, as amended by Directive 2017/853/EU). Access to these records and all related personal data should be restricted to competent authorities and should be permitted only up until 10 years after the destruction of the firearm or essential components concerned for the purpose of granting or withdrawing authorizations or for customs proceedings, including the possible imposition of administrative penalties, and up until 30 years after the destruction of the firearm or essential components concerned where that access is necessary for the enforcement of criminal law.

⁷⁷ "The competent authorities of the Member States shall exchange, by electronic means, information on the authorisations granted for the transfer of firearms to another Member State and information with regard to refusals to grant authorisations as provided for in Articles 6 and 7 on grounds of security or relating to the reliability of the person concerned"; see new art. 13, para. 4-5 Directive 91/477/EEC, as amended by Directive 2017/853/EU. The main problems in relation to the exchange of information dealt with the difficulty to identify national contact points in some cases, the lack of

6. Regulatory measures on ‘converted firearms’

The term ‘converted firearms’ refers to modifications of an object that is incapable of firing a projectile, to one capable of doing so⁷⁸, and typically indicates: i) the *conversion of imitation firearms* – or any object resembling a firearm, but incapable of expelling a projectile – to lethal-purpose weapons⁷⁹; and ii) *the reactivation of deactivated firearms*⁸⁰. In 2014, the Commission published a study⁸¹ underlining the challenge of converted firearms, which represent a new peculiar feature of ITF. The problem of converted firearms has emerged in Europe in the last two decades, particularly as a consequence of the Balkan wars⁸². Directive 91/477/EEC does not regulate firearms conversion. A first major change in the EU legislation to address illicit firearms conversion came with the adoption of Directive 2008/51/EC, which introduced a revised definition of what constitutes a firearm. This definition included weapons that ‘may be converted to expel a shot’⁸³. Although this definition was an important achievement, EU legislation left Member States free to decide the technical standards that would be required to prevent conversion. Moreover, Directive 2008/51/EC obliged Member States to introduce national procedures for the deactivation of firearms, which render the weapons permanently inoperable, to be verified by a competent authority⁸⁴. The REFIT Report identified several

transparency, and the fact that information on firearm transfers were mainly paper-based; see *Evaluation of the Firearms Directive*, cit., p. 70.

⁷⁸ See Nicolas Florquin, Benjamin King, *From legal to lethal*, op. cit., p. 16.

⁷⁹ Following the classification proposed by Nicolas Florquin, Benjamin King, *ibid.*, p. 18, non-lethal-purpose imitation firearms easily convertible into firearms include: alarm weapons/blank-firing firearms and airsoft (or air/gas guns).

⁸⁰ Deactivated firearms refer to real firearms rendered permanently unfit for use. Other firearms whose firing capabilities were significantly downgraded included: acoustic expansion weapons - AEWs (real firearms modified to be unable to fire a solid projectile), and firearms modified to Flobert calibres (real firearms modified or designed for Flobert calibres, which are unrestricted in some countries); see Nicolas Florquin, Benjamin King, *ibid.* Converted firearms also include a third category, namely the modification of semi-automatic firearms into automatic ones.

⁸¹ See European Commission/SIPRI, *Study to support an Impact Assessment on a possible initiative related to improving rules on deactivation, destruction and marking procedures of firearms in the EU, as well as on alarm weapons and replicas*, Luxembourg, June 2014.

⁸² *Ibid.*, p. 10 ss.

⁸³ ‘For the purposes of this Directive, an object shall be considered as capable of being converted to expel a shot, bullet or projectile by the action of a combustible propellant if: it has the appearance of a firearm, and as a result of its construction or the material from which it is made, it can be so converted.’; see art. 1, par. 1(a) Directive 91/477/EEC, as amended by Directive 2008/51/EC.

⁸⁴ Annex I, section III Directive 91/477/EEC, as amended by Directive 2008/51/EC. These minimum restrictions include the obligation for Member States to make arrangements for the deactivation measures to be verified by a competent authority. This authority shall ensure that the national

problems arising from the implementation of Directive 91/477/EEC (as amended by Directive 2008/51/EC) provisions regulating converted firearms. These were namely the lack of clear definitions on alarm weapons, and the lack of technical guidelines and common rules on deactivation⁸⁵ and 'convertibility'. They created scope for national interpretation, which resulted in differences in national approaches, but also produced cases of incomplete or improper implementation of the Firearms Directive at the national level. All these loopholes and shortcomings in the EU legislation have created vulnerabilities (and limited traceability of converted firearms) that significantly bolstered the smuggling of these weapons and other criminal activities throughout Europe; and have created several obstacles for law enforcement and for police and judicial cooperation⁸⁶. In the aftermath of the 2015 terrorist attacks in Europe (Paris and Copenhagen), which included, *inter alia*, the use of firearms that had been incorrectly deactivated or firearms assembled with badly deactivated components (as well as acoustic weapons being converted into real firearms)⁸⁷, the EU, as already pointed out, has introduced an Implementing Regulation⁸⁸ (including a revised annex)⁸⁹ establishing common guidelines on deactivation standards and techniques. Its provisions aim to harmonize technical standards of the entire deactivation process (including marking and verification

procedures for deactivation of firearms render the weapons permanently deactivated. As requested by the co-legislators at the time of the amendment, Annex I - Part III point (a) states that 'the Commission shall issue common guidelines on deactivation standards and techniques to ensure that deactivated firearms are rendered irreversibly inoperable'. Until the common guidelines on deactivation are adopted, Member States are free to adopt the most suitable procedures in this regard.

⁸⁵ See Paragraph 3 (especially footnote n. 52), *supra*. Permanently deactivated firearms were generally no longer considered weapons under the domestic legislation of several Member States, and consequently they could be held by private persons and freely move within the internal market.

⁸⁶ See European Commission/SIPRI, *Study to support an Impact Assessment on a possible initiative related to improving rules on deactivation, destruction and marking procedures of firearms in the EU, as well as on alarm weapons and replicas* cit., p. 39.

⁸⁷ See European Investigative Collaborations-EIC, "*Mapping the Weapons of Terror: East Europe's shadow gun market is fuelling terrorism in the west, as criminal gangs use legal loopholes and open borders to traffic weapons*", 18/03/2016, (eic.network/projects/arms).

⁸⁸ See footnote n. 15, *supra*. For a criticism of technical requirements embodied in the original annex of the new Regulation on deactivation of firearms, see Nicolas Florquin, Benjamin King, *From legal to lethal*, *op. cit.*, p. 51.

⁸⁹ See *Commission Implementing Regulation (EU) 2018/337 of 5 March 2018 amending Implementing Regulation (EU) 2015/2403 establishing common guidelines on deactivation standards and techniques for ensuring that deactivated firearms are rendered irreversibly inoperable*, in *OJEU*, L 65/1, 8/03/2018.

requirements), ensuring that deactivated firearms are rendered irreversibly inoperable⁹⁰. Subsequent Directive 2017/853/EU provides for a more comprehensive regulation of converted firearms. National registries must keep records of deactivated firearms⁹¹ and their owners. Deactivated firearms must now be classified as category C (firearms and weapons subject to declaration)⁹². As a consequence, deactivated firearms now fall within the scope of the Firearms directive, and are consequently submitted to all its requirements with reference to possession and circulation. The new Firearms Directive also focuses on acoustic expansion weapons (AEW)⁹³, given their easily convertibility to lethal firearms. It establishes that AEW have to be classified in the same legal category as the original weapon and are therefore subject to the same restrictions as their unaltered version⁹⁴. Also Alarm weapons are included within the scope of Directive 2017/853/EU. States must classify alarm pistols that are capable of being converted as real firearms⁹⁵. The determination of which alarm weapons qualify as being capable of conversion is to be established based on manufacturing characteristics⁹⁶. The Commission will adopt technical specifications on conversion through implementing acts⁹⁷.

⁹⁰ The Implementing Regulation is based on the criteria for deactivation developed by the Permanent International Commission for the Proof of Small Arms (the CIP).

⁹¹ 'Deactivated firearms' means firearms that have been rendered permanently unfit for use by deactivation, ensuring that all essential components of the firearm in question have been rendered permanently inoperable and incapable of removal, replacement or modification in a manner that would permit the firearm to be reactivated in any way; see art. 1, para. 1(7) Directive 91/477/EEC, as amended by Directive 2017/853/EU.

⁹² See Annex I, Part IV category C, para. 6 Directive 91/477/EEC, as amended by Directive 2017/853/EU.

⁹³ Nicolas Florquin, Benjamin King, *From legal to lethal, op. cit.*, p. 52, question if Directive 2017/853/EU also applies to firearms altered to Flobert calibres; see footnote n. 80, *supra*.

⁹⁴ See Annex I, new categories A9, B8 and C5 Directive 91/477/EEC, as amended by Directive 2017/853/EU.

⁹⁵ See new art. 10a, para. 2 Directive 91/477/EEC, as amended by Directive 2017/853/EU.

⁹⁶ See new art. 10bis, para. 1 Directive 91/477/EEC, as amended by Directive 2017/853/EU.

⁹⁷ See new art. 10a, para. 3 Directive 91/477/EEC, as amended by Directive 2017/853/EU.

7. Criminalization and prosecution of IFT

The criminalization and prosecution of certain acts are crucial to tackle IFT. EU legislation does not provide for a wide framework criminalizing IFT. Directive 91/477/ECC (as amended by Directive 2008/51/EC and Directive 2017/853/EU) does not cover at all criminalization of IFT. This omission is not unexpected since the Firearms Directive does not have a criminal law focus. A general provision on sanctions for infringements of the national rules adopted pursuant to the Firearms Directive is set out in the revised Article 16 of Directive 2008/51/EC. Accordingly, national legislations have to establish adequate penalties (effective, proportionate and dissuasive) with reference to IFT⁹⁸. A previous proposal of the Commission expanded the text of Article 16 establishing an obligation for Member States to make IFT a serious crime⁹⁹. Moreover, this proposal extended criminalization to actions such as attempts, or participation as an accomplice, which cannot be directly qualified as IFT¹⁰⁰. However, this draft provision was finally deleted from the final text of Directive 2008/51/EC.

EU Member States' obligation to domestically criminalize IFT arises from their ratification of the UNFP, which deals with IFT as a typical form of 'transnational organized crime'¹⁰¹. However, UNFP, in itself, does provide for very wide legal

⁹⁸ A similar provision is embodied in Recital 16 of Regulation (EU) No 258/2012 (see, footnote n. 35, *supra*).

⁹⁹ See *Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Council Directive 91/477/EEC on control of the acquisition and possession of weapons*, COM(2006) 93 final, 2/3/2006.

¹⁰⁰ *Ibid.*, proposal of new art. 16.

¹⁰¹ Transnational crimes refer to a category of crimes which are dealt with by an emerging branch of international law known as 'Transnational Criminal Law' (see Tom Obokata, *Transnational organised crime in international law*, Oxford, 2010, pp. 30-31), which does not establish individual criminal responsibility in international law, nor does it prohibit a conduct directly. Instead, it promotes, by means of international treaties, such as the UNTOC and UNFP (see footnotes n. 30-31, *supra*), indirect suppression of a crime through domestic criminal law by imposing obligations on States to enact legislation. In some cases, IFT can be prosecuted under 'International criminal Law', which, on the contrary, directly prohibits international crimes (genocide, crimes against humanity and war crimes) and establishes an individual criminal responsibility. These cases refer to arms transfers which constitute complicity (aiding and abetting) in international crimes; in particular, in the event that the supplier of arms (the trafficker) provides arms to a recipient (the principal perpetrator of the crime) to be used in committing genocide, crimes against humanity or war crimes; for an overview of this profile see Antonio Leandro, *Arms transfer and complicity in war crimes*, in Fausto Pocar, Marco Pedrazzi, Micaela Frulli (Eds.), *War Crimes and the Conduct of Hostilities. Challenges to Adjudication and Investigation*, Cheltenham, Northampton, 2013, p. 225 ss.; and Christian Ponti, *Arms Transfer, Human Rights and Humanitarian Law. Some Remarks after the Adoption of the Arms Trade Treaty*, in "Diritti umani e diritto internazionale", vol. 7, 2013, n. 3, p. 662 ss.

definitions of IFT offences. Article 5 of the UNFP stipulates that each State Party must adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences acts committed intentionally, the illicit manufacturing¹⁰², or illicit trafficking in firearms¹⁰³, and falsification or illicit obliteration, removal or altering of marking(s) of firearms¹⁰⁴. UNFP leaves a considerable margin of discretion to States Parties in matters of IFT criminalization, and the related elements of level and type of penalties, in line with their legal traditions. In 2014, the Commission published a study¹⁰⁵ which analyzed the legal framework in all Member States, including the definitions of specific offences relating to firearms trafficking, penalties and sanctions and other complementarity aspects (i.e. aggravating circumstances or mitigating factors; liability of legal persons; and the notion of intent and negligence). The Commission concluded its report by stating that as a result of the different legal cultures of Member States and this ‘non-prescriptive approach’ of the UNFP, there is a considerable diversity of legal frameworks in relation to IFT offences and penalties at the national level¹⁰⁶. This research also underlined that the lack of harmonization with regard to the definition of offences and penalties for IFT could hinder cross-border efforts to combat IFT¹⁰⁷. For instance, as a consequence of the above-mentioned diversity of national legislation on sanctions, cross-border cooperation by police and judicial authorities could be hampered¹⁰⁸. In this regard, harmonization of the sanctions regime among EU Member States could facilitate smoother application of many preventive and investigative measures, and minimize the so called ‘forum shopping’ by criminals¹⁰⁹.

¹⁰² Art. 5, para. 1a UNFP.

¹⁰³ Art. 5, para. 1b UNFP.

¹⁰⁴ Art. 5, para. 1c UNFP.

¹⁰⁵ See European Commission, *Study to Support an Impact Assessment on Options for Combatting Illicit Firearms Trafficking in the European Union*, Final Report, 2014.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 87.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 73.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 78.

¹⁰⁹ According to this theory, criminals may pick and choose EU jurisdictions between which to move illicit firearms on the basis that such activity carries a lower (or a non-existing) penalty if the offenders are caught in the chosen Member State(s).

8. Conclusion

The EU has adopted several legal binding instruments to counteract IFT, but no single tool regulates all the different aspects of this criminal activity. This study demonstrates that with the adoption of Directive 2017/853/EU, the legislator has consolidated a positive legislative trend inaugurated by Directive 2008/51/EC, particularly aiming to strengthen the ‘security issues’ linked to the possession and circulation of licit and illicit firearms. In line with the recommendations of the Commission, Directive 2017/853/EU will bring a decisive improvement in several areas of the EU legal framework to detect, investigate and prosecute IFT. First, Directive 2017/853/EU will considerably strengthen legal measures aimed at *effectively tracing* illicit firearms, thanks to its more harmonized rules on markings, as well as to the newly envisaged electronic system to exchange information on licit and illicit firearms among Member States. Second, the new Firearms Directive will establish an effective legal basis for a common regulation of ‘converted firearms’ in the EU, by introducing innovative requirements and obligations on deactivated firearms and alarm weapons¹¹⁰. All these norms, if properly translated into domestic legislation, will offer a great contribution to countering this emerging ‘new’ form of IFT throughout Europe, which has been for a long time confined to a ‘grey area’ between the licit and illicit markets. The guiding role of the Commission envisaged by Directive 2017/853/EU will facilitate this process.

Notwithstanding this undeniable progress, the EU still lacks a legislative policy to fight all aspects of IFT comprehensively. In particular, it would be desirable to introduce further legislative intervention with the purpose of effectively harmonizing Member States’ substantive criminal law on IFT (common definitions on offences and penalties), including the illegal possession and illicit trafficking of converted firearms. This achievement would reduce legal uncertainty on behalf of police and investigating authorities, as well as facilitate prosecutions, where difficulties are often the result of deficient national legislation¹¹¹. It will also

¹¹⁰ Future efforts to address firearms conversion should also focus on the destruction of surplus firearms; on this point see Nicolas Florquin, Benjamin King, *From legal to lethal*, *op. cit.*, p. 52.

¹¹¹ According to the Commission (see *Study to Support an Impact Assessment on Options for Combatting Illicit Firearms Trafficking in the European Union* *cit.*, pp. 138-139) there are also significant complications of tackling cross-border IFT of a non-legal nature, such as lack of resources,

constrain opportunities for criminals to exploit loopholes, as well as reduce their incentives for forum shopping between EU jurisdictions. The legal basis for such an intervention lies in art. Article 83(1) TFEU. This provides for the establishment of minimum rules concerning the definition of criminal offences and sanctions in the area of IFT with a cross-border dimension, given that this is necessary as a consequence of the nature or impact of this offence or due to a special need to combat such trafficking on a common EU basis. However, in considering any EU initiative in this direction it is necessary to bear in mind at least two challenging issues. First, there is likely to be political sensitivity in harmonizing the constituent elements (*actus reus* and *mens rea*) and other related elements, including penalties, of the illicit firearms trafficking offence, where and to the extent that these involve fundamental principles of criminal law at the national level¹¹². Second, in the last fifteen years, the EU criminal law legislative policy has been predominantly driven by the paradigm of mutual recognition of judgments and judicial decisions (on which judicial cooperation in criminal matters in the Union is based)¹¹³, with very limited actions aiming to harmonize substantive criminal law of Member States.

conflicting policy priorities (for example with anti-terror legislation) and lack of enforcement of existing laws.

¹¹² The study of the Commission (*id.*, p. 139) points out issues such as aggravating or mitigating circumstance, sanctions and penalties, and the factor of negligence and degrees of intent to commit the offence of IFT.

¹¹³ See, for instance, (2002/584/JHA) Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States (EAW), in OJEC L 190, 18/07/2002, and Directive 2014/41/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 regarding the European Investigation Order in criminal matters (EIO), in OJEU, L 130/1, 01/05/2014), which both do apply, *inter alia*. to illicit trafficking in weapons, munitions and explosives (see art. 2 para. 2 EAW and annex d EIO).

Bibliography

Collet André, *L'Europe des armes, une double démarche*, in "Revue trimestrelle de droit européen", (1) 1992, pp. 105-110

Commission Implementing Regulation (EU) 2015/2403 of 15 December 2015 establishing common guidelines on deactivation standards and techniques for ensuring that deactivated firearms are rendered irreversibly inoperable, in OJEU L 333/62, 19/12/2015

Commission Implementing Regulation (EU) 2018/337 of 5 March 2018 amending Implementing Regulation (EU) 2015/2403 establishing common guidelines on deactivation standards and techniques for ensuring that deactivated firearms are rendered irreversibly inoperable, in OJEU, L 65/1, 8/03/2018

Council Decision 2001/748/EC of 16 October 2001 concerning the signing on behalf of the European Community of the UNFP, annexed to the UNTOC, in OJEC L 280, 24.10.2001

Council Decision of 11 February 2014 on the conclusion, on behalf of the European Union, of the Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime; in OJEU L 89/7, 25/03/2014

Council Directive of 18 June 1991 on control of the acquisition and possession of weapons (91/477/EEC), in OJEC L 256/51, 13/09/1991

Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States (2002/584/JHA), in OJEC L 190, 18/07/2002

Directive 2008/51/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 amending Council Directive 91/477/EEC on control of the acquisition and possession of weapons, in OJEU, L 179/5, 08/07/2008; in OJEU, L 94/1, 30/03/2012

Directive 2014/41/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 regarding the European Investigation Order in criminal matters, in OJEU, L 130/1, 01/05/2014

Directive (EU) 2017/853 of the European Parliament and of the Council of 17 May 2017 amending Council Directive 91/477/EEC on control of the acquisition and possession of weapons; in OJEU L 137/22, 24/05/2017

European Commission, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council. The implementation of Council Directive 91/477/EEC, of 18 June 1991, on control of the acquisition and possession of weapons*, COM (2000) 837 final. Brussels, 15.12.2000

European Commission, *Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Council Directive 91/477/EEC on control of the acquisition and possession of weapons*, COM(2006) 93 final, 2/3/2006

European Commission, *Study to Support an Impact Assessment on Options for Combatting Illicit Firearms Trafficking in the European Union*, Final Report, European Commission, July 2014

European Commission, *Evaluation of the Firearms Directive*, Final report, December 2014

European Commission, *The European Agenda on Security*, COM(2015) 185 final, 15/08/2015

European Commission, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on European Commission, Evaluation of Council Directive 91/477/EC of 18 June 1991, as amended by Directive 2008/51/EC of 21 May 2008, on control of the acquisition and possession of weapons*, COM(2015) 751 def., 18/11/2015

European Commission, *Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Council Directive 91/477/EEC on control of the acquisition and possession of weapons*, COM(2015) 750 final, 18/11/2015

European Commission, *Implementing the European Agenda on Security: EU Action Plan against illicit trafficking in and use of firearms and explosives*, COM(2015) 624 final, 2/12/2015

European Commission/SIPRI, *Study to support an Impact Assessment on a possible initiative related to improving rules on deactivation, destruction and marking procedures of firearms in the EU, as well as on alarm weapons and replicas*, June 2014

EU Strategy to combat illicit accumulation and trafficking of SALW and their ammunition, Doc. 5319/06, 13/1/2006

EUROPOL, *European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA)*, 2017

Florquin Nicolas, King Benjamin, *From Legal to lethal, Converted Firearms in Europe*, Small Arms Survey, 2018

Illicit Arms Records and tracing Management System (iARMS), 2018 (www.interpol.int/Crime-areas/Firearms-trafficking/INTERPOL-Illicit-Arms-Records-and-tracing-Management-System-iARMSiCC)

Leandro Antonio, *Arms transfer and complicity in war crimes*, in Pocar Fausto, Pedrazzi Marco, Frulli Micaela (Eds.), *War Crimes and the Conduct of Hostilities. Challenges to Adjudication and Investigation*, Cheltenham, Northampton, 2013, p. 225 ss

Leme Luis, *The Council Directive on Control of the Acquisition and Possession of Weapons and its Categorization of Firearms: A Rational Approach to Public Safety?*, in "Harvard International Law Journal", 37(2) 1996, pp. 568-581

Obokata Tom, *Transnational organised crime in international law*, Oxford, 2010

Ponti Christian, *Arms Transfer, Human Rights and Humanitarian Law. Some Remarks after the Adoption of the Arms Trade Treaty*, in "Diritti umani e diritto internazionale", vol. 7, 2013, n. 3, p. 662 ss.

Regulation (EU) no 258/2012 of the European Parliament and of the Council of 14 march 2012 implementing Article 10 of the United Nations' Protocol against the illicit manufacturing of and trafficking in firearms, their parts and components and ammunition, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organised Crime (UN Firearms Protocol), and establishing export authorisation, and import and transit measures for firearms, their parts and components and ammunition; in OJEU, L 94/1, 30/03/2012

Report of the Panel of Governmental Experts on Small Arms, UN Doc. A/52/298, 27/08/1997, Annex

Savona Ernesto, Mancuso Marina, *Fighting Illicit Firearms Trafficking Routes and Actors at European Level*, Final Report of Project FIRE, 2017

Schroeder Matt, *Captured and Counted: Illicit Weapons in Mexico and the Philippines*, in Small Arms Survey, *Everyday Dangers*, Cambridge, 2013, pp. 283-317

Spapens Toine, *Trafficking in Illicit Firearms for Criminal Purposes within the European Union*, in "European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice", 2007, p. 359 ss.

United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 2000, in *UNTS*, vol. 2225, I-39574

United Nations Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, their Parts and Components and Ammunition, 2001; in *UNTS*, vol. 2326, A-39574

EUROPOL E IL CONTRASTO DEL COMMERCIO INFORMATICO ILLEGALE DELLE ARMI

Alfredo Nunzi

Abstract

This essay underlines the growing contribution of Europol to the efforts of Member States and the EU in fighting transnational organized crime and terrorism. The author stresses that Europol's support for and cooperation with national law enforcement agencies is of paramount importance to counter more effectively illicit firearms trafficking, including its most evolutionary forms through the Darknet marketplaces.

Keywords: European Union, Europol, Law Enforcement Cooperation, cybercrime, darknet

Questo saggio evidenzia il crescente contributo di Europol agli sforzi degli Stati membri e dell'Unione europea nel contrasto al crimine organizzato transnazionale e al terrorismo. La tesi qui sostenuta è che il supporto fornito da Europol e la cooperazione con le forze di polizia nazionali è di fondamentale importanza per combattere efficacemente il traffico illecito di armi da fuoco, incluso le sue forme più evolute che utilizzano le piattaforme illegali su internet (Darknet).

Parole chiave: Unione europea, Europol, cooperazione internazionale di polizia, crimine informatico, darknet

1. Premessa

Il tema del traffico di armi si lega a fattori quali innovazione tecnologica, disordini o conflitti armati. Particolarmente influenti sono, da un lato, i conflitti che hanno caratterizzato i Balcani, l'Asia centrale e il Medio Oriente e, dall'altro, lo sfruttamento del cosiddetto Darkweb. Il traffico illecito di armi da fuoco comporta l'ingresso negli Stati Membri di strumenti balistici di diverso calibro, in genere modificati rispetto alle specifiche di fabbricazione, tramite i canali più disparati, e rappresenta una grave minaccia alla sicurezza. Il contributo di Europol nella prevenzione e nella lotta al crimine organizzato e al terrorismo, e nello specifico al traffico illecito di armi, oggetto del presente contributo, è aumentato esponenzialmente negli ultimi anni; in particolare, grazie all'efficace cooperazione con le forze dell'ordine, alla creazione di centri specializzati su antiterrorismo e *cybercrime*, e all'entrata in vigore del nuovo Regolamento¹ che rafforza il ruolo dell'Agenzia.

2. Quadro normativo europeo in materia di traffico di armi

Il bisogno di regolare la materia circa l'acquisizione e detenzione delle armi da fuoco a livello europeo sorge contestualmente alla creazione del mercato interno. Il principio di libera circolazione delle merci implica, infatti, la soppressione totale dei controlli alle frontiere. Tale libertà deve essere controbilanciata da adeguate misure volte, da un lato, a intensificare il controllo interno delle fasi principali dell'acquisizione e della detenzione di armi da fuoco e, dall'altro, a consentire il loro trasferimento per mezzo di una procedura d'informazione tra gli Stati membri. Il primo strumento normativo in tal senso è rappresentato dalla Direttiva 91/477/CEE² che introdusse una "carta europea d'arma da fuoco", un documento personale rilasciato a coloro che, legittimamente, detengono un'arma da fuoco³. La

¹ Regolamento (UE) 2016/794 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) e sostituisce e abroga le decisioni del Consiglio 2009/371/GAI, 2009/934/GAI, 2009/935/GAI, 2009/936/GAI e 2009/968/GAI.

² Cfr. *Council Directive of 18 June 1991 on control of the acquisition and possession of weapons* (91/477/EEC), in *OJEC L 256/51*, 13/09/1991.

³ Cfr. art. 1, co. 4 della Direttiva 91/477/CEE del Consiglio del 18 giugno 1991 relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi e successive modifiche, di cui l'ultima attuata mediante

Direttiva ha subito nel tempo diverse modifiche come conseguenza di un maggiore impegno degli Stati membri nella lotta alla criminalità in materia di traffico illecito di armi da fuoco come minaccia alla sicurezza dell'Unione. La prima rilevante modifica fu quella conseguente alla firma, a nome dell'allora Comunità europea, del Protocollo delle Nazioni Unite contro la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco addizionale alla convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (autorizzazioni all'esportazione e misure di importazione e transito per le armi da fuoco, loro parti e componenti e munizioni)⁴. Dopo gli attacchi terroristici di Parigi, la Commissione Europea ha adottato il Regolamento di Esecuzione 2015/2403 sulle norme e tecniche di disattivazione. Da ultimo, la Direttiva (UE) 2017/853 ha lo scopo di migliorare le disposizioni normative *“al fine di contrastare l'uso improprio di armi da fuoco per scopi criminali, anche alla luce dei recenti atti terroristici”*⁵. Similmente, il principio di libera circolazione delle persone all'interno dell'Unione deve essere controbilanciato da un adeguato livello di sicurezza: a tal scopo, visti soprattutto i crescenti casi di instabilità e radicalizzazione, è stata introdotta l'Agenda Europea sulla sicurezza⁶. Tale comunicazione sottolinea tanto il ruolo di Europol, ponendo le basi per la creazione di un centro antiterrorismo europeo, quanto la gravità e le dimensioni del fenomeno del traffico illecito di armi da fuoco. Tale concetto è stato ripreso in un comunicato successivo agli attentati di Parigi, che istituisce il piano d'azione contro il traffico illecito di armi da fuoco ed esplosivi e loro uso e allega gli obiettivi prioritari nell'ambito del suddetto piano d'azione e i suoi protagonisti.

la Direttiva (UE) 2017/853 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 maggio 2017; in *OJEU* L 137/22, 24/05/2017.

⁴ In attuazione dell'articolo 10 di detto protocollo ONU è stato introdotto il Regolamento 258/2012 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 marzo 2012; in *OJEU*, L 94/1, 30/03/2012.

⁵ Cfr. artt. 3,4 e 7 del Regolamento di Esecuzione (UE) 2015/2403 della Commissione del 15 dicembre 2015 che definisce gli orientamenti comuni sulle norme e tecniche di disattivazione per garantire che le armi da fuoco disattivate siano rese irreversibilmente utilizzabili.

⁶ European Commission, *The European Agenda on Security*, COM(2015) 185 final, 15/08/2015.

3. Traffico illecito di armi da fuoco: evoluzione, minaccia e nuove frontiere

Il traffico illecito di armi da fuoco è un ramo della più vasta categoria del traffico illecito di beni e servizi ed è considerato uno dei motori principali della criminalità organizzata, specialmente nella forma *online*. La circolazione illecita di armi da fuoco è facilitata da una serie di fattori sociali e geopolitici: le armi da fuoco illecitamente in circolazione in Europa derivano non soltanto da furti, appropriazione indebita o sviamenti dal loro ciclo di vita lecito, ma sono importate illegalmente da paesi terzi sovente interessati da conflitti armati che implicano l'uso di armi il cui traffico segue quindi rotte ben collaudate (Balcani occidentali, Medio Oriente e Nord-Africa)⁷.

Le armi sono anche commercializzate, già assemblate o in parti, sul cosiddetto Darkweb, la piattaforma anonima utilizzata per il traffico di armi, stupefacenti e materiale pedopornografico o per l'offerta di servizi di *cybercrime*⁸ o di riciclaggio di denaro. Un'ulteriore possibilità è che armi disattivate (ri)entrino in circolazione mediante la loro illecita riattivazione, anche attraverso l'utilizzo di nuove tecnologie come la stampa tridimensionale⁹.

Dalle risultanze investigative si evince come le armi più richieste e trafficate siano soprattutto quelle a salve, quelle legalmente disattivate, le armi da fuoco ad espansione acustica e le pistole modello "Flobert". In particolare, la quantità di armi ad espansione acustica venduta all'interno dell'Unione è drasticamente aumentata tra il 2011 ed il 2014; similmente la vendita di pistole a gas ha avuto un incremento negli ultimi anni. Queste armi sono potenzialmente letali in rapporto alla loro conversione e l'aumento della loro domanda è indice di come ad una maggiore richiesta corrisponda una maggiore offerta e capacità da parte dei venditori di procurarsi le stesse.

⁷ Cfr. quanto descritto nella Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo COM(2013) 716 del 21 Ottobre 2013 "*Le armi da fuoco e la sicurezza interna dell'UE: proteggere i cittadini e smantellare il traffico illecito*".

⁸ Vedi, a titolo esemplificativo, i cosiddetti Ransomware (si tratta di un tipo di malware che limita l'accesso del dispositivo che infetta, richiedendo un riscatto (*ransom* in Inglese) da pagare per rimuovere la limitazione).

⁹ Cfr. Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, "*Le armi da fuoco e la sicurezza interna dell'UE*", cit., pp. 13-14.

3.1. Le rotte del traffico illegale di armi da fuoco

Il traffico illecito di armi da fuoco ha principalmente origine nei Balcani occidentali, dove le armi sono state illegittimamente detenute alla fine dei conflitti.¹⁰ I gruppi criminali locali si servono di rotte già esistenti e collaudate, adoperando mezzi di trasporto che possono facilmente eludere i controlli alle frontiere e rendendo tali armi difficilmente reperibili.

Tali armi giungono in Europa, dove sono rivendute a un gruppo di acquirenti eterogeneo (privati, gruppi terroristici, criminalità organizzata); ciò che desta preoccupazione è il legame commerciale tra i gruppi criminali balcanici e quelli di matrice terroristica-jihadista presenti sul territorio europeo, poiché questi ultimi hanno facile accesso alle più disparate tipologie di armi. Un'altra tendenza rilevata nei Balcani occidentali è quella di sfruttare le armi convertibili non letali, i cui materiali e caratteristiche le rendono del tutto simili e facilmente convertibili in armi da fuoco letali¹¹. Nel traffico illecito di armi da fuoco sono coinvolte anche le cosiddette "biker gangs", gruppi di motociclisti fuorilegge che perpetrano atti di violenza volti ad affermare la propria superiorità su gruppi rivali o altre vittime facendo uso di armi da fuoco e esplosivi detenuti illegalmente¹².

Altre rotte da cui provengono armi militari in eccedenza o rubate, soprattutto armi leggere, si trovano in Nord-Africa e nel Medio Oriente, principalmente a causa della recente crisi libica e nel Mali. Ciò che ha generato un traffico illecito di armi all'interno del continente africano stesso: si ritiene che i paesi della regione del Sahel subiscano le ripercussioni dei sollevamenti in Libia e nel Mali e siano destinatari di un'ingente quantità di armi da fuoco¹³. Si teme che parte di queste scorte possano

¹⁰ L'identificazione esatta del numero di armi e munizioni di riserva avanzate a seguito dei conflitti nel Sud-Est Europeo è ardua in quanto le informazioni in merito sono difficilmente accessibili; una stima dei surplus dichiarati è consultabile nel report di Pierre Gobinet, *Significant Surpluses: Weapons and Ammunition Stockpiles in South-east Europe*, joint publication of the Regional Approach for Stockpile Reduction, the US Department of State's Office of Weapons Removal and Abatement, and the Small Arms Survey, December 2011. Special Report No. 13.

¹¹ Vedi il report di Loren Persi, *Convertible Weapons in the Western Balkans*, SEESAC, 2009.

¹² Quello delle *Outlaw motorcycle gangs* è un ulteriore campo d'azione in cui Europol assiste e supporta le autorità nazionali e dirige progetti di monitoraggio e studio di espansione del fenomeno che hanno permesso di raggiungere importanti risultati; maggiori informazioni sono disponibili sul sito web di Europol alla voce "crime areas and trends".

¹³ Come sottolineato nel report di AA. VV., *Investigation Cross-Border weapon transfers in the Sahel*, Conflict Armament Research Group, November 2016, "the demise of the Qaddafi regime in mid-2011 [...] released large parts of the national stockpile from government control. [...] The proliferation of

essere trafficate da gruppi appartenenti alla criminalità organizzata e giungere in Europa.

3.2 Darknet e traffico illecito di armi da fuoco

Molte informazioni in materia di Darknet e traffico online di beni e servizi sono disponibili nei report di Europol: il SOCTA (Serious Organised Crime Threat Assessment) e il IOCTA (Internet Organised Crime Threat Assessment). Il Darknet è un effetto collaterale negativo dello sviluppo tecnologico¹⁴: si tratta di un network anonimo situato all'interno del cosiddetto web sommerso (*deep web*, la parte della rete non indicizzata dai comuni motori di ricerca), accessibile mediante software che permettono di conservare l'anonimato (TOR, I2P e Freenet). Esso rappresenta la principale piattaforma di scambio di beni e servizi adoperata dalla criminalità organizzata tramite lo sfruttamento di mercati online creati a tal scopo (es, AlphaBay o Dream Market erano due tra i più famosi). L'elevato grado di anonimità che il Darknet assicura è l'elemento che ha permesso lo sviluppo e l'uso illecito di questi mercati, poiché nessun tipo d'informazione personale viene rivelato e il pagamento viene effettuato tramite mezzi difficilmente rintracciabili come i Bitcoin. I prodotti acquistati vengono in genere spediti mediante servizi postali o corriere, il che ha permesso alle forze di polizia di localizzare alcuni dei pacchi, il loro itinerario e conseguentemente sia destinatari che mittenti. Tali mercati hanno una struttura simile a quella dei più famosi siti di *e-commerce* e il pubblico cui la compravendita di armi da fuoco è destinata è costituito da privati, appartenenti alla criminalità organizzata e terroristi presenti sul territorio dell'Unione.

Il Darknet non è l'unico mezzo utilizzato per il traffico di beni da parte della criminalità organizzata: tali gruppi sfruttano le lacune legislative nazionali per commerciare una tipologia limitata di beni sul web accessibile. Per quanto riguarda

weapons from Qaddafi-era stockpile 1) fuelled the 2012 Tuareg and Islamist insurgencies in Mali; 2) has allowed armed actors operating throughout the Sahel region [...] to acquire weapon systems including small arms and man-portable air defence systems (MANPADS); and 3) permitted armed groups in the early stages of the Syrian revolution to obtain material – some of which subsequently reached IS forces”.

¹⁴ SOCTA Report, Europol, 2017, p. 22.

il traffico illecito di armi da fuoco, è stato evidenziato come la vendita di pezzi di pistole o di armi da fuoco disattivate sia legale secondo alcune giurisdizioni. Una volta che tali pezzi o armi disattivate sono riassemblate e/o riattivate, diventano illegali e perciò commerciate sul Darknet.¹⁵

3.3. Traffico illecito di armi da fuoco, terrorismo, traffico di esseri umani e immigrazione irregolare

Il possibile legame tra terrorismo e criminalità organizzata rappresenta una minaccia da monitorare costantemente per due motivi: in primis, lo sfruttamento dei canali della criminalità organizzata può facilitare lo spostamento di armi pericolosissime. Inoltre, il coinvolgimento di terroristi in attività criminali diverse da quelle “tipiche” permette loro di ottenere fondi per finanziare i loro obiettivi. Una connessione tra terrorismo e criminalità organizzata¹⁶ si rinviene proprio negli attacchi di Parigi (novembre 2015) e Bruxelles (marzo 2016): in entrambi i casi, le indagini hanno portato alla luce come alcuni dei terroristi fossero coinvolti in diverse forme di criminalità organizzata (traffico di stupefacenti) o fossero in contatto diretto con esponenti appartenenti alla criminalità organizzata, legati in particolar modo al traffico illecito di armi da fuoco e alla produzione di documenti falsi. Inoltre le armi adoperate durante gli attacchi di Parigi avevano origine slovacca ed erano state convertite in armi letali. Similmente le armi adoperate nell’attacco alla sede di Charlie Hebdo erano state acquistate su internet e provenivano da un arsenale in disuso. Proprio in virtù dei possibili legami tra terroristi e criminalità organizzata, da cui deriva la facilità di reperire le armi, non sorprende che le cellule terroristiche prediligano quelle automatiche, anche disattivate in precedenza.

Il report “*Changes of Modus Operandi of Islamic State (IS) revisited*”¹⁷ ha evidenziato come numerosi individui sono stati denunciati ad Europol sia per attività

¹⁵ IOCTA Report, Europol, 2017, p. 49.

¹⁶ Per approfondimenti sul nesso tra terrorismo e criminalità organizzata, cfr. Tamara Makarenko, *The Crime-Terror Continuum; Tracing the Interplay between Transnational Organised Crime and Terrorism*, in “Global Crime”, Vol. 6, n. 1, 2004, p. 129 ss.

¹⁷ Per approfondimenti, “*Changes in modus operand of Islamic State (IS) revisited*”, Europol, 2016, p. 10.

terroristiche che per coinvolgimento in gruppi di criminalità organizzata e in particolare nel traffico di migranti, traffico illecito di armi da fuoco, reati finanziari¹⁸. Il coinvolgimento di gruppi terroristici o loro rappresentanti in attività criminali rappresenta la chiave di volta per l'accesso a munizioni, armi da fuoco o semplicemente contatti da utilizzare per il raggiungimento dei loro obiettivi.

In Libia è possibile tracciare una linea di demarcazione tra pre e post regime di Qaddafi: prima della rivoluzione del 2011 il traffico illecito di armi era strettamente controllato e la disponibilità sul mercato nero era quasi inesistente anche grazie all'embargo sulle armi imposto dalle Nazioni Unite. Dopo la caduta del regime di Gheddafi e le due guerre civili (2011 e 2014), le scorte di armi hanno preso le più disparate direzioni: alcune sono state acquistate dalla popolazione locale con scopi di autodifesa, altre sono fuoriuscite verso la regione del Sahel o verso il Libano e la Siria (a supporto delle forze jihadiste)¹⁹. La gran parte di queste armi è finita sul mercato nero; in particolare, è stato osservato come alla caduta del regime corrisponda un boom dell'uso dei social media tra la popolazione libica, in particolare per la compravendita di armi da fuoco²⁰. Questa tendenza, logica conseguenza di una più semplice e libera accessibilità al web, rappresenta un'eccezione all'uso del Darknet, poiché i social network costituiscono una "open source" facilmente accessibile e mediante il loro monitoraggio è stato possibile analizzare il fenomeno, i suoi attori e tracciare una linea di preferenza per particolari tipologie di armi e catalogare quelle maggiormente vendute.

La facilità con cui è possibile procurarsi armi rappresenta di per sé una fonte di risorse importantissima per i gruppi armati e terroristici presenti sul territorio libico: il paese, infatti, nonostante la creazione di un Consiglio Presidenziale nel 2016 allo scopo di formare un governo unico, resta fortemente instabile; tale instabilità contribuisce alla proliferazione di gruppi criminali e terroristici di diversa matrice e in lotta tra loro per il dominio sul territorio. I gruppi terroristici e criminali presenti sul territorio agiscono in particolar modo per affermare la loro

¹⁸ SOCTA Report, Europol, 2017, p. 55.

¹⁹ AA. VV. "Investigation Cross-Border weapon transfers in the Sahel", Conflict Armament Research Group, November 2016.

²⁰ N. R. Jenzen-Jones, Ian McCollum, *Web trafficking: Analysing the online trade of small arms and light weapons in Libya*, Small Arms Survey, 2017.

presenza e finanziarsi, non solo mediante il compimento di rapimenti, ma anche approfittando dei conflitti armati per gestire l'ingente flusso di persone che abbandonano il loro Paese e tentano di raggiungere l'Europa. Dal 2014, infatti, vi è stato un incremento dell'utilizzo delle rotte del Nord-Africa e del Mediterraneo; se da un lato i gruppi criminali operanti nel settore si avvalgono di una fitta rete di collaborazione che coinvolge partecipanti tanto di nazionalità europea che non-europea, dall'altro lato l'enorme flusso di rifugiati e richiedenti asilo approdati sulle coste europee ha alimentato la preoccupazione di una minaccia terroristica.

Nonostante non si abbia prova dello sfruttamento sistematico da parte di terroristi di tali flussi per raggiungere l'Europa, i gruppi terroristici restano ancora una forte presenza sul territorio libico e sono concentrati nelle zone con maggiore disposizione di stoccaggi di armi da fuoco, con il rischio che lo Stato Islamico possa utilizzare la Libia come base per pianificare e condurre attentati.²¹

4. Il contributo di *Europol* al contrasto del traffico illecito di armi da fuoco: dal monitoraggio interno al coordinamento di attività di polizia

Il traffico illecito di armi da fuoco è un settore criminale da non sottovalutare non solo per la provenienza dei beni oggetto di traffico ma poiché permette di comprendere la prassi della criminalità organizzata nello spostamento materiale o virtuale, e per le conseguenze che il loro possesso o uso possono avere sulla sicurezza europea. La disponibilità di armi da fuoco sul Darknet, e il loro potenziale o effettivo utilizzo, dimostrano come il trend sia in preoccupante crescita.

Mentre le forze di polizia conoscono bene le tecniche tradizionali del traffico illecito di armi da fuoco messe in atto dalla criminalità organizzata, quella del Darknet, e in generale dei criptomercati, è una realtà per la quale solo recentemente è andata sviluppandosi una prassi atta a contrastare il fenomeno. Ciò nonostante, i risultati raggiunti dalle forze di polizia degli Stati Membri grazie al supporto e al coordinamento di *Europol* sono finora molto positivi.

²¹ "Changes in modus operand of Islamic State (IS) revisited", *Europol*, 2016.

L'Unione Europea ha istituito un ciclo d'azione pluriennale con lo scopo di assicurare che nella lotta contro la criminalità internazionale ed organizzata vi sia un'effettiva cooperazione tra le forze di polizia degli Stati Membri, istituzioni e agenzie dell'Unione, in modo tale da offrire conseguentemente un'azione operativa coerente e robusta mirante a smantellare le forme di criminalità più pericolose che minacciano l'Unione. Tale ciclo, di durata quadriennale, consta delle seguenti "fasi": il SOCTA analizza i dati a disposizione sulle attività criminali e individua le aree prioritarie su cui concentrare le operazioni di contrasto; sulla base di quanto delineato nel SOCTA vengono successivamente sviluppati piani d'azione pluriennali per ogni area prioritaria, la cui attuazione viene monitorata dal Comitato Permanente per la Cooperazione Operativa in materia di Sicurezza Interna (COSI)²² e, al termine del quadriennio, viene effettuata una valutazione il cui contenuto è trasmesso al Consiglio per poi essere assorbito nel successivo ciclo quadriennale. Tra le aree prioritarie individuate, oltre al traffico illecito di armi da fuoco, vi sono: la facilitazione dell'immigrazione irregolare; il traffico di esseri umani; i beni contraffatti; i dazi e le frodi carosello (o dell'operatore inadempiente) intercontinentali; la cocaina e l'eroina; le droghe sintetiche; il crimine organizzato contro la proprietà; ed il *cybercrime*.

Per quanto riguarda il tema a noi inerente, lo scopo principale perseguito è quello di *"ridurre il rischio che le armi da fuoco rappresentano per i cittadini, inclusa la lotta al traffico illecito di armi da fuoco"*. Europol è il punto nevralgico di quest'attività di cooperazione, poiché rappresenta il punto di snodo e passaggio d'informazioni sulle varie operazioni condotte nei diversi campi d'azione: le comunicazioni, infatti, avvengono mediante l'uso del sistema di sicurezza di Europol (SIENA, "*Secure Information Exchange Network Application*"). Il centro antiterrorismo offre agli Stati Membri supporto operativo nelle investigazioni tramite il *cross-checking* di dati e l'istituzione di speciali *task force* che collaborano strettamente con gli Stati Membri interessati. Tra i settori di interesse vi è il traffico illecito di armi da fuoco, in virtù

²² L'Art. 71 TFUE definisce il ruolo e la composizione del Comitato. Maggiori informazioni e approfondimenti sul ciclo d'azione pluriennale sono reperibili sul sito del Consiglio Europeo e Consiglio dell'Unione Europea.

della stretta connessione tra l'acquisto di armi da fuoco per vie illegali e l'uso che ne viene fatto da estremisti, *foreign fighters* e in generale dalle cellule terroristiche.

Similmente, il centro per il cybercrime ha un ruolo di spicco nell'offrire supporto operativo agli Stati Membri nel corso delle indagini, nonché supporto tecnico e digitale; al suo fianco lavora la cosiddetta J-CAT ("*Joint Cybercrime Action Taskforce*") che si occupa dei maggiori casi internazionali di cybercrime.

Un esempio di risposta alle esigenze di sicurezza delineate dal Consiglio Giustizia e Affari Interni a seguito degli attacchi di Parigi del novembre 2015 è stato quello di assistere le forze di polizia belghe e francesi nella cosiddetta *Task force Fraternité* mediante il supporto di circa 60 funzionari, impiegati per analizzare i dettagli investigativi, compilare un'informazione/intelligence finanziaria, determinare e analizzare le comunicazioni per identificare le necessità dell'intelligence. La Task force ha analizzato un'ingente quantità di dati trasmessi da Francia e Belgio, il che ha permesso di raggiungere importanti traguardi nelle investigazioni e, più nel dettaglio, di: individuare oltre mille transazioni sospette, stilare diversi rapporti in materia di controlli incrociati, social media e finanziamenti, e individuare possibili sospetti mediante anche l'analisi dei registri passeggeri. Inoltre, Europol ospita un ingente numero di ufficiali di collegamento appartenenti alle forze dell'ordine degli Stati Membri e di Paesi Terzi e nostro personale è presente presso Interpol e negli Stati Uniti, al fine di assicurare una stretta rete di collegamento e scambio di informazioni in tempo reale.

I risultati ottenuti dalla cooperazione e il coordinamento tra forze dell'ordine nazionali ed Europol sono molteplici; di seguito sono menzionati alcuni degli obiettivi più rilevanti in tema di traffico illecito di armi da fuoco. Una delle principali azioni coordinate da Europol (*Onymous, 2014*)²³ ha visto la collaborazione della maggior parte degli Stati Membri, Stati Uniti e di Eurojust e ha permesso di chiudere numerosi criptomercati operanti sul network Tor e di arrestare venditori e amministratori ad essi legati. L'Operazione *Archimede*²⁴, nel corso della quale le forze dell'ordine slovacche hanno intercettato un carico di armi da fuoco e granate

²³ Vedi "*Europol Review 2014 - General report on Europol Activities*", Europol, 2014, p. 17; vedi anche www.europol.europa.eu

²⁴ www.europol.europa.eu/annual_review/2014/operation-archimedes.html.

che dalla Bosnia ed Erzegovina era diretto in Svezia. Nel 2016²⁵ le autorità nazionali italiane in collaborazione con Europol hanno arrestato due membri di un clan mafioso per contrabbando di armi da fuoco provenienti dalla Slovacchia che venivano spedite a Malta via corriere. Sempre nel 2016 Europol ha inoltre collaborato con la polizia slovena nell'identificazione di due sospettati per vendita di armi sul Darknet²⁶. Nel 2017 un'azione congiunta con la polizia spagnola ha riguardato un'indagine in materia di traffico illecito di armi da fuoco che ha portato allo smantellamento di un gruppo criminale che vendeva armi disattivate non in regola con la legislazione spagnola ed europea²⁷. L'operazione conferma il trend del traffico illecito di armi da fuoco in tema di riattivazione e la conversione di armi in precedenza disattivate. Un altro risultato importante conseguito nel 2017 riguarda l'Operazione *Bosforo*²⁸, consistente in una serie di attività con la cooperazione di dieci Stati Membri e il supporto operativo e analitico di Europol per smantellare una rotta di traffico illecito di armi da fuoco che dalla Turchia giungevano in Italia passando per la Bulgaria. Nel 2017 Europol ha anche coordinato un'azione congiunta nei Balcani occidentali con la partecipazione di numerosi Stati Membri e gli Stati Uniti²⁹. L'operazione è un esempio di cooperazione operativa tra le forze di polizia attraverso lo scambio di dati e informazioni in tempo reale. Risultato di questa operazione è stato il sequestro di armi da fuoco, munizioni, l'arresto di 58 persone coinvolte nel traffico e il fermo di altre 127 persone ai valichi di frontiera. Infine, sempre nel 2017 Europol ha coordinato le indagini che hanno portato all'arresto di uno dei maggiori venditori di armi da fuoco illegali sul Darknet da parte della polizia spagnola: l'individuo vendeva ad acquirenti in diverse aree specialmente tramite *AlphaBay*³⁰, una delle maggiori piattaforme di compravendita

²⁵ Europol, *SOCTA Report*, 2017, p. 54; vedi anche www.europol.europa.eu/newsroom/news/weapon-smugglers-arrested-in-italy-support-of-europol

²⁶ Europol, *IOCTA Report*, 2017, p. 51; www.europol.europa.eu/newsroom/news/darknet-arms-vendor-arrested-in-slovenia-support-of-europol

²⁷ www.europol.europa.eu/newsroom/news/10-000-firearms-seized-in-spain-support-of-europol

²⁸ www.europol.europa.eu/newsroom/news/operation-bosphorus-against-firearms-trafficking-results-in-nearly-250-arrests-in-2016

²⁹ www.europol.europa.eu/newsroom/news/58-arrests-and-48-firearms-seized-in-joint-action-against-arms-trafficking-in-western-balkans

³⁰ www.europol.europa.eu/newsroom/news/international-strike-against-vendor-and-buyers-of-firearms-darknet

sul Darknet, chiusa recentemente dagli Stati Uniti, e si occupava soprattutto di acquistare armi convertibili sul web e trasformarle.

5. Conclusioni

In tutte le operazioni descritte il ruolo di coordinamento e di supporto svolto da Europol dimostra come una reale cooperazione tra forze di polizia nazionali e strutture sovranazionali possa efficacemente contrastare la criminalità organizzata, anche nelle sue forme più evolute. Nonostante i notevoli risultati raggiunti, il contrasto al traffico illecito delle armi da fuoco resta uno degli obiettivi principali dell'Unione Europea e di Europol. In particolare, riconfermatosi area prioritaria nel ciclo d'azione pluriennale 2018-2021, il traffico di armi da fuoco assume rilievo sul piano, da un lato, dell'accesso a tali strumenti da parte di cellule terroristiche e, dall'altro, della loro reperibilità e diffusione mediante il Darkweb; infatti, è stato più volte sottolineato³¹ come armi da fuoco acquisite attraverso canali della criminalità organizzata siano state adoperate nei recenti attacchi terroristici, di matrice tanto islamica quanto nazionalista o anarchica, al punto da renderle lo strumento prediletto per il compimento di tali azioni; pertanto, l'attività operativa degli Stati Membri ha come scopo principale quello di smantellare i gruppi criminali che ne facilitano la diffusione, distribuzione e uso; ne deriva, di conseguenza, una cooperazione simultanea su più fronti e una stretta connessione tra il contrasto alla proliferazione delle armi da fuoco e la lotta alle altre forme di criminalità.

A tal fine, Europol vede confermato il suo ruolo fondamentale nel conferire supporto agli Stati Membri da un punto di vista tecnico-analitico, nel coordinare le operazioni delle forze di polizia nazionali e nel gestire i necessari contributi delle altre agenzie dell'Unione nella stesura dei piani strategici previsti per ogni area prioritaria.

I risultati ottenuti nel precedente ciclo d'azione pluriennale sono stati accolti con favore a livello nazionale e sovranazionale e le osservazioni sui trend manifestatisi nello scorso quadriennio sono fondamentali per lo sviluppo e l'implementazione del ciclo 2018-2021: sono questi gli strumenti, in combinazione con la più rigorosa

³¹ TE-SAT Report, Europol, 2018.

legislazione europea in materia di armi da fuoco, che prevede la creazione di un sistema per lo scambio di informazioni rilevanti in materia tra gli Stati Membri e facilita la tracciabilità delle armi e sue componenti, predisposti al fine di rendere l'Europa più sicura e a prova di una forma di criminalità che, pur mutando con l'evolversi della tecnologia e delle relazioni socio-politiche, non è per tale motivo incontrastabile.

Bibliografia

AA. VV., *Investigation Cross-Border weapon transfers in the Sahel*, Conflict Armament Research Group, November 2016

Europol, *"Europol Review 2014 – General report on Europol Activities"*, 2014

Europol 2016, *Changes in modus operand of Islamic State (IS) revisited*

Europol, *SOCTA Report*, 2016

Europol, *IOCTA Report*, 2017

Europol, *SOCTA Report*, 2017

Europol, *TE-SAT Report*, 2018

Gobinet Pierre, *Significant Surpluses: Weapons and Ammunition Stockpiles in South-east Europe*, joint publication of the Regional Approach for Stockpile Reduction, the US Department of State's Office of Weapons Removal and Abatement, and the Small Arms Survey, December 2011

Jenzen-Jones N. R., McCollum Ian, *Web trafficking: Analysing the online trade of small arms and light weapons in Libya*, Small Arms Survey, 2017

Makarenko Tamara, *The Crime-Terror Continuum; Tracing the Interplay between Transnational Organised Crime and Terrorism*, in "Global Crime", Vol. 6, n. 1, 2004

Persi Loren, *Convertible Weapons in the Western Balkans*, SEESAC, 2009

www.europol.europa.eu/newsroom/news/10-000-firearms-seized-in-spain-support-of-europol

www.europol.europa.eu/newsroom/news/58-arrests-and-48-firearms-seized-in-joint-action-against-arms-trafficking-in-western-balkans

www.europol.europa.eu/newsroom/news/darknet-arms-vendor-arrested-in-slovenia-support-of-europol

www.europol.europa.eu/newsroom/news/international-strike-against-vendor-and-buyers-of-firearms-darknet

www.europol.europa.eu/newsroom/news/operation-bosphorus-against-firearms-trafficking-results-in-nearly-250-arrests-in-2016

LE ORGANIZZAZIONI DI STAMPO MAFIOSO ITALIANE E IL TRAFFICO DI ARMI DA FUOCO. RIFLESSIONI SU ALCUNE ESPERIENZE GIUDIZIARIE

Salvatore Dolce

Abstract

This article deals with the role of the Italian Mafia Organizations in illicit firearms trafficking. The author offers an overview of several criminal investigations, especially involving *'ndrangheta* and *camorra* affiliates, in illicit firearms trafficking. This study contends that there is no a hegemonic Italian Mafia Group governing illicit firearms trafficking, and that this criminal activity (which in most cases does not represent, per se, the main goal of the Organization) constitutes a very powerful instrument to strengthen operational capacities of Mafia Organizations to commit other crimes, such as illicit drugs trafficking.

Keywords: Illicit firearms trafficking, criminal investigations, mafia-type organizations, illegal routes, Balkans

Questo articolo esamina il ruolo delle organizzazioni criminali mafiose italiane nel traffico di armi da fuoco. L'autore presenta numerosi casi di indagini penali relative, in particolare, ad affiliati della *'ndrangheta* e della *camorra* coinvolti nel traffico di armi da fuoco. La tesi qui sostenuta è che nessuno dei gruppi criminali mafiosi italiani esercita un ruolo egemonico sul traffico illecito di armi da fuoco; e che questa attività criminale generalmente non costituisce un reato-scopo delle organizzazioni mafiose, ma piuttosto un potente strumento a loro disposizione per rafforzare le capacità operative necessarie per commettere altri reati quali il traffico illecito di stupefacenti.

Parole chiave: traffico illecito di armi, indagini penali, mafia, *'ndrangheta*, *camorra*, rotte illegali, Balcani

1. Considerazioni introduttive

Questo contributo propone alcune riflessioni sul ruolo delle organizzazioni di stampo mafioso italiane nel traffico di armi, frutto della mia esperienza professionale di magistrato presso le Procure di Catanzaro e Reggio Calabria e, più recentemente, la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo. Nelle attività investigative sulle organizzazioni mafiose raramente tra gli obiettivi prioritari delle indagini vi è stato anche quello di acclarare la provenienza delle armi in loro possesso, ovvero di individuarne i canali e le modalità di rifornimento. Tendenzialmente lo si è fatto soltanto quando le intercettazioni hanno offerto indicazioni o spunti, in tale direzione; ma nel piano strategico di partenza, in genere, si è puntato all'individuazione di capi ed affiliati dell'associazione, al disvelamento delle principali attività criminose e dei canali di riciclaggio e reimpiego delle ricchezze illecitamente accumulate, nonché all'accertamento delle responsabilità individuali, in particolare, rispetto ai *fatti di sangue*. Senza tuttavia preoccuparsi troppo circa la provenienza delle armi utilizzate per commettere i delitti. Tutto ciò ha, però, una spiegazione, da individuarsi nel fatto che, di regola, per le organizzazioni mafiose storicamente attive in Italia – *Cosa Nostra*, *'Ndrangheta*, *Camorra* e *Sacra Corona Unita* – il traffico d'armi non è quasi mai rientrato tra le attività del programma delittuoso; tra le attività, cioè, destinate a produrre profitto, obiettivo principale, se non unico, delle suddette associazioni. La disponibilità di armi, anche da guerra, ha avuto una funzione, per così dire, strumentale rispetto alle altre attività delle organizzazioni, e soprattutto all'obiettivo di mantenere quel *controllo* del territorio che costituisce la preconditione della loro operatività.

Purtuttavia, si registrano numerose indagini che hanno avuto, ed hanno, ad oggetto il traffico illecito di armi. Peraltro, questa attività criminale costituisce, nel vasto panorama dei traffici illegali, uno dei mercati più difficili da monitorare e su cui si dispone di informazioni particolarmente frammentarie. Ciò è dovuto innanzitutto all'assenza, in molti Paesi, di sistemi in grado di assicurare una raccolta e un'analisi sistematica dei dati riguardanti il più ampio commercio di armi; nonché alla mancanza di meccanismi di controllo efficaci sui movimenti di armi verso altri Paesi. In secondo luogo, l'esistenza di criteri di classificazione delle armi che spesso

variano fortemente da Paese a Paese rende le analisi comparate tra Paesi o tra regioni del mondo molto difficoltose.

Le attività investigative condotte negli anni, consentono, innanzitutto, di affermare che le organizzazioni mafiose hanno sempre avuto grandi quantità di armi a disposizione, e al contempo che nessuna di esse abbia mai esercitato un'egemonia sul traffico illegale di armi. Invero, in Italia il traffico delle armi è gestito da varie organizzazioni criminali, talvolta riconducibili, seppur indirettamente, a Camorra, Mafia e 'Ndrangheta; talaltra si tratta di gruppi del tutto autonomi, che svolgono soltanto il ruolo di fornitori di servizi per conto delle mafie. La situazione da ultimo menzionata, si è avuta soprattutto allorché alcuni soggetti, non organici alle consorterie mafiose, hanno trovato canali per approvvigionarsi di armi provenienti da Paesi confinanti, caratterizzati da conflitti interni. È quanto accaduto, per esempio, con le guerre nei Balcani, oppure con la caduta in Libia del governo di Gheddafi; eventi rispetto ai quali si è registrato un aumento del traffico illegale di armi automatiche da guerra, come Kalashnikov o Skorpion, gestito, *in primis*, da soggetti albanesi o libici, che le hanno vendute alle organizzazioni criminali italiane. Altro canale utilizzato dalle *mafie* per reperire armi, è quello della *collaborazione* con la criminalità comune, che esegue rapine, furti presso abitazioni o, comunque, in danno a privati, oppure in armerie o poligoni da tiro, cedendole, poi alle *cellule mafiose* del loro territorio, ricevendone, in cambio, l'*autorizzazione* a svolgere una propria attività criminale, senza la quale andrebbero incontro ad inevitabili punizioni. Un ulteriore modo per entrare in possesso di armi da parte delle mafie riguarda infine il *web occulto* (che in questi ultimi anni viene monitorato con moltissima attenzione sia da Europol che da Polizia di Stato e Carabinieri), ossia piattaforme elettroniche che offrono la possibilità di acquistare sulla rete tutte le tipologie di armi e munizioni.

Dalla complessa attività investigativa condotta dalle procure italiane emerge che le organizzazioni mafiose tendono a costituire ed arricchire i propri arsenali per dimostrare la loro potenza, la loro supremazia e mantenere il controllo del territorio. Il concreto uso delle armi è tuttavia tendenzialmente limitato ai momenti di conflitto interno (fibrillazione tra diverse azioni della consorteria) o esterno,

allorché nuovi gruppi cercano di trarre profitto da attività criminose gestite dalle predette organizzazioni mafiose.

Sotto il profilo territoriale, la regione maggiormente interessata dai sequestri di armi è stata la Puglia, ed in particolare il foggiano, zona d'Italia in cui vi è la più alta concentrazione di gruppi criminali armati per l'assalto ai portavalori. Altre zone interessate dalla presenza di numerosi arsenali sono quelle campane, dove risiedono i vari clan camorristici, l'area calabrese e quella siciliana, in particolare la zona di Catania. L'arma *preferita* dalle mafie è certamente il fucile mitragliatore AK-47 (Kalashnikov), in particolare di provenienza russa e cinese, rinvenuto in elevate quantità nelle varie tipologie in cui esso è stato prodotto. Le ragioni di ciò sono riconducibili al fatto che si tratta di armi dotate di grande potenza di fuoco e facilmente reperibili sul mercato illegale, in particolare gli AK-47 di fabbricazione cinese, molto utilizzati nei conflitti balcanici e provenienti in prevalenza dall'Albania.

2. Armi provenienti dai Paesi dell'area balcanica

Dopo aver illustrato gli aspetti comuni e di ordine generale emersi dalle varie indagini condotte in Italia nel corso degli anni appare opportuno svolgere qualche ulteriore riflessione in merito ai dati offerti da specifiche indagini, soprattutto riguardo alla provenienza delle armi. L'origine nei Paesi dell'ex Jugoslavia di buona parte dell'arsenale nella disponibilità della *'Ndrangheta* trova significativi elementi di conferma a partire dalle indagini della DDA di Milano, soprattutto quelle nel contesto delle quali è maturata la collaborazione giudiziaria di esponenti del clan *Serraino-Di Giovine*, fortemente attivo in Lombardia. In particolare, il dato importante ai fini che qui interessano è quello relativo all'arresto nel 1995 del finanziere Theodor Cranendonk¹ il quale, verso la fine del 1990, aveva fatto arrivare agli *Imerti-Serraino-Condello*, tramite Emilio Di Giovine (successivamente divenuto collaboratore), ben trenta lanciamissili (bazooka), che erano serviti a riequilibrare i

¹ www1.adnkronos.com.

rapporti di forza nel contesto del sanguinoso scontro in atto contro la fazione dei *De Stefano-Libri-Tegano*, noto come la seconda guerra di mafia di Reggio Calabria, iniziata nel 1985 e terminata nel 1991. Invero, uno degli episodi più gravi di questa guerra, ma anche tra quelli decisivi per giungere alla *pace di Montalto*, è un duplice omicidio avvenuto nel febbraio 1991, commesso da uomini dei *Serraino* proprio attraverso l'utilizzo di uno di questi bazooka, con cui viene colpita l'auto a bordo della quale viaggiavano le due vittime, esponenti di rilievo della cosca *Libri*². I lanciamissili provenivano dalla ex Jugoslavia, da una fabbrica di Dubrovnik, attraverso la dogana slava di Nova Gorica; molti di essi erano stati trasportati in Calabria, ma alcuni erano rimasti in Lombardia. Indagini più recenti fanno ritenere che, quantomeno alcuni di questi bazooka, siano ancora oggi nella disponibilità della *'Ndrangheta*. Per esempio, da una complessa attività investigativa condotta dalla DDA di Catanzaro tra il 2004 e il 2008³ è emerso che, nel corso della guerra che, tra il marzo 2003 ed il dicembre 2005, ha provocato decine di morti tra le *famiglie* degli *Arena-Dragone* da una parte e quelle dei *Nicoscia-Grande Aracri* dall'altra, un *bazooka* è stato usato in almeno due occasioni. La prima è l'omicidio di Dragone Antonio, avvenuto il 10 maggio 2004. In quella vicenda il *bazooka* era in possesso di uno dei componenti il *commando*, circostanza che spinse il Dragone ad abbandonare il veicolo blindato a bordo del quale si trovava (che avrebbe resistito a spari provenienti da armi diverse dal bazooka), fuggendo nelle campagne, ove veniva raggiunto e ucciso a colpi di pistola. L'altra azione omicidiaria è quella consumata contro Arena Carmine, avvenuto il 2 ottobre dello stesso anno, allorché lo stesso si trovava all'interno della sua vettura blindata, colpita con un colpo di bazooka esplosivo da una collinetta sovrastante. Dunque, la fazione dei *Nicoscia-Grande Aracri*, aveva la disponibilità di almeno un *bazooka*, oltre che di numerose altre armi da guerra, come dimostrato dalle innumerevoli conversazioni in cui si parlava di fucili mitragliatori marca Thompson cal. 45 ACP, di mitragliatori *Mg Remington*, di esplosivo del tipo *C4 (composite four)*. Con specifico riferimento al bazooka

² Cfr. Corte d'Assise di Reggio Calabria, sentenza del 19 gennaio 1999, n. 3/99, relativa al c.d. processo "*Olimpia*" e ricostruttiva della *guerra di 'Ndrangheta* degli anni 1985/1991.

³ Cfr. Ordinanze Cautelari e atti relativi ai procedimenti nn. 2643/04 e 936/06 della Procura distrettuale di Catanzaro.

utilizzato per l'omicidio di Carmine Arena, nella consulenza balistica redatta dal RIS dei Carabinieri, si legge che si trattava di un lanciarazzi RBR M80 (calibro 64 mm). Quest'arma presentava caratteristiche del tutto analoghe ai due bazooka rinvenuti in data 19 agosto 2004 nelle campagne di Buccinasco, paese dell'hinterland milanese che le indagini e i processi hanno rivelato essere da sempre roccaforte di una delle più potenti famiglie della *'Ndrangheta*, quella dei *Papalia*, alleata alle altrettanto note cosche dei *Sergi, Barbaro e Trimboli*. Un lanciarazzi dello stesso tipo, peraltro, venne fatto ritrovare nei pressi del Tribunale di Reggio Calabria nell'ottobre 2010, periodo in cui la *'Ndrangheta* aveva realizzato anche pesanti azioni intimidatorie nei confronti del Procuratore Generale.

La provenienza balcanica delle armi è stata accertata anche in indagini che hanno riguardato la Camorra. Un dato di interesse emerso nel contesto di tali attività investigative è quello relativo al fatto che, in taluni casi, l'importazione di armi è stata gestita da organizzazioni criminali autonome, con successiva cessione delle armi ai gruppi camorristici. Nel 2006, nel corso di un'indagine che riguardava i *casalesi*, venne effettuato un ingente sequestro di armi occultate in casse scaricate nel piazzale di una ditta, nonché in un magazzino, tra cui: 5 lanciarazzi (bazooka monouso) caricati con missile incorporato da 64 mm. modello 80, 18 bombe a mano, tritolo, 10 bombe di mortaio, un fucile mitragliatore MP5, 4 fucili mitragliatori AK-47 kalashnikov e 29 caricatori tipo banana⁴. Buona parte di tali armi provenivano dalla Bosnia-Erzegovina ed erano giunte in Campania grazie a due carabinieri, uno in congedo e l'altro in servizio; quest'ultimo, sfruttando la sua permanenza in missione in Bosnia-Erzegovina, aveva gestito la fase dell'acquisto ed organizzato il trasporto delle armi in Italia. Un collaboratore ebbe anche a riferire che anche in altre occasioni l'organizzazione a cui appartenevano i due carabinieri aveva fatto pervenire ai clan camorristici armi provenienti dall'area balcanica. Dunque, un traffico di armi fornite alla Camorra, ma gestito da un'organizzazione autonoma e diversa da quest'ultima.

⁴ Cfr. Ordinanza Cautelare e atti relativi al procedimento n. 46565/05 della Procura distrettuale di Napoli.

In tale direzione va altresì segnalata una recente ed importante attività condotta dalla Procura della Repubblica di Udine⁵, che ha rivelato un significativo traffico di armi, munizioni ed esplosivo tra i Balcani e l'Italia, in particolare lungo il percorso Croazia-Slovenia-Friuli. L'indagine - che portava, nell'ottobre 2015, all'esecuzione di misure cautelari personali e reali che confronti di diversi soggetti - è stata condotta a termine dal Ros dei carabinieri, avvalendosi di uno strumento d'indagine spesso decisivo (ossia un *agente sotto copertura*), con il complessivo sequestro, nel territorio della provincia di Udine, di 72 pistole e oltre 70 tra fucili, mitra, mitragliatrici pesanti, un lanciarazzi e un mortaio, nonché esplosivi e migliaia di munizioni⁶. Di questo arsenale si è riusciti a ricostruire il percorso effettuato verso l'Italia. In particolare, emergeva che un'organizzazione croata aveva fornito le armi ad un gruppo sloveno, che le aveva poi vendute agli italiani utilizzando come copertura le fiere/mercato di articoli militari, denominate *MILITARIA*. L'indagine prendeva le mosse da due rilevanti sequestri che, nel novembre 2014, avevano riguardato le armi e gli esplosivi sopra indicati, effettuati dai Carabinieri nel comune di Artegna (UD)⁷. Nel luglio del 2015 veniva eseguito un ulteriore sequestro di: parti di armi da guerra; alcune migliaia di proiettili di vario calibro (sia comuni che da guerra) per arma lunga e per pistola; alcuni caricatori per fucile mitragliatore Kalashnikov AK 47; un caricatore per mitragliatrice leggera marca Bren di fabbricazione inglese; un silenziatore per arma lunga; 8 chilogrammi di polvere da sparo; nonché più di una ventina di ordigni risalenti alla prima e alla seconda Guerra Mondiale⁸. La successiva attività investigativa consentiva, come detto, di individuare un canale d'importazione illegale di armi, munizioni ed esplosivi, con origine in Croazia, passaggio intermedio in Slovenia e successivo arrivo in Italia⁹.

Il problema dell'area balcanica quale serbatoio fornitore di armi per tutti i circuiti criminali europei, emerge in tutta la sua importanza nel messaggio carico di preoccupazione lanciato a Belgrado dal procuratore speciale serbo per il crimine organizzato, Mladen Nenadic il quale, durante una conferenza stampa indetta per la

⁵ Atti relativi al procedimento n. 7923/14 della Procura di Udine "*Operazione Militaria*".

⁶ *Ivi.*

⁷ *Ivi.*

⁸ *Ivi.*

⁹ *Ivi.*

presentazione di un innovativo “strumento” contro il traffico di armi, ovvero i team investigativi misti franco-serbi costituiti per contrastare i trafficanti di armi e criminali in Francia, Serbia e nei Balcani, ha dichiarato:

“...Le guerre degli Anni Novanta hanno lasciato nei Balcani pesanti eredità, con nazioni «piene di armi» che ancora oggi circolano nei mercati illegali dell’Europa occidentale, finendo nelle mani di criminali e terroristi. E gli attentati più recenti confermano che «bisogna affrontare con più decisione il problema» del traffico d’armi...”¹⁰.

I Balcani - come ha confermato di recente anche l’UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) in uno studio¹¹ sulle rotte utilizzate nel traffico di armi sulla base dell’analisi delle informazioni fornite dagli Stati - rimangono uno degli epicentri dei commerci globali delle armi quale area di transito e sorgente di armi illegali poi trasportate verso l’UE, via terra e via container marittimi¹²; mentre i contatti tra trafficanti e compratori vengono facilitati “dal Darknet” cioè il web oscuro, con un business che, secondo UNODC, si aggira intorno ai 300 milioni di dollari all’anno a livello globale¹³. Si tratta di un traffico illecito fortemente “multietnico” e che prescinde da appartenenze religiose, ed evidenzia una stretta collaborazione tra diversi gruppi criminali, i quali possono contare su una riserva enorme di armi da rivendere all’estero¹⁴. Di recente anche Europol ha ribadito come i Balcani, assieme all’Ucraina, continuano a rappresentare delle aree critiche “*attesa la disponibilità di un numero significativo di armi ed esplosivi messi in circolo sul mercato nero, che possono rappresentare un significativo pericolo nel prossimo futuro perché su di loro possono gettare lo sguardo gruppi di «terroristi»*”¹⁵.

¹⁰ Cfr. “*Traffico d’armi nei Balcani; Belgrado rilancia l’allarme*”, in “Il Piccolo-Balcani”, (ilpiccolo.gelocal.it/trieste).

¹¹ UNODC, *Study on Firearms, 2015. A study on the transnational nature of and routes and modus operandi used in trafficking in firearms*, Vienna, 2015; disponibile nel sito www.unodc.org.

¹² *Ivi.*

¹³ *Ivi.*

¹⁴ *Ivi.*

¹⁵ Europol, *Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA)*, 2017; disponibile nel sito www.europol.europa.eu.

3. Il traffico di armi dalla Svizzera all'Italia

Indagini condotte da varie Procure distrettuali, in particolare quelle di Catanzaro, Milano e l'Aquila, hanno acclarato come la *'Ndrangheta*, soprattutto le *famiglie* della provincia di Crotone, abbiano, quantomeno sin dall'inizio degli anni 90, ricevuto un gran numero di armi dalla *Svizzera*. In proposito, i primi dati inequivocabili sono offerti dall'operazione *Restauro*¹⁶ della Direzione Distrettuale Antimafia di Catanzaro la quale, nell'aprile 2004, ha colpito il *clan Ferrazzo* di Mesoraca. Armi di varie tipologie, sia corte (pistole calibro 7.65, 9 e 44), sia lunghe (fucili mitragliatori tipo Kalashnikov) erano state fatte pervenire, da soggetti operanti soprattutto nelle zone di Zurigo e Bellinzona, a Mesoraca, occultate a bordo degli autotreni che effettuavano trasporti di merce varia per conto di famiglie calabresi residenti in quella zona. Tali armi venivano ricevute e custodite dal *clan Ferrazzo* e poi distribuite tra le varie cosche che, tra il 1989 ed il 1999, si erano alleate per fronteggiare una guerra contro la fazione avversa facente capo alle famiglie *Iona-Dima*, operanti nei territori di Belvedere Spinello e Rocca di Neto. Il *corrispettivo* di tali forniture di armi era costituito da partite di stupefacenti che, gli stessi soggetti che procuravano le armi, smerciavano successivamente in Svizzera.

Tale quadro investigativo è stato confermato da un'indagine avviata dalla Procura Federale Elvetica nel 2004¹⁷, a seguito della ricezione di atti dalla Direzione distrettuale antimafia di Catanzaro. Tale indagine sfociò in un processo avente ad oggetto l'operatività, in Svizzera, di un'organizzazione criminale attiva sull'asse Zurigo-Ticino-Italia, e dedita allo spaccio di grosse partite di stupefacenti nonché al traffico di armi da fuoco verso l'Italia. Secondo la Procura federale elvetica, dunque, si trattava di una associazione formalmente autonoma e distinta dalla *'Ndrangheta*, ma *in affari* quasi esclusivamente con essa, anche in ragione della presenza di molti affiliati con origini calabresi.

Identico scenario è stato confermato da diverse ulteriori e più recenti indagini. La direzione distrettuale antimafia di Milano, nel settembre 2012, giungeva all'arresto di capi ed affiliati di un'associazione criminale operante nella zona di Varese che,

¹⁶ Cfr. Ordinanza Cautelare e atti relativi al procedimento n. 5777/00 della Procura distrettuale di Catanzaro.

¹⁷ *Ivi*.

attraverso i valichi di Brogeda (Como) e Gaggiolo (Varese), gestiva l'importazione dalla Svizzera di grossi quantitativi di marijuana, hashish e cocaina nonché armi comuni da sparo e armi da guerra, con relative munizioni, destinate a cosche di *'Ndrangheta* del crotonese e, in particolare, al clan di Mesoraca¹⁸.

Le direzioni distrettuali antimafia di L'Aquila e Campobasso, sin dal 2013, hanno portato a compimento, in sinergia, diverse indagini (l'ultima delle quali con esecuzione di 25 arresti avvenuti nel settembre 2016) relative alla presenza del già citato *clan Ferrazzo* in quei territori. Nel contesto di tali indagini veniva disvelato come la cosca avesse continuato ad importare armi di vario tipo attraverso soggetti operanti tra Zurigo ed il Ticino, utilizzando, in particolare, anche autobus di linea percorrenti la tratta Svizzera-Calabria¹⁹. Appare di particolare interesse il fatto che questo canale servisse anche per il rifornimento degli arsenali di altre cosche distribuite lungo tutto il versante adriatico del sud Italia, nella provincia di Foggia e in diversi paesi della costiera amalfitana.

È inoltre importante segnalare anche l'operazione *Hibrys*²⁰ della direzione distrettuale antimafia di Catanzaro che, nel settembre del 2012, portava all'arresto di una ventina tra capi ed affiliati della cosca *Procopio-Mongiardo*, attiva nei comuni del basso versante Ionico Catanzarese e federata alle famiglie *Gallace* di Guardavalle e *Gallelli* di Badolato. L'elemento di novità offerto da tale indagine è dunque costituito dal fatto che il canale svizzero per l'importazione di armi è stato e viene utilizzato anche da *cosche di 'Ndrangheta* operanti in zone diverse dal crotonese.

¹⁸ Cfr. Ordinanza Cautelare eseguita dalla Procura distrettuale di Milano il 12 settembre 2012.

¹⁹ Cfr. Relazioni della Procura Nazionale Antimafia relative agli anni 2013- 2016; e ordinanza cautelare eseguita dalla Procura distrettuale di L'Aquila l'1 settembre 2016 (c.d. *operazione Isola Felice*).

²⁰ Cfr. Ordinanza Cautelare eseguita dalla Procura distrettuale di Catanzaro il 24 agosto 2014 (c.d. *operazione Hibris*). La provenienza elvetica delle armi è stata acclarata anche in indagini condotte dalle polizie di Marsiglia e di Tolosa, in relazione ad una guerra in atto per il controllo del mercato della cocaina in quei territori. In particolare, nel luglio 2016 sono state smantellate due reti di trafficanti di armi da guerra che operavano tra la Svizzera e la Francia. Secondo il procuratore di Marsiglia Brice Robin, lungo la linea di frontiera sarebbero passate da 300 sino a 400 armi nell'arco di due anni. Negli arsenali delle bande sono stati trovati Kalashnikov, M16 con telescopio, esplosivi e pistole.

4. La rotta albanese e i fornitori di armi esterni ai circuiti criminali organizzati

Altro canale di rifornimento di armi per le organizzazioni mafiose italiane è costituito dall'*Albania*. Una recente operazione della direzione distrettuale antimafia di Catania, denominata *rosa dei venti*²¹ ha disvelato che, tra il settembre 2013 ed il maggio 2015, un'organizzazione transnazionale italo-albanese aveva organizzato ed effettuato diversi viaggi per il trasporto di droga e di armi tra l'Albania e la Sicilia. Questi traffici riguardavano armi, in particolare, fucili del tipo Kalashnikov AK 47 e munizioni di provenienza albanese, che giungevano nel porto di Riposto all'interno di pescherecci. Nel maggio 2016 la Procura distrettuale di Bari eseguiva l'operazione *Illiria*²², anch'essa riguardante un traffico di armi e stupefacenti tra la Puglia e l'Albania. Quest'attività investigativa ha portato al sequestro di una tonnellata di marijuana, di alcuni Kalashikov, cartucce blindate e proiettili, nonché di 4,5 kg di tritolo, provenienti dall'Albania.

In base alla mia esperienza aggiungo che le organizzazioni mafiose hanno, in varie occasioni, beneficiato di fornitori di armi *occasional*, cioè soggetti certamente estranei al contesto associativo mafioso e talvolta anche ai circuiti criminali ordinari. Esemplificativi di tali situazioni possono essere i dati raccolti nel quadro di due indagini svolte dalle Direzione distrettuali di Napoli e Catanzaro. Nel primo caso, si tratta dell'operazione che, nel novembre 2014, ha disvelato l'operatività di un'associazione dedita al traffico illecito di armi da fuoco, anche da guerra e munizioni

“...impegnata stabilmente nel rifornimento, manutenzione e alterazione di armi alle diverse organizzazioni criminali campane; organizzazione che opera trasversalmente senza avere alcun solido e stabile rapporto con un clan e che, viceversa, serve ed assiste, laddove se ne presenta l'occasione, i diversi gruppi criminali che necessitano di armi per il controllo del territorio o per le

²¹ Cfr. Ordinanza Cautelare eseguita dalla Procura distrettuale di Catania il 15 ottobre 2017 (c.d. *operazione Rosa dei Venti*).

²² Cfr. Ordinanza Cautelare eseguita dalla Procura distrettuale di Bari il 29 maggio 2016 (c.d. *operazione Illiria*).

contrapposizioni interne o con altri clan...". (passaggio testuale della richiesta cautelare)²³.

Significativa anche la *composizione* della consorterìa, costituita da guardie giurate, titolari di armerie e addirittura da dipendenti del poligono nazionale di tiro di Napoli, utilizzato per provare l'efficienza e la funzionalità delle armi prima della cessione. L'organizzazione, per il tramite del personale e della strumentazione delle armerie, provvedeva anche alla riparazione e alla sostituzione dei pezzi delle armi, cedute, senza distinzione, a tutte le associazioni camorristiche della città di Napoli e della provincia inclusi i casalesi.

La Procura distrettuale di Catanzaro nell'indagine sui responsabili di un gravissimo attentato commesso nella campagna di Crotona il giorno di Pasqua del 2008 (in cui veniva ucciso il giovane capo della famiglia *Megna* e rimanevano ferite sua moglie e, più gravemente, sua figlia di appena 4 anni, peraltro successivamente deceduta) individuava un soggetto di Reggio Emilia, assolutamente incensurato, tanto da avere la licenza per detenere e collezionare armi, il quale aveva ceduto alla cosca avversa a quella suddetta, una ventina circa di armi – pistole, fucili e carabine – tutte legittimamente acquistate e detenute²⁴. La *'Ndrangheta crotonese*, da tempo imperante in Reggio Emilia, aveva individuato e ottenuto la disponibilità di tale soggetto, sconosciuto alla maggior parte degli affiliati, cosa che lo *teneva al riparo* da eventuali scelte collaborative con la giustizia di gran parte degli associati.

²³ Cfr. Ordinanza Cautelare e atti relativi al procedimento n. 50149/10 della Procura distrettuale di Napoli.

²⁴ Cfr. Ordinanza Cautelare e atti relativi al procedimento n. 1345/08 della Procura distrettuale di Catanzaro.

5. Le armi esportate all'estero e le organizzazioni mafiose italiane

Un ulteriore aspetto di particolare importanza concerne alcune indagini che hanno riguardato l'esportazione di armi o, comunque, materiale bellico, dall'Italia, soprattutto verso l'Africa; attività gestita, quantomeno in sinergia, con la criminalità organizzata. Innanzitutto una recentissima operazione della Procura di Napoli, con l'esecuzione, nel febbraio 2017, di un'ordinanza cautelare a carico di soggetti riferibili al clan dei *casalesi*, accusati di aver ceduto, tra il 2013 ed il 2015, armi a terroristi o, comunque, gruppi estremisti in Nigeria, Somalia, Sudan, Libia, Iran²⁵. L'indagine ha visto il coinvolgimento della *Società Italiana Elicotteri srl*, che ha iniziato col vendere velivoli, ma è poi finita per cedere armi - tramite terzi ed evitando il passaggio in Italia - in Nigeria, Somalia, Sudan, Libia, Iran. Innanzitutto vere e proprie armi, quali missili anticarro di fabbricazione russa, carri lanciarazzi da contraerea, fucili da guerra di produzione europea, ma anche di mezzi, con l'*escamotage* del materiale *dual use*, in particolare elicotteri che, con semplicissime modifiche, acquistavano caratteristiche che li rendevano perfettamente idonei ad un uso militare.

Altra recente indagine è quella della Procura di Firenze che, nel settembre del 2017, ha portato all'arresto di tre soggetti di nazionalità somala ed un italiano, quali appartenenti ad un'organizzazione dedita all'esportazione verso la Somalia, di veicoli apparentemente smilitarizzati, in violazione dell'embargo totale disposto dalle Nazioni Unite e dall'Unione europea²⁶. In particolare, nonostante i veicoli fossero dichiarati ufficialmente dismessi dall'Esercito Italiano (tramite apposita certificazione), in realtà non venivano privati delle caratteristiche necessarie al loro uso in scenari di guerra (ad esempio, la torretta per il fuciliere, le luci oscurate, le gomme adatte ai terreni impervi e la vernice speciale funzionale a renderli non visibili). I veicoli venivano caricati sui camion e portati in dogana, solo dopo essere stati smontati, in modo tale da farli apparire come semplici *pezzi di ricambio*. Giunti a destinazione avveniva poi il riassetto dei pezzi, con conseguenti ingenti profitti illeciti. L'attività veniva svolta con la complicità di autodemolitori,

²⁵ Ordinanza Cautelare e atti relativi al procedimento n. 3201/15 della Procura distrettuale di Napoli.

²⁶ Ordinanza Cautelare e atti relativi al procedimento n. 4384/16 della Procura distrettuale di Firenze.

trasportatori, spedizionieri e consentiva dunque la vendita di veicoli a tutti gli effetti *militari*, in violazione degli embarghi e, prima ancora, della legge italiana²⁷ che disciplina la cessione di armi e materiali di armamento.

6. Conclusioni

Le esperienze giudiziarie descritte in questo contributo costituiscono alcuni tra i più importanti esempi riguardanti indagini svolte in Italia negli ultimi 15 anni ed aventi ad oggetto, fra l'altro, il legame tra i traffici di armi da fuoco e la criminalità organizzata di stampo mafioso. La ricognizione della giurisprudenza effettuata consente, in particolare, di trarre due conclusioni di ordine generale. Primo, il traffico d'armi non rientra tra le attività del programma delittuoso (cioè del programma volto a produrre profitto, ossia il fine principale, se non unico) delle organizzazioni mafiose storicamente attive nel nostro Paese quali *Cosa Nostra*, *'Ndrangheta*, *Camorra* e *Sacra Corona Unita*.

Tali organizzazioni hanno certamente la necessità di avere i propri depositi sempre colmi di armi, obiettivo che esse perseguono avvalendosi, in via privilegiata, dei canali di rifornimento con base nei Paesi dell'area balcanica, in Svizzera e in Albania. Queste rotte, peraltro, sono create ed utilizzate da organizzazioni criminali autonome, poste indistintamente al servizio di tutte le associazioni mafiose italiane. Ne consegue che nessuna organizzazione di stampo mafioso italiana può definirsi egemone rispetto alle altre nel traffico di armi. Una situazione, dunque, diametralmente opposta a quella che si registra riguardo al traffico di sostanze stupefacenti, soprattutto la cocaina. Quest'ultima attività criminosa costituisce infatti la principale fonte di arricchimento di tutte le *mafie* e ha nella *'Ndrangheta*, l'associazione nettamente predominante; in particolare, in quanto da molti anni ne viene *apprezzata* l'assoluta affidabilità da parte di tutti i principali cartelli sud-americani che gestiscono il traffico di stupefacenti verso il nostro continente, utilizzando, non solo il porto di Gioia Tauro, ma anche altri importanti scali italiani

²⁷ Ordinanza Cautelare e atti relativi al procedimento n. 4384/16 della Procura distrettuale di Firenze.

(Genova, Venezia, Livorno, e Salerno) ed europei, soprattutto Anversa, Rotterdam e Valencia²⁸.

Bibliografia

- Atti relativi al procedimento n. 7923/14 della Procura di Udine (*Operazione Militaria*)
- Corte d'Assise di Reggio Calabria, sentenza del 19 gennaio 1999, n. 3/99 (processo "Olimpia")
- Direzione Nazionale Antimafia, *Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione nazionale antimafia nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2013 - 30 giugno 2014*, gennaio 2015, p. 7 ss.
- Europol, *Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA)*, 2017 (www.europol.europa.eu)
- Ordinanza Cautelare e atti relativi al procedimento n. 5777/00 della Procura distrettuale di Catanzaro
- Ordinanza Cautelare e atti relativi al procedimento n. 46565/05 della Procura distrettuale di Napoli;
- Ordinanze Cautelari e atti relativi ai procedimenti nn. 2643/04 e 936/06 della Procura distrettuale di Catanzaro
- Ordinanza Cautelare e atti relativi al procedimento n. 1345/08 della Procura distrettuale di Catanzaro
- Ordinanza Cautelare e atti relativi al procedimento n. 50149/10 della Procura distrettuale di Napoli
- Ordinanza Cautelare eseguita dalla Procura distrettuale di Milano il 12 settembre 2012
- Ordinanza Cautelare eseguita dalla Procura distrettuale di Catanzaro il 24 agosto 2014 (*Operazione Hibris*)
- Ordinanza Cautelare e atti relativi al procedimento n. 3201/15 della Procura distrettuale di Napoli
- Ordinanza Cautelare e atti relativi al procedimento n. 4384/16 della Procura distrettuale di Firenze
- Ordinanza Cautelare e atti relativi al procedimento n. 4384/16 della Procura distrettuale di Firenze
- Ordinanza Cautelare eseguita dalla Procura distrettuale di L'Aquila l'1 settembre 2016 (*Operazione Isola Felice*)
- Ordinanza Cautelare eseguita dalla Procura distrettuale di Bari il 29 maggio 2016 (c.d. *operazione Illiria*)
- Ordinanza Cautelare eseguita dalla Procura distrettuale di Catania il 15 ottobre 2017 (c.d. *operazione Rosa dei Venti*)
- Traffico d'armi nei Balcani; Belgrado rilancia l'allarme*, in "Il Piccolo-Balcani" (ilpiccolo.gelocal.it/trieste)

²⁸ Cfr. Direzione Nazionale Antimafia, *Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione nazionale antimafia nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2013 - 30 giugno 2014*, gennaio 2015, p. 7 ss.

UNODC, *Study on Firearms*, 2015. *A study on the transnational nature of and routes and modus operandi used in trafficking in firearms*, Vienna, 2015 (www.unodc.org)

TERRORISMO JIHADISTA E USO DELLE ARMI DA FUOCO IN OCCIDENTE

Francesco Marone

Abstract

In recent years, armed groups and individual militants of jihadist inspiration have planned and, in some cases, actually carried out terrorist attacks in the West using various types of firearms – some of them with severe consequences. After presenting an overview of the literature available on the subject, this contribution focuses on the topic of the process of weapon selection at the organizational level and addresses the issue of the use and acquisition of firearms in jihadist attacks in the West, also on the basis of original data.

Keywords: terrorism, firearms, weapon selection, jihadism, crime

Negli ultimi anni gruppi armati e singoli militanti di ispirazione jihadista hanno pianificato e in alcuni casi portato effettivamente a termine attacchi terroristici in Occidente, anche assai gravi, avvalendosi di vari tipi di arma da fuoco. Questo contributo, dopo aver presentato una ricognizione della letteratura disponibile in materia, si sofferma sulla questione del processo di selezione delle armi a livello organizzativo, per giungere infine ad affrontare il tema dell'impiego e dell'acquisizione di armi da fuoco negli attacchi di matrice jihadista realizzati in Occidente, anche sulla base di dati originali.

Parole chiave: terrorismo, armi da fuoco, selezione delle armi, jihadismo, criminalità

Com'è noto, negli ultimi anni gruppi armati e singoli estremisti, specialmente di ispirazione jihadista, hanno pianificato e in alcuni casi portato effettivamente a termine attacchi terroristici in Occidente, anche assai gravi, avvalendosi di armi da fuoco. Anche in Europa, nonostante le limitazioni fissate a livello comunitario e dei singoli Stati, è stato possibile ottenere armi da fuoco per eseguire attacchi terroristici, solitamente attraverso contatti con network criminali o ricorrendo a mercati illegali.¹

Gli attacchi terroristici con armi da fuoco non sono certamente una novità in Europa e in Occidente. Gruppi armati o singoli militanti di estrema sinistra, come le Brigate Rosse in Italia, di estrema destra, come il norvegese Anders Behring Breivik nel 2011, e di matrice etno-nazionalistica, come la Provisional IRA nord-irlandese e l'ETA basca, hanno fatto ampiamente ricorso a questo tipo di arma.

Nondimeno, oggi, comprensibilmente, l'attenzione tende a concentrarsi sul terrorismo di ispirazione jihadista, a causa della sua elevata capacità di arrecare danni a persone e cose e di attirare l'attenzione dell'opinione pubblica.

Tra l'altro, la gravità della minaccia posta in questo periodo dal ritorno dei cosiddetti *foreign fighters* jihadisti² è dovuta, almeno in parte, proprio alla preoccupazione che questi individui possano giovare in Occidente dell'addestramento militare e dell'esperienza con l'uso delle armi da fuoco acquisiti nell'area del conflitto.

Questo contributo si pone l'obiettivo di esplorare il tema dell'uso delle armi da fuoco nel terrorismo jihadista in Occidente. Il testo è diviso in quattro sezioni principali. La prima sezione presenta una concisa ricognizione della letteratura disponibile sull'argomento. La seconda sezione si sofferma sulla questione del processo di selezione delle armi a livello organizzativo. La terza sezione esamina l'impiego e l'acquisizione delle armi da fuoco negli attacchi di matrice jihadista realizzati in Occidente, anche sulla base di dati originali. Le conclusioni segnalano alcuni aspetti che meriterebbero di essere approfonditi.

¹ In particolare, Nils Duquet e Kevin Goris, *Firearms acquisition by terrorists in Europe: Research findings and policy recommendations of Project SAFTE*, Flemish Peace Institute, April 2018.

² Si veda, in particolare, Francesco Marone e Lorenzo Vidino, *Destinazione Jihad. I foreign fighters d'Italia*, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI) - Ledizioni, Milano, giugno 2018, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/destinazione-jihad-i-foreign-fighters-ditalia-20757>.

1. L'uso delle armi nel terrorismo

Nell'enorme letteratura (accademica e non) sul terrorismo, si possono trovare non pochi contributi sulle tattiche e sui metodi impiegati nell'uso della violenza (in particolare, in merito agli attacchi suicidi,³ ma anche ai cosiddetti IEDs, *Improvised Explosive Devices*⁴), sebbene manchino studi approfonditi e sistematici.⁵

L'interesse specifico per l'uso delle armi e, in particolare, per le armi da fuoco è invece limitato. Per molti versi, questa lacuna appare sorprendente, considerata l'importanza dell'argomento: chiaramente il modo con cui materialmente viene impiegata la violenza è un aspetto cruciale dell'attività terroristica.

Questo scarso interesse appare anche paradossale perché l'uso delle armi costituisce uno degli aspetti più visibile di un'attività in gran parte clandestina, avvolta per necessità nella segretezza⁶ – in maniera non dissimile, per molti versi, dalla criminalità organizzata.⁷ Come hanno rilevato Zwerman, Steinhoff e della Porta, “persino gli studi sul terrorismo e la violenza politica, che riconoscono implicitamente il fenomeno della clandestinità, tendono a concentrarsi sulle manifestazioni visibili del gruppo, come la mobilitazione delle risorse, le ideologie e specialmente la violenza”.⁸

In letteratura lo studio delle armi, comprese le armi da fuoco, è spesso inserito nel dibattito sui processi di innovazione e adattamento delle organizzazioni terroristiche; a sua volta, un tema generalmente trascurato, almeno sino a pochi anni fa.

³ Nell'ampia letteratura disponibile si vedano Robert A. Pape, *Dying to Win: The Strategic Logic of Suicide Terrorism*, Random House, New York, 2005; Diego Gambetta (ed.), *Making Sense of Suicide Missions*, expanded and updated edition, Oxford University Press, Oxford, 2006; Jeffrey W. Lewis, *The Business of Martyrdom: A History of Suicide Bombing*, Naval Institute Press, Annapolis, Md., 2012; Francesco Marone, *La politica del terrorismo suicida*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2013.

⁴ Tra gli altri, Alec D. Barker, *Improvised Explosive Devices in Southern Afghanistan and Western Pakistan, 2002–2009*, in “Studies in Conflict & Terrorism”, 2011, Vol. 34, No. 8, pp. 600-620.

⁵ Come autorevolmente ricordato anche da Alex P. Schmid, *The Literature on Terrorism*, in Idem, *The Routledge Handbook of Terrorism Research*, Routledge, Abingdon, 2011, pp. 457-474.

⁶ In particolare, Francesco Marone, *L'organizzazione del segreto nei gruppi terroristici*, in “Rassegna Italiana di Sociologia”, 2014, Anno 55, n. 2, pp. 303-343.

⁷ Cfr. Maurizio Catino, *L'organizzazione del segreto nelle associazioni mafiose*, in “Rassegna Italiana di Sociologia” 2014, Anno 55, n. 2, pp. 259-302.

⁸ Gilda Zwerman, Patricia Steinhoff e Donatella della Porta, *Disappearing Social Movements: Clandestinity in the Cycle of New Left Protest in the US, Japan, Germany, and Italy*, in “Mobilization: An International Journal”, 2000, Vol. 5, No. 1, pp. 85-104 (p. 85).

A questo proposito, Marta Crenshaw, una delle più autorevoli studiose di terrorismo, ha distinto utilmente tre tipi di innovazione: 1) l'“innovazione strategica”, generalmente rara, “richiede sia un nuovo scopo sia un nuovo modo per connettere le operazioni a quello scopo”; 2) l'“innovazione organizzativa” “riguarda cambiamenti nella struttura dei gruppi”, come modifiche nelle procedure di reclutamento o nelle modalità di comunicazione; 3) l'“innovazione tattica”, infine, abbraccia l'uso di nuovi metodi, tecniche o tecnologie, per raggiungere obiettivi prefissati.⁹ L'adattamento in merito all'uso delle armi si può ricondurre all'ultimo tipo, come sottotipo di «innovazione tecnologica».¹⁰

Per molto tempo è sembrata valida l'osservazione formulata all'inizio degli anni Novanta da Bruce Hoffman, autorità in materia di terrorismo: “[l]a maggioranza delle organizzazioni terroristiche non è tatticamente innovativa. Radicali in politica, questi gruppi appaiono conservatori nelle loro operazioni, aderendo largamente allo stesso repertorio operativo anno dopo anno. Quando si registra un'innovazione è principalmente nei metodi usati per occultare e far detonare gli ordigni esplosivi, non nelle loro tattiche o nell'uso di armi non-convenzionali [...]. I terroristi continuano ad affidarsi – come hanno fatto per più di un secolo – alla pistola e alla bomba; raramente deviano da un modus operandi stabilito”.¹¹

Questa osservazione è stata ripetuta di frequente anche negli anni successivi. Per esempio, venticinque anni dopo la pubblicazione del contributo di Hoffman, in un'interessante ricerca sulla selezione delle armi nelle organizzazioni terroristiche gli studiosi Koehler-Derrick e Milton scrivono: “noi assumiamo che per la maggior parte dei gruppi la scelta delle armi sia essenzialmente una decisione tra due categorie di armi: la pistola e la bomba”.¹²

⁹ Citato in Nicole A. Tishler, *Trends in Terrorists' Weapons Adoption and the Study Thereof*, in “International Studies Review”, in corso di stampa, pp. 1-27.

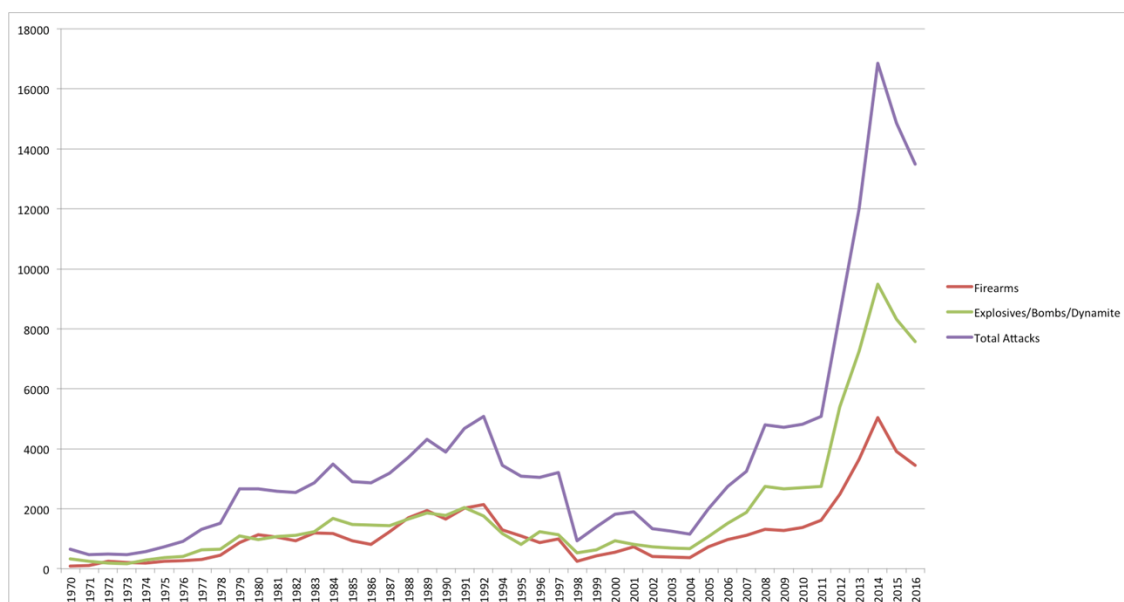
¹⁰ Ivi.

¹¹ Bruce Hoffman, *Terrorist Targeting: Tactics, Trends, and Potentialities*, in “Terrorism and Political Violence”, 1992, Vol. 5, No. 2, pp. 12-29 (pp. 13-14).

¹² Gabriel Koehler-Derrick e Daniel James Milton, *Choose Your Weapon: The Impact of Strategic Considerations and Resource Constraints on Terrorist Group Weapon Selection*, in “Terrorism and Political Violence”, in corso di stampa, pp. 1-20 (p. 6). Vedi anche Brian A. Jackson e David R. Frelinger, *Rifling Through the Terrorists' Arsenal: Exploring Groups' Weapon Choices and Technology Strategies*, in “Studies in Conflict & Terrorism”, 2008, Vol. 31, No. 7, pp. 583-604 (p. 586).

In effetti, la netta prevalenza di esplosivi e armi da fuoco emerge chiaramente nella storia del terrorismo moderno, come mostrato dai dati del *Global Terrorism Database (GTD)* del Consorzio START guidato dall'Università del Maryland,¹³ il più ampio e importante *database* di attacchi terroristici nel mondo disponibile pubblicamente. Il Grafico 1 mostra l'evoluzione nell'impiego di armi da fuoco e di esplosivi per gli oltre 170.000 attacchi terroristici portati a termine nel mondo dal 1970 al 2016. In particolare, il marcato aumento nell'impiego di esplosivi negli ultimi anni è dovuto alla diffusione delle tecnologie IEDs.¹⁴

Grafico 1 - Armi da fuoco (ed esplosivi) nella storia del terrorismo. Fonte: Elaborazione propria da Global Terrorism Database (GTD)



Com'è stato notato da numerosi studiosi, a partire dal già ricordato Hoffman, i terroristi non sviluppano quasi mai nuove armi "da zero", e le loro innovazioni raramente rappresentano trasformazioni radicali nelle tattiche e nelle tecnologie. Al contrario, nel mondo del terrorismo le innovazioni tendono ad essere incrementali o graduali, basandosi su o combinando tra loro sviluppi precedenti.¹⁵ Nondimeno, a

¹³ Si veda il relativo sito web: <https://www.start.umd.edu/gtd/>.

¹⁴ Alec D. Barker, *op. cit.*; si veda anche Paul Gill, John Horgan and Jeffrey Lovelace, *Improvised explosive device: The problem of definition*, in "Studies in Conflict & Terrorism", 2011, Vol. 34, No. 9, pp. 732-748.

¹⁵ Si riprende qui Nicole A. Tishler, *op. cit.*, p. 3.

differenza di quanto avviene nei mercati commerciali, tali avanzamenti incrementali possono essere comunque altamente efficaci rispetto agli obiettivi prefissati.¹⁶

D'altra parte, il concetto di innovazione appare problematico, a ben guardare, anche nel campo degli studi sul terrorismo. In particolare, gli studiosi hanno individuato almeno quattro questioni ancora aperte: 1) se le innovazioni debbano necessariamente essere attuate o continuo anche le sole idee; 2) se le innovazioni debbano necessariamente costituire rotture con le pratiche correnti o possano limitarsi ad adattamenti; 3) se le innovazioni possano essere misurate come *outcomes* statici o occorra piuttosto guardare ai processi di trasformazione; 4) se, infine, le innovazioni siano il risultato di uno sforzo di ricerca e sviluppo (*Research & Development*, R&D) interno al gruppo o si possa prendere in considerazione l'emulazione da altri modelli di riferimento (direttamente, attraverso il collegamento e coordinamento con altri attori, o indirettamente, a distanza).¹⁷

2. La selezione delle armi a livello organizzativo

È importante notare che esiste una marcata differenza nell'impiego delle armi da fuoco da un'organizzazione terroristica all'altra.

Da un lato, vi sono gruppi come l'Animal Liberation Front (ALF) e l'Earth Liberation Front (ELF),¹⁸ entrambi movimenti "eco-terroristici" che non hanno mai impiegato questo tipo di arma; si tratta, d'altra parte, di due gruppi che, pur facendo ricorso alla violenza e avendo anche la capacità di portare a termine azioni letali, non sono intenzionati a uccidere, per ragioni ideologiche.¹⁹ Vi sono poi gruppi come la Real Irish Republican Army (RIRA)²⁰ o la stessa al-Qaida che non hanno esitato a

¹⁶ Paul Gill, John Horgan, Samuel T. Hunter e Lily D. Cushenbery, *Malevolent Creativity in Terrorist Organizations*, in "Journal of Creative Behavior", 2013, Vol. 47, No. 2, pp. 125-151 (p. 135 e ss.).

¹⁷ Nicole A. Tishler, *op. cit.*, pp. 3-4.

¹⁸ Sull'ELF si può vedere, in particolare, Gary A. Ackerman, *Beyond Arson? A Threat Assessment of the Earth Liberation Front*, in "Terrorism and Political Violence", 2003, Vol. 15, No. 4, pp. 143-170.

¹⁹ Cfr. Victor Asal e R. Karl Rethemeyer, *Dilettantes, Ideologues, and the Weak: Terrorists who don't kill*, in "Conflict Management and Peace Science", 2008, Vol. 25, No. 3, pp. 244-263.

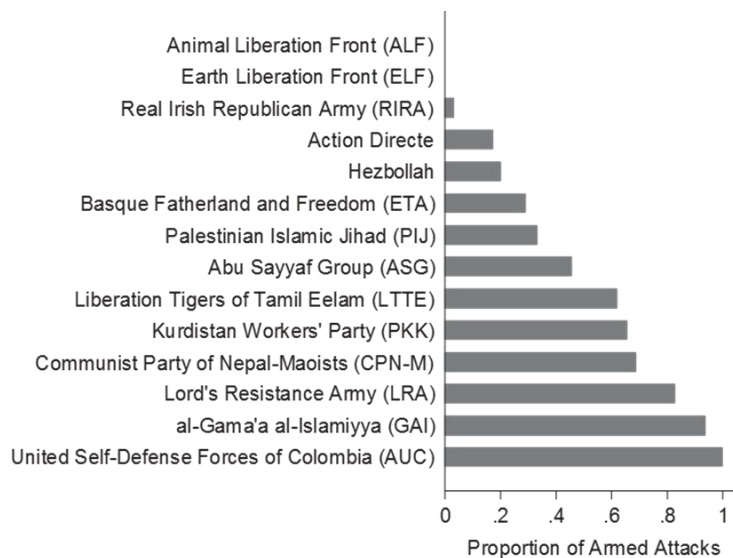
²⁰ La RIRA (dal 2012 nota come New Irish Republican Army, NIRA) è stata fondata nel 1997 in opposizione al cessate il fuoco della Provisional IRA con l'obiettivo ufficiale di proseguire la lotta armata per un'Irlanda unita, libera dal dominio britannico.

realizzare attacchi letali, anche molto gravi, ma hanno mostrato maggior interesse per altri tipi di arma, come gli esplosivi.

Dall'altro lato, vi sono organizzazioni terroristiche che hanno utilizzato principalmente o quasi esclusivamente armi da fuoco. Tra queste si segnalano le Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), un gruppo paramilitare colombiano dedito anche al narcotraffico, fondato nel 1997 per contrastare i movimenti di guerriglia comunisti, e al-Jama'a al-Islamiyya, noto movimento islamista egiziano.

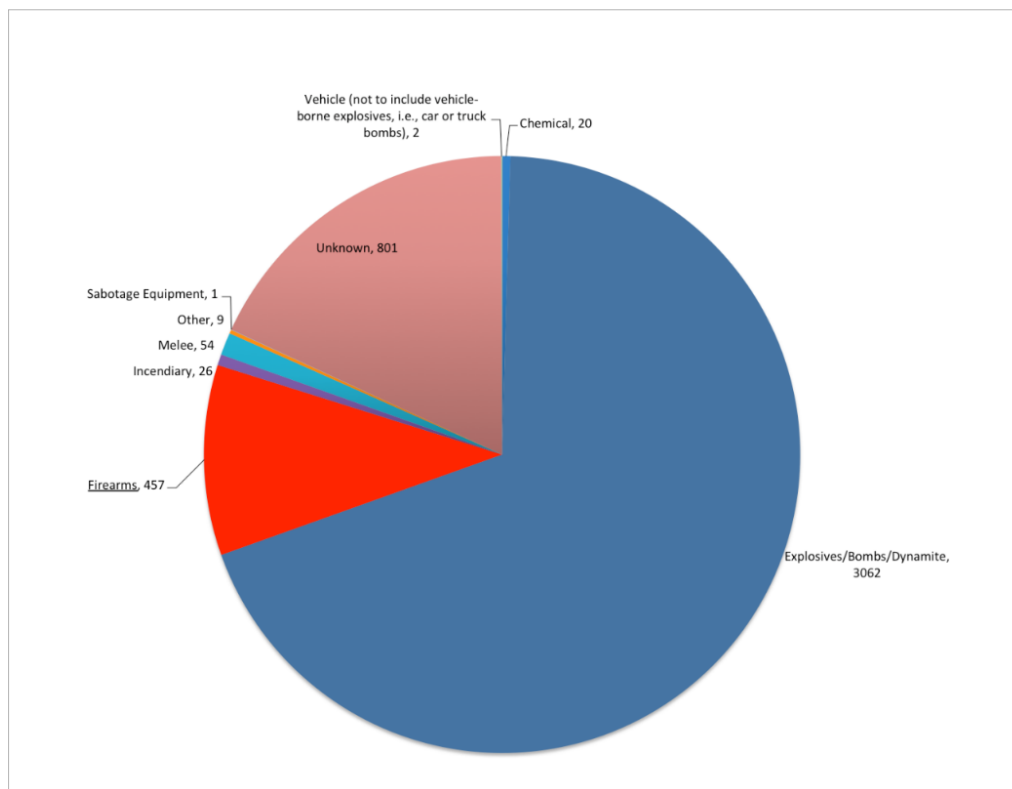
Il Grafico 2, tratto dal già ricordato contributo di Koehler-Derrick e Milton, mostra la diversa proporzione di attacchi con armi da fuoco sul totale per alcune importanti organizzazioni terroristiche.

Grafico 2 - Uso delle armi da fuoco in diversi gruppi terroristici. Fonte: Gabriel Koehler-Derrick e Daniel James Milton, op. cit. (p. 5), sulla base di dati GTD



Tra i due estremi si colloca la maggior parte delle organizzazioni terroristiche, tra cui il cosiddetto Stato Islamico / Daish. Come mostra il Grafico 3, sulla base di dati GTD, l'organizzazione di Abu Bakr al-Baghdadi predilige nettamente l'impiego di esplosivi.

Grafico 3 - La selezione delle armi nel caso dello Stato Islamico. Fonte: elaborazione propria da GTD



Gli studiosi hanno cercato di spiegare quali le siano le cause di questo diverso utilizzo a livello organizzativo. A questo proposito, è importante avanzare due premesse.²¹ In primo luogo, è opportuno rilevare che la selezione delle armi è solitamente il risultato di una decisione tra opzioni alternative,²² poiché è improbabile che in alcun luogo del mondo le conoscenze sull'uso delle armi siano così limitate o le risorse disponibili così scarse oppure l'azione repressiva dello Stato nemico così intensa da non lasciare alcuna possibilità di scelta ai/l terroristi/a (o aspiranti/e tali/e). In breve, di norma è possibile scegliere tra diverse armi.

In secondo luogo, è presumibile che i diversi tipi di arma non siano sostituti perfetti uno dell'altro, per cui la scelta non è indifferente. Al contrario, nonostante vi possano essere alti livelli di versatilità, rimangono caratteristiche intrinseche ai vari tipi di arma che li rendono più o meno efficienti ed efficaci nelle diverse circostanze e per

²¹ Gabriel Koehler-Derrick e Daniel James Milton, *op. cit.*, pp. 5-6.

²² Sul processo di presa delle decisioni delle organizzazioni terroristiche si rinvia, in particolare, a Gordon H. McCormick, *Terrorist Decision Making*, in "Annual Review of Political Science", 2003, Vol. 6, No. 1, pp. 473-507.

scopi differenti. In aggiunta a considerazioni strumentali di ordine tattico, non si può escludere che alcune organizzazioni o singoli militanti prestino attenzione alla valenza simbolica di un determinato tipo di arma: si pensi, per esempio, alle armi da taglio usate dal cosiddetto Stato Islamico per l'uccisione di ostaggi tramite decapitazione, filmata a scopo di propaganda.²³

In breve, per i/il terrorista/a scegliere tra diverse armi non è solo possibile, ma è anche saliente.

Studi recenti hanno argomentato che la selezione delle armi a livello organizzativo può dipendere sia dalla disponibilità di risorse sia da considerazioni strategiche, legate agli scopi ricercati. In particolare, Koehler-Derrick e Milton hanno ipotizzato che la disposizione a prediligere le armi da fuoco rispetto agli esplosivi sia più probabile quando: 1) i gruppi terroristici hanno dimensioni cospicue e possono quindi permettersi il rischio che i loro operativi siano fisicamente presenti sul luogo dell'attacco (a differenza di quanto avviene per gli esplosivi a controllo remoto, che possono essere attivati, appunto, a distanza); e 2) quando non sono impegnati soltanto a combattere il proprio nemico, ma sono anche interessati a (mostrare di saper) garantire l'ordine per conquistare il sostegno della popolazione.²⁴

Alcune delle argomentazioni tratteggiate da Koehler-Derrick e Milton appaiono discutibili. Per esempio, si può sostenere che le organizzazioni, specialmente (ma non necessariamente) di ispirazione islamista,²⁵ che mettono in conto la morte dell'attentatore durante l'attacco o promuovono addirittura l'uso di attacchi genuinamente suicidi siano meno soggette ai vincoli prospettati nella prima ipotesi formulata dai due studiosi.²⁶ Infatti, per alcune organizzazioni terroristiche il sacrificio dei propri militanti non rappresenta un'eventualità indesiderata, ma costituisce addirittura un obiettivo deliberatamente ricercato.

²³ Francesco Marone, *Modernità e tradizione nella propaganda dello Stato Islamico (IS)*, in Paolo Scotto di Castelbianco (a cura di), *LeggIntelligence*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri - Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, 2015, pp. 148-167 (p. 155).

²⁴ Gabriel Koehler-Derrick e Daniel James Milton, *op. cit.*

²⁵ Tra i gruppi armati di ispirazione *non* islamista che si sono serviti di attacchi genuinamente suicidi si possono ricordare le Tigri per la Liberazione della Patria Tamil (note in inglese come Liberation Tigers of Tamil Eelam, LTTE) in Sri Lanka e il PKK curdo. Mi permetto di rinviare a Francesco Marone, *La politica del terrorismo suicida*, *op. cit.*

²⁶ In particolare, Teun van Dongen, *The Fate of the Perpetrator in the Jihadist Modus Operandi: Suicide Attacks and Non-Suicide Attacks in the West, 2004-2017*, Research Paper, The International Centre for Counter-Terrorism - The Hague (ICCT), dicembre 2017.

In ogni caso, il tema della variazione nell'uso di diversi tipi di arma a livello organizzativo merita attenzione e richiede ancora altre ricerche di carattere empirico.

3. L'uso delle armi da fuoco negli attacchi jihadisti in Occidente

Negli ultimi anni, com'è noto, la violenza terroristica ha colpito con durezza anche l'Occidente.

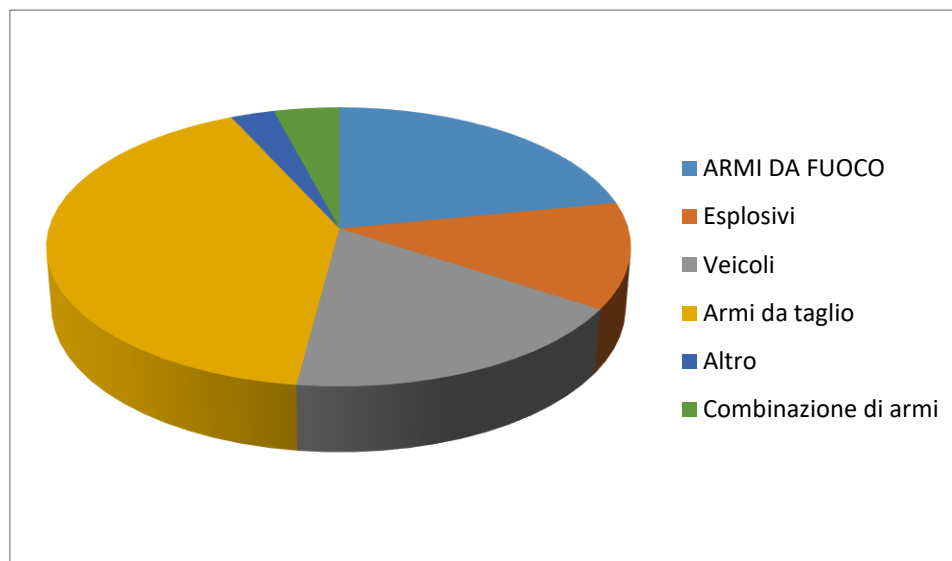
Secondo il *database* compilato a cura dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI) di Milano,²⁷ dalla proclamazione del sedicente Califfato il 29 giugno 2014 (data di svolta nell'universo jihadista) al 29 giugno 2018, sono stati eseguiti in Occidente²⁸ 73 attacchi terroristici di matrice jihadista, che hanno provocato oltre 350 morti.

Come mostrato dal Grafico 4, di questi 73 attacchi, quelli portati a termine soltanto con armi da fuoco sono stati 16; a questi si possono aggiungere due episodi che hanno previsto una combinazione di armi da fuoco e altri tipi di arma. Gli attacchi con esplosivi sono stati soltanto 9.

²⁷ Il *database* originale, successivamente aggiornato, è stato presentato in Lorenzo Vidino, Francesco Marone e Eva Entenmann, *Jihadista della porta accanto. Radicalizzazione e attacchi jihadisti in Occidente*, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI) / Program on Extremism at George Washington University (PoE-GWU) / The International Centre for Counter-Terrorism – The Hague (ICCT), giugno 2017, https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/report_jihadista_della_porta_accanto.pdf.

²⁸ Il *database* prende in considerazione gli attacchi di matrice jihadista portati a termine nei 28 Stati Membri dell'Unione Europea, Svizzera, Norvegia, Stati Uniti d'America e Canada.

Grafico 4 - Tipi di arma negli attacchi jihadisti compiuti in Occidente dal 29/06/2014 al 15/06/2018 (N=73). Fonte: Database originale ISPI



Le “pistole”, per quanto in posizione minoritaria, superano quindi le “bombe”. Come è stato sottolineato di recente, è una novità nella storia, più che ventennale, del terrorismo jihadista in Europa. Prima del 2014, la preferenza era infatti per le “bombe”; in particolare, dopo il 2008 si era registrata una tendenza a un maggior ricorso a esplosivi fatti in casa.²⁹

Negli attacchi jihadisti compiuti in Occidente negli ultimi quattro anni a prevalere nettamente sono invece le armi da taglio (coltelli, mannaie, persino spade). Un ruolo significativo è giocato anche dai veicoli (automobili, furgoni, autoarticolati, ecc.), oggetti che ovviamente non sono armi in sé e per sé, ma lo possono diventare, come è stato dimostrato tragicamente negli ultimi anni, anche in altre regioni del mondo (come l’area del conflitto israelo-palestinese).³⁰ In Occidente nessun attacco jihadista è stato portato a termine con tecnologie sofisticate né tantomeno con armi di distruzione di massa (chimiche biologiche radiologiche nucleari, CBRN).

²⁹ Petter Nesser, Anne Stenersen e Emilie Oftedal, *Jihadi Terrorism in Europe: The IS-Effect*, in “Perspectives on Terrorism”, 2016, Vol. 10, No. 6, pp. 3-24.

³⁰ Simon Perry, Badi Hasisi e Gali Perry, *Lone terrorists: A study of run-over attacks in Israel*, in “European Journal of Criminology”, in corso di stampa, pp. 1-22.

Come è stato notato,³¹ la combinazione nel medesimo attacco di diversi tipi di arma è infrequente, almeno in Occidente. In particolare, complessi attacchi coordinati “alla Mumbai” (*Mumbai-style*, con riferimento alla sequenza di attacchi eseguiti nella città indiana nel novembre 2008), con uso sia di armi da fuoco sia di esplosivi da parte di squadre di attentatori in movimento, sono rimasti un’eccezione (per quanto assai rilevante: attacchi simultanei del 13-14 novembre 2015 al teatro Bataclan e ad altri luoghi pubblici dell’area di Parigi).

La scelta delle armi da parte dei terroristi jihadisti, a favore di armi da taglio e di veicoli, può essere spiegata, almeno per buona parte, sulla base di considerazioni di ordine tattico, soprattutto in termini di efficienza. Le armi da taglio, infatti, possono essere ottenute, occultate e impiegate facilmente e sono difficili da controllare e regolare. I veicoli presentano tipicamente gli stessi vantaggi operativi e possono essere ancora più letali; basti pensare all’esempio eclatante dell’attacco con un tir a Nizza il 14 luglio 2016, costato la vita a 87 persone.

D’altra parte, questa evoluzione nella selezione delle armi riflette perfettamente i propositi dei principali gruppi terroristici di ispirazione jihadista, da al-Qaida al cosiddetto Stato Islamico. L’organizzazione guidata da Abu Bakr al-Baghdadi, in particolare, ha ripetutamente raccomandato l’uso di veicoli, armi da taglio e persino oggetti comuni per gli attacchi. Per esempio, in un messaggio audio in arabo del gennaio 2015 (noto in inglese con il titolo *Say, “Die in Your Rage!”*), l’allora portavoce ufficiale del gruppo, Abu Muhammad al-Adnani (ucciso nel 2016), ha incoraggiato i simpatizzanti jihadisti a colpire con “un ordigno esplosivo, un coltello, un’auto, una roccia o persino un calcio o un pugno”.³²

In definitiva, è evidente che sono emerse nuove tendenze nella selezione delle armi rispetto a quelle delineate in precedenza: in particolare, “pistole” e “bombe”, per citare il connubio indicato da Hoffman, non sono più le armi principali.

Nondimeno, è importante sottolineare che le armi da fuoco sono state impiegate, da sole o in combinazione con altri tipi di arma, in alcuni degli attacchi jihadisti più

³¹ Teun Van Dongen, *The lengths terrorists go to: Perpetrator characteristics and the complexity of jihadist terrorist attacks in Europe, 2004–2011*, in “Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression”, 2014, Vol. 6, No. 1, pp. 58-80 (p. 67).

³² *Say, “Die in Your Rage!”: An Address by the Spokesman for the Islamic State The Mujāhid Shaykh Abū Muhammad al-‘Adnānī ash-Shāmī (Hafidhahullāh)*, al-Ḥayāt Media Center, gennaio 2015.

gravi, come quelli del 7-9 gennaio 2015 a Parigi (18 morti), del 13-14 novembre 2015 a Parigi (130 morti), del 2 dicembre 2016 a San Bernardino in California (16 morti) e del 12 giugno 2016 a Orlando in Florida (49 morti).³³

Oltre a vantare un'elevata capacità distruttiva, le armi da fuoco possono essere assai versatili. Consentono attacchi selettivi, come quello realizzato dai fratelli Kouachi contro la Redazione del giornale *Charlie Hebdo* il 7 gennaio 2015, ma possono essere usate anche per attacchi indiscriminati contro la popolazione, come quello realizzato da Esteban Santiago-Ruiz all'Aeroporto Fort Lauderdale-Hollywood, in Florida, il 6 gennaio 2017.³⁴

Inoltre, le armi da fuoco possono essere usate come strumento principale per l'esecuzione della violenza terroristica, ma anche come mezzo di supporto: per esempio, Anis Amri, il responsabile dell'attacco a un mercatino di Natale di Berlino il 19 dicembre 2016, ha utilizzato un camion rubato per uccidere 11 persone, ma poche ore prima aveva impiegato una pistola per minacciare e infine uccidere l'ignaro conducente del veicolo.³⁵

Inoltre, è interessante notare che, a differenza di altri tipi di arma (come mortai), le armi da fuoco possono essere usate, a scopo di intimidazione, anche per azioni terroristiche che non sono deliberatamente finalizzate a uccidere o ferire altre persone: per esempio, in rapimenti o in dirottamenti.³⁶

Infine, è importante notare che le armi da fuoco sono beni durevoli e possono essere acquistate a prezzi piuttosto contenuti.

Gli attacchi jihadisti portati a termine in Europa con armi da fuoco hanno previsto principalmente l'uso di pistole semi-automatiche, fucili di tipo militare o una combinazione di entrambi. Secondo uno studio recente, laddove possibile, la preferenza dei terroristi sarebbe generalmente per le armi di tipo militare. Per

³³ Prima della proclamazione del Califfato nel giugno del 2014, altri attacchi jihadisti di alto profilo erano stati portati a termine in Occidente con l'uso di armi da fuoco: si possono citare, tra gli altri, l'omicidio di Theo Van Gogh ad Amsterdam nel 2004, le sparatorie a Tolosa e Montauban nel 2012, l'attacco al Museo Ebraico di Bruxelles nel 2014.

³⁴ Sulla selezione delle vittime (*victim selection*) nel terrorismo si veda, tra gli altri, Luis De La Calle e Ignacio Sánchez-Cuenca, *The Production of Terrorist Violence: Analyzing Target Selection within the IRA and ETA*, Estudio/Working Paper 2006/230, Instituto Juan March, Madrid, dicembre 2006. Mi permetto di segnalare anche Francesco Marone, *Il terrorismo suicida nel caso palestinese: una ricerca empirica (1993-2005)*, in "Quaderni di Scienza Politica", 2008, Anno 15, n. 2, pp. 207-249.

³⁵ Si veda Nils Duquet e Kevin Goris, *Firearms acquisition by terrorists in Europe*, *op. cit.*, pp. 130-131.

³⁶ Brian A. Jackson e David R. Frelinger, *Rifling Through the Terrorists' Arsenal*, *op. cit.*, p. 590.

esempio, Omar Abdel Hamid El-Hussein, l'autore delle tre sparatorie in sequenza a Copenaghen il 14 - 15 febbraio 2015, usò anche un fucile d'assalto M95 rubato, precedentemente in uso alle forze di sicurezza danesi, pur essendo già in possesso di due vecchie pistole. Vale la pena di aggiungere che El-Hussein apparteneva a gang criminali della capitale danese.

Dei 18 attacchi jihadisti con armi da fuoco realizzati in Occidente la metà è avvenuta in un unico Paese, gli Stati Uniti (la seconda nazione occidentale più colpita dalla violenza, dopo la Francia, con 21 attacchi in totale); il fatto non sorprende, considerata la notoria diffusione di armi da fuoco oltreoceano.³⁷

Nel complesso, si può affermare che in Europa l'accesso ad armi da fuoco di buona qualità non sia agevole per gli aspiranti attentatori, quantomeno se essi non fanno già parte di network criminali. L'acquisizione sui mercati illegali tende infatti a essere rischiosa e costosa.

Molte delle armi da fuoco impiegate provengono clandestinamente dall'estero, di frequente dai Balcani occidentali. Per esempio, l'impiego di fucili d'assalto Zastava M70, fabbricati in Serbia e già utilizzati nelle guerre dell'ex-Jugoslavia negli anni Novanta, ritorna in più azioni terroristiche, anche di matrice jihadista: gli attacchi alla redazione di *Charlie Hebdo* e al Bataclan a Parigi nel 2015, lo scontro a fuoco tra terroristi e polizia belga a Verviers nel gennaio 2015 e, prima della proclamazione del "Califfato" il 29 giugno 2014, l'attacco al Museo Ebraico del Belgio a Bruxelles il 24 maggio 2014. I passaggi nella catena di fornitura (*supply chain*) sono spesso molteplici e difficili da ricostruire accuratamente, specialmente per le armi impiegate nelle guerre dell'ex-Jugoslavia.

In altri attentati compiuti in Occidente, sono state utilizzate armi da fuoco riattivate e armi a salve convertite.³⁸ Per esempio, Amedy Coulibaly aveva con sé due fucili d'assalto cecoslovacchi vz. 58 e due pistole russe Tokarev TT-33, tutti riattivati, nel suo attacco a un supermercato *kosher* di Parigi il 9 gennaio 2015. Queste armi da fuoco, così come altre successivamente trovate nell'appartamento del terrorista,

³⁷ Cfr. Robert Tessler *et al.*, *Use of firearms in terrorist attacks: Differences between the United States, Canada, Europe, Australia, and New Zealand*, in "JAMA Internal Medicine", Vol. 177, No. 12, 2017, pp. 1865-1868.

³⁸ Cfr. Nicolas Florquin e Benjamin King, *From Legal to Lethal: Converted Firearms in Europe*, Small Arms Survey, Graduate Institute of International and Development Studies, Geneva, April 2018.

erano state vendute originariamente in Slovacchia come armi disattivate legali ed erano arrivate in Francia, riattivate, attraverso intermediari in Belgio.³⁹

In altri attacchi ancora, sono state impiegate armi da fuoco rubate. All'esempio del fucile d'assalto utilizzato da El-Hussein, citato in precedenza, si può aggiungere quello di una rivoltella Colt .45 usata da Mohamed Merah negli attacchi di matrice jihadista compiuti a Tolosa e a Montauban, in Francia, nel marzo del 2012, costati la vita a sette persone.

In Europa il possesso legale di armi da fuoco si conferma un'eventualità poco probabile, almeno per quanto riguarda il terrorismo di matrice jihadista, ma non inedita. Per esempio, Adam Lotfi Djaziri, responsabile di un attacco, senza vittime, con un'automobile sugli *Champs-Élysées* di Parigi il 19 giugno 2017, aveva ottenuto regolarmente il rinnovo del porto d'armi, pur essendo schedato dalle Autorità francesi come *Fiche 'S'* (individuo pericoloso per la sicurezza nazionale). Nel veicolo di Djaziri era presente almeno un fucile d'assalto, che non è stato comunque utilizzato per l'attacco.⁴⁰

È interessante notare che non vi sono prove di supporto da parte di Stati stranieri in relazione all'acquisizione di armi da fuoco per attacchi jihadisti in Occidente, a differenza di quanto era avvenuto in passato per gruppi armati di diverso orientamento ideologico, come la Provisional IRA, sostenuta dalla Libia di Gheddafi.⁴¹

Esistono differenze degne di nota tra i vari Stati europei nell'accesso alle armi da fuoco di buona qualità da parte di terroristi o aspiranti tali, che potrebbero avere quindi un impatto rilevante sulla probabilità di subire attacchi terroristici con tale tipo di arma. Per esempio, recentemente gli studiosi Duquet e Goris hanno sostenuto che "a causa della limitata disponibilità di armi da fuoco nel Regno Unito, [...] il tentativo di ottenere tale tipo di arma non soltanto richiede tempo e impegno, ma aumenta anche significativamente la probabilità che un terrorista venga individuato. L'approccio proattivo '*investigate the gun*' del Regno Unito fornisce una

³⁹ Tra gli altri, Nils Duquet, *Armed to kill: An exploratory analysis of the guns used in public mass shootings in Europe*, Report, Flemish Peace Institute, Bruxelles, giugno 2016, pp. 19-21.

⁴⁰ Nils Duquet e Kevin Goris, *Firearms acquisition by terrorists in Europe*, op. cit.

⁴¹ Per esempio, John Horgan e Max Taylor, *Playing the 'Green Card' - financing the Provisional IRA: Part 1*, in "Terrorism and Political Violence", Vol. 11, No. 2, 1999, pp. 1-38.

‘barriera all’entrata’ molto elevata per i responsabili di attacchi terroristici in relazione alle armi che utilizzano. Essi sono dunque costretti a realizzare attacchi spontanei che prevedono strumenti facilmente disponibili come veicoli o coltelli”.⁴² In effetti, secondo il *Database ISPI*, su 7 attacchi jihadisti realizzati nel Regno Unito dal giugno 2014 nessuno si è basato sull’uso di armi da fuoco.

Diverso può essere il discorso per armi da fuoco di bassa qualità, come pistole antiche oppure armi a salve convertite. Duquet e Goris ricordano che i due responsabili dell’aggressione a Lee Rigby del 22 maggio 2013 a Londra utilizzarono un’automobile e soprattutto un grosso coltello da cucina per uccidere il soldato, ma uno di loro era armato anche con una rivoltella scarica, fabbricata oltre 90 anni prima (l’olandese KNIL Modello 91),⁴³ usata per intimidire.

I gruppi e i militanti di ispirazione jihadista non sono gli unici ad essere interessati all’acquisizione di armi da fuoco. Nondimeno scambi tra gruppi terroristici con diverso orientamento ideologico appaiono al momento poco probabili. Nondimeno, un legame in questa direzione, per quanto indiretto, è già stato riscontrato: le indagini della polizia francese hanno infatti dimostrato che tre delle armi da fuoco utilizzate da Amedy Coulibaly nell’attacco a un supermercato *kosher* di Parigi il 9 gennaio 2015 erano state riattivate da un militante francese di estrema destra residente in Belgio, anche se non vi sono prove che tale individuo avesse fornito le armi direttamente a Coulibaly e tantomeno che fosse consapevole dell’uso che ne avrebbe fatto.

Come accennato, il pericolo tende a essere decisamente più elevato se gli aspiranti attentatori hanno trascorsi criminali e/o connessioni con gruppi delinquenti. Negli ultimi anni gli studiosi, infatti, hanno messo in evidenza un «nuovo nesso crimine-terrorismo» (*new crime-terror nexus*) in Europa, non più nella forma di occasioni di scambio o cooperazione a livello delle organizzazioni, come è avvenuto in passato (per esempio, con la Provisional IRA nordirlandese o con il PKK curdo), quanto in termini di condivisione di esperienze e frequentazioni a livello dei singoli individui.

⁴² Nils Duquet e Kevin Goris, *Firearms acquisition by terrorists in Europe*, op. cit., p. 134.

⁴³ Ibidem.

In un interessante contributo recente, Basra e Neumann hanno evidenziato quattro connessioni salienti tra trascorsi criminali dei singoli individui, da un lato, e attività jihadista, dall'altro: 1) la causa estremistica può offrire un'opportunità di "redenzione" per quelli che vengono re-interpretati come "peccati" compiuti in passato e può legittimare il ricorso ad azioni criminali; 2) le prigioni possono costituire ambienti favorevoli ai processi di radicalizzazione e all'incontro tra criminali ed estremisti; 3) le attività criminali possono essere utilizzate per finanziare il terrorismo; 4) le "competenze" maturate in ambito criminale possono risultare utili anche per finalità estremistiche.⁴⁴

Con riferimento all'ultimo punto, le "competenze" che possono essere trasferite dal mondo della criminalità a quello dello jihadismo chiaramente possono riguardare anche l'acquisizione e l'uso di armi da fuoco. Si è già fatto cenno al caso di El-Hussein in Danimarca: il giovane apparteneva a gang criminali di Copenaghen ed era già stato condannato due volte per possesso illegale di un'arma e per un'aggressione con un coltello su un treno. Anche Mohamed Merah e Mehdi Nemmouche, responsabili degli attacchi jihadisti realizzati rispettivamente a Tolosa e a Montauban nel 2012 e al Museo Ebraico di Bruxelles nel 2014, avevano acquisito le armi da fuoco impiegate nelle azioni terroristiche attraverso pre-esistenti relazioni criminali. I fratelli Ibrahim e Khalid El Bakraoui, che si sono fatti esplodere a Bruxelles il 22 marzo 2016, avrebbero addirittura fornito armi da fuoco per altri attentati jihadisti in Europa, compreso quelli del 13-14 novembre 2015 a Parigi, approfittando dei loro rilevanti trascorsi criminali.⁴⁵

È interessante notare che lo stesso Stato Islamico ha riconosciuto esplicitamente l'utilità del fatto che i propri militanti siano - o quantomeno appaiano come - criminali comuni. Per esempio, il numero di luglio 2015 di *Dar al-Islam*, rivista dell'organizzazione in francese (la pubblicazione è stata sospesa nel 2016), suggeriva ai simpatizzanti jihadisti che volessero acquisire armi di impegnarsi nella "dissimulazione dei segni religiosi esteriori" e di "adottare assolutamente un aspetto

⁴⁴ Rajan Basra e Peter R. Neumann, *Criminal Pasts, Terrorist Futures: European Jihadists and the New Crime-Terror Nexus*, in "Perspectives on Terrorism", 2016, Vol. 10, Issue 6, pp. 25-40.

⁴⁵ Nils Duquet e Kevin Goris, *Firearms acquisition by terrorists in Europe*, op. cit.

‘ragazzo di strada’ [*jeune de cité*] che cerca di fare una rapina in banca con un’arma” (*Dar al-Islam*, n. 5, luglio 2015, p. 33).⁴⁶

Esempi interessanti di diffidenza nei confronti di un estremista interessato ad acquisire armi da fuoco vengono apparentemente anche dall’Italia. Nel febbraio del 2016 Abderrahim Moutaharrik e Abderrahmane Khachia, aspiranti *foreign fighters* jihadisti, arrestati due mesi più tardi, riflettono, in termini generali, sull’idea di un attacco terroristico a Roma. Nella conversazione, intercettata dalle Autorità antiterrorismo, Moutaharrik racconta all’amico: “sono andato da un ragazzo albanese a Varese e gli ho detto di procurarmi una pistola, la volevo comprare da lui e forse lui si è insospettito di me e mi ha girato le spalle, quante volte l’ho chiamato”.⁴⁷

È chiaro che in Italia un saldamento tra criminalità organizzata e jihadismo sarebbe particolarmente preoccupante, a causa della tradizionale forza e pervasività delle associazioni di stampo mafioso, oltre che della presenza di “mafie etniche”. Nondimeno, al momento, non vi sono indicazioni chiare di un’effettiva convergenza, tantomeno a livello organizzativo.⁴⁸ In Italia il ruolo delle organizzazioni mafiose appare comunque saliente, in maniera indiretta, a causa della influenza che esercitano nel controllo del mercato illegale delle armi.

È interessante mettere in evidenza che il processo di costituzione di rapporti di fiducia, già delicato nel mondo sotterraneo della criminalità,⁴⁹ sembra ancora più disagiata nel rapporto tra criminali comuni ed estremisti violenti. Presumibilmente le ragioni di diffidenza dei primi nei confronti dei secondi sono perlopiù di carattere strumentale: il coinvolgimento con attività estremistiche rischia di attirare l’attenzione, ovviamente indesiderata, delle Autorità pubbliche e dei media.⁵⁰ Sul piano valoriale, si può anche ipotizzare che alcuni gruppi criminali

⁴⁶ Citato in Rajan Basra e Peter R. Neumann, *op. cit.*, pp. 32-33.

⁴⁷ Tribunale di Milano, Ordinanza di applicazione della misura cautelare della custodia in carcere, aprile 2016, p. 44.

⁴⁸ In particolare, Peter R. Neumann e Rajan Basra, *The Crime-Terror Nexus in Italy and Malta*, The Crime Terror Nexus, febbraio 2018.

⁴⁹ Si veda, in particolare, Diego Gambetta, *Codes of the Underworld: How Criminals Communicate*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 2011.

⁵⁰ Oltretutto, sul lato dei benefici strumentali, vale la pena di notare che, in generale, il mercato illecito delle armi non è particolarmente redditizio. Si veda Monica Massari, *Il traffico illecito di armi: appunti per un’analisi*, in “Rivista di Studi e Ricerche sulla Criminalità organizzata”, 2017, Vol. 3, n. 1, pp. 3-18.

abbiano codici di onore che precludano il coinvolgimento in attacchi terroristici, quantomeno di tipo indiscriminato ai danni della popolazione civile.

Tali atteggiamenti di sfiducia⁵¹ nei confronti di militanti estremisti⁵² potrebbero, peraltro, essere sfruttati dagli operatori dell'antiterrorismo per evitare il saldamento di rapporti tra *crime* e *terror*.

Altra preoccupazione è che aspiranti terroristi, specialmente se privi di connessioni criminali, possano ottenere armi da fuoco acquistandole clandestinamente sul cosiddetto *dark web*, difficilmente tracciabile, come sarebbe accaduto, secondo alcune fonti, per la strage (*non* di matrice jihadista) di Monaco di Baviera del 22 luglio 2016, culminata con il suicidio del responsabile, Ali David Sonboly, diciottenne di origini iraniane.⁵³

Infine, come già accennato, non meno evidente e importante è, a monte, la sostanziale trasformazione nell'ambito del processo di presa delle decisioni su questo aspetto: da scelta organizzativa a scelta prevalentemente individuale. Infatti, la maggior parte degli attacchi di matrice jihadista in Occidente negli ultimi quattro anni non è stata pianificata ed eseguita da membri organici di un'organizzazione terroristica, su ordine della stessa (per quanto in questa categoria rientrano due tra gli attacchi più gravi in assoluto, quelli del 13-14 novembre 2015 a Parigi e del 22 marzo 2016 a Bruxelles). Il ruolo dei gruppi armati è stato piuttosto quello di ispirare la violenza a distanza o, al più, di incoraggiarla attraverso contatti con gli attentatori.⁵⁴

⁵¹ Sui problemi della fiducia e della sfiducia la letteratura è molto vasta. Si segnalano, a titolo di esempio, Diego Gambetta, *Le strategie della fiducia. Indagini sulla razionalità della cooperazione*, Einaudi, Torino, 1989; Antonio Mutti, *La fiducia. Un concetto fragile, una solida realtà*, in "Rassegna italiana di sociologia", 1987, Anno 28, n. 2, pp. 223-247; Idem, *Sfiducia*, in "Rassegna italiana di sociologia", 2006, Anno 47, n. 2, pp. 199-224.

⁵² Cfr. Valeria Pizzini-Gambetta e Heather Hamill, "*Shady Advertising*": *Recruitment among Rebels and Mobsters*, paper, ECPR General Conference, Reykjavik, 25-27 August 2011.

⁵³ Giacomo Persi Paoli, Judith Aldridge, Nathan Ryan e Richard Warnes, *Behind the curtain: The illicit trade of firearms, explosives and ammunition on the dark web*, RAND Europe, Santa Monica, Calif. and Cambridge, UK, 2017, pp. 3-4.

⁵⁴ Lorenzo Vidino, Francesco Marone e Eva Entenmann, *op. cit.*

4. Conclusioni

Questo contributo si è posto l'obiettivo di esplorare il tema dell'uso delle armi da fuoco nel terrorismo jihadista in Occidente. La prima sezione del testo, presentando una breve rassegna della letteratura, ha mostrato che finora il tema dell'impiego delle armi è stato esaminato in maniera non sistematica e articolata, perlopiù in relazione alla questione generale dei processi di innovazione e adattamento delle organizzazioni terroristiche.

La seconda sezione, prestando attenzione al livello organizzativo, ha posto in evidenza che i vari gruppi armati giungono a esiti molto diversi nel processo di selezione delle armi e si è interrogata sulle cause di tale divergenza.

La terza sezione ha affrontato il tema dell'uso delle armi da fuoco nel terrorismo jihadista in Occidente, anche sulla base di dati originali, e della loro acquisizione, specialmente in Europa.

Numerosi aspetti di questo argomento richiedono ulteriori riflessioni e analisi. In particolare, si segnalano tre questioni meritevoli di approfondimenti.

In primo luogo, come detto, la questione rilevante della selezione delle armi nel terrorismo richiede maggiore attenzione, anche sotto il profilo analitico e teorico, oltre che in termini di ricerca empirica. È opportuno formulare e controllare ipotesi per rendere conto della differente composizione degli "arsenali" delle organizzazioni terroristiche.

In secondo luogo, sarebbe utile avere a disposizione più indagini accurate sulle effettive modalità di acquisizione delle armi da fuoco in relazione ai singoli attacchi portati a termine o semplicemente pianificati in Occidente, pur nella consapevolezza che, in aggiunta al problema della segretezza della attività terroristiche,⁵⁵ il mercato illecito delle armi è in generale uno dei più difficili da studiare e monitorare.⁵⁶

In terzo luogo, appare opportuno studiare a fondo il rischio di un nesso criminalità – terrorismo, a livello organizzativo e ancor più a livello individuale, anche in Italia. Particolarmente interessante è, a questo riguardo, l'esame della costruzione di

⁵⁵ Francesco Marone, *L'organizzazione del segreto nei gruppi terroristici*, op. cit.

⁵⁶ Monica Massari, *Il traffico illecito di armi*, op. cit., p. 3.

rapporti di fiducia tra individui e gruppi appartenenti a questi due mondi clandestini.

Bibliografia

Ackerman Gary A., *Beyond Arson? A Threat Assessment of the Earth Liberation Front*, in "Terrorism and Political Violence", 2003, Vol. 15, No. 4, pp. 143-170

Al-Adnani Abu Muhammad, Say, *"Die in Your Rage!": An Address by the Spokesman for the Islamic State The Mujāhid Shaykh Abū Muhammad al-'Adnānī ash-Shāmī (Hafidhahullāh)*, al-Ḥayāt Media Center, gennaio 2015

Asal Victor e Rethemeyer R. Karl, *Dilettantes, Ideologues, and the Weak: Terrorists who don't kill*, in "Conflict Management and Peace Science", 2008, Vol. 25, No. 3, pp. 244-263

Barker Alec D., *Improvised Explosive Devices in Southern Afghanistan and Western Pakistan, 2002-2009*, in "Studies in Conflict & Terrorism", 2011, Vol. 34, No. 8, pp. 600-620

Basra Rajan e Neumann Peter R., *Criminal Pasts, Terrorist Futures: European Jihadists and the New Crime-Terror Nexus*, in "Perspectives on Terrorism", 2016, Vol. 10, Issue 6, pp. 25-40

Catino Maurizio, *L'organizzazione del segreto nelle associazioni mafiose*, in "Rassegna Italiana di Sociologia" 2014, Anno 55, n. 2, pp. 259-302

De La Calle Luis e Sánchez-Cuenca Ignacio, *The Production of Terrorist Violence: Analyzing Target Selection within the IRA and ETA*, Estudio/Working Paper 2006/230, Instituto Juan March, Madrid, dicembre 2006

Duquet Nils, *Armed to kill: An exploratory analysis of the guns used in public mass shootings in Europe*, Report, Flemish Peace Institute, Buxelles, giugno 2016

Duquet Nils e Goris Kevin, *Firearms acquisition by terrorists in Europe: Research findings and policy recommendations of Project SAFTE*, Flemish Peace Institute, April 2018

Florquin Nicolas e King Benjamin, *From Legal to Lethal: Converted Firearms in Europe*, Small Arms Survey, Graduate Institute of International and Development Studies, Geneva, April 2018

Gambetta Diego, *Le strategie della fiducia. Indagini sulla razionalità della cooperazione*, Einaudi, Torino, 1989

Gambetta Diego (ed.), *Making Sense of Suicide Missions*, expanded and updated edition, Oxford University Press, Oxford, 2006

Gambetta Diego, *Codes of the Underworld: How Criminals Communicate*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 2011

Gill Paul, Horgan John e Lovelace Jeffrey, *Improvised explosive device: The problem of definition*, in "Studies in Conflict & Terrorism", 2011, Vol. 34, No. 9, pp. 732-748

Gill Paul, Horgan John, Hunter Samuel T. e Cushenbery Lily D., *Malevolent Creativity in Terrorist Organizations*, in "Journal of Creative Behavior", 2013, Vol. 47, No. 2, pp. 125-151

- Hoffman Bruce, *Terrorist Targeting: Tactics, Trends, and Potentialities*, in "Terrorism and Political Violence", 1992, Vol. 5, No. 2, pp. 12-29
- Horgan John e Taylor Max, *Playing the 'Green Card' - financing the Provisional IRA: Part 1*, in "Terrorism and Political Violence", Vol. 11, No. 2, 1999, pp. 1-38
- Jackson Brian A. e Frelinger David R., *Rifling Through the Terrorists' Arsenal: Exploring Groups' Weapon Choices and Technology Strategies*, in "Studies in Conflict & Terrorism", 2008, Vol. 31, No. 7, pp. 583-604
- Koehler-Derrick Gabriel e Milton Daniel James, *Choose Your Weapon: The Impact of Strategic Considerations and Resource Constraints on Terrorist Group Weapon Selection*, in "Terrorism and Political Violence", in corso di stampa, pp. 1-20
- Lewis Jeffrey W., *The Business of Martyrdom: A History of Suicide Bombing*, Naval Institute Press, Annapolis, Md., 2012
- McCormick Gordon H., *Terrorist Decision Making*, in "Annual Review of Political Science", 2003, Vol. 6, No. 1, pp. 473-507
- Marone Francesco, *Il terrorismo suicida nel caso palestinese: una ricerca empirica (1993-2005)*, in "Quaderni di Scienza Politica", 2008, Anno 15, n. 2, pp. 207-249
- Marone Francesco, *La politica del terrorismo suicida*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2013
- Marone Francesco, *L'organizzazione del segreto nei gruppi terroristici*, in "Rassegna Italiana di Sociologia", 2014, Anno 55, n. 2, pp. 303-343
- Marone Francesco, *Modernità e tradizione nella propaganda dello Stato Islamico (IS)*, in Paolo Scotto di Castelbianco (a cura di), *LeggIntelligence*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri - Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, 2015, pp. 148-167
- Marone Francesco e Vidino Lorenzo, *Destinazione Jihad. I foreign fighters d'Italia*, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI) - Ledizioni, Milano, giugno 2018, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/destinazione-jihad-i-foreign-fighters-ditalia-20757>
- Massari Monica, *Il traffico illecito di armi: appunti per un'analisi*, in "Rivista di Studi e Ricerche sulla Criminalità organizzata", 2017, Vol. 3, n. 1, pp. 3-18
- Mutti Antonio, *La fiducia. Un concetto fragile, una solida realtà*, in "Rassegna italiana di sociologia", 1987, Anno 28, n. 2, pp. 223-247
- Mutti Antonio, *Sfiducia*, in "Rassegna italiana di sociologia", 2006, Anno 47, n. 2, pp. 199-224
- Nesser Petter, Stenersen Anne e Oftedal Emilie, *Jihadi Terrorism in Europe: The IS-Effect*, in "Perspectives on Terrorism", 2016, Vol. 10, No. 6, pp. 3-24
- Neumann Peter R. e Basra Rajan, *The Crime-Terror Nexus in Italy and Malta*, The Crime Terror Nexus, febbraio 2018
- Pape Robert A., *Dying to Win: The Strategic Logic of Suicide Terrorism*, Random House, New York, 2005
- Perry Simon, Hasisi Badi e Perry Gali, *Lone terrorists: A study of run-over attacks in Israel*, in "European Journal of Criminology", in corso di stampa, pp. 1-22

Persi Paoli Giacomo, Aldridge Judith, Ryan Nathan e Warnes Richard, *Behind the curtain: The illicit trade of firearms, explosives and ammunition on the dark web*, RAND Europe, Santa Monica, Calif. and Cambridge, UK, 2017

Pizzini-Gambetta Valeria e Hamill Heather, *"Shady Advertising": Recruitment among Rebels and Mobsters*, paper, ECPR General Conference, Reykjavik, 25-27 August 2011

Schmid Alex P., *The Literature on Terrorism*, in Idem, *The Routledge Handbook of Terrorism Research*, Routledge, Abingdon, 2011, pp. 457-474

Tessler Robert *et al.*, *Use of firearms in terrorist attacks: Differences between the United States, Canada, Europe, Australia, and New Zealand*, in "JAMA Internal Medicine", Vol. 177, No. 12, 2017, pp. 1865-1868

Tishler Nicole A., *Trends in Terrorists' Weapons Adoption and the Study Thereof*, in "International Studies Review", in corso di stampa

Tribunale di Milano, Ordinanza di applicazione della misura cautelare della custodia in carcere nei confronti di KORAICHI Mohamed e altri, aprile 2016

Van Dongen Teun, *The lengths terrorists go to: Perpetrator characteristics and the complexity of jihadist terrorist attacks in Europe, 2004-2011*, in "Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression", 2014, Vol. 6, No. 1, pp. 58-80

Van Dongen Teun, *The Fate of the Perpetrator in the Jihadist Modus Operandi: Suicide Attacks and Non-Suicide Attacks in the West, 2004-2017*, Research Paper, The International Centre for Counter-Terrorism - The Hague (ICCT), dicembre 2017

Vidino Lorenzo, Marone Francesco e Entenmann Eva, *Jihadista della porta accanto. Radicalizzazione e attacchi jihadisti in Occidente*, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI) / Program on Extremism at George Washington University (PoE-GWU) / The International Centre for Counter-Terrorism - The Hague (ICCT), giugno 2017, https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/report_jihadista_della_porta_accanto.pdf

Zwerman Gilda, Steinhoff Patricia e della Porta Donatella, *Disappearing Social Movements: Clandestinity in the Cycle of New Left Protest in the US, Japan, Germany, and Italy*, in "Mobilization: An International Journal", 2000, Vol. 5, No. 1, pp. 85-104

TRAFFICO DI ARMI E “PRIVATIZZAZIONE DELLA FORZA”. QUALI SCENARI?

Orsetta Giolo

Abstract

The problem of arms trafficking is now part of a framework of wide transformations that affect the traditional distinction between the public and the private spheres, affecting the contemporary articulations of State sovereignty and the use of force in the management of internal security and in the international relations.

In this essay, the privatization of force and of the “private” trade of arms (being the latter lawful or illicit) are analyzed in their respective problems, with a particular attention to its relation to the close link with the project that the new neoliberal “rationality” is imposing globally. The recent literature on vulnerability will be therefore investigated, with a double aim: on one hand, it will help to identify a perspective alternative to the one that proposes the dystopian horizon of a society governed by the private use of armed violence. On the other hand, the notion of vulnerability will allow elaborating new and more coherent foundations of a legal and political system oriented towards the protection of fundamental rights and freedoms.

Keywords: violence, privatization, neoliberalism, vulnerability, fundamental rights

Il problema del traffico di armi si inserisce oggi in un quadro di ampie trasformazioni che investono la tradizionale distinzione tra sfera pubblica e sfera privata, incidendo sulle articolazioni contemporanee della sovranità statale e dell’uso della forza nella gestione della sicurezza interna e nelle relazioni internazionali.

In questa sede, le questioni della privatizzazione della forza e del commercio “privato” di armi, lecito o illecito, vengono analizzate nelle loro rispettive problematicità e soprattutto in relazione allo stretto legame che esse intrattengono con il progetto che la “nuova razionalità” neoliberale va imponendo a livello globale. Dunque, si indagherà la recente letteratura in tema di vulnerabilità, al fine, per un verso, di individuare una prospettiva alternativa rispetto a quella che propone l’orizzonte distopico di una società governata dall’uso privato della violenza armata, e, per altro verso, di ragionare attorno a nuove e più coerenti fondazioni di un sistema giuridico e politico orientato alla tutela dei diritti e delle libertà fondamentali.

Parole chiave: violenza, privatizzazione, neoliberismo, vulnerabilità, diritti fondamentali

1. Privatizzazione della forza o privatizzazione della violenza?

I processi della cd. “privatizzazione della forza” sono in corso da tempo e hanno subito una accelerazione in questi ultimi due decenni. Con l’espressione “privatizzazione della forza”, in questa sede, intendo fare riferimento a più fenomeni, che procedono anche distintamente, finendo tuttavia per sovrapporsi e cumularsi tra loro: la privatizzazione delle guerre (con l’ingresso, il ritorno, l’affiancamento, o la sostituzione vera e propria dei “mercenari”¹ agli eserciti regolari)² e la privatizzazione della sicurezza urbana (con la diffusione, anche nelle amministrazioni pubbliche, dell’esternalizzazione della vigilanza).³

Si tratta di processi che, anche giuridicamente, si muovono su piani diversi, ma che investono entrambi l’uso e la commercializzazione legale o illegale delle armi da fuoco⁴.

Le ragioni che hanno condotto all’affermazione di tale processo sono molte e di matrice (anche ideologica) diversa. Tuttavia, a ben vedere, esse rinviano per lo più a questioni di natura “pragmatica”, riassumibili in pochi argomenti: il problema dei costi (esternalizzare e delegare abbasserebbe i costi della sicurezza e del riarmo), il tema dell’efficacia (secondo la vulgata, privatizzare permetterebbe di ricorrere alla

¹ Cfr. Amedeo Policante, *I nuovi mercenari. Mercato mondiale e privatizzazione della guerra*, Ombre Corte, Verona, 2012. L’utilizzo del termine “mercenari” esprime efficacemente il fatto che si tratti di personale che presta servizio armato esclusivamente in ragione di una remunerazione. Ovviamente, le compagnie che svolgono queste attività rifiutano tale inquadramento, considerandolo inappropriato.

² I processi di privatizzazione della forza investono a loro volta più fenomeni, come ad esempio anche quello della “privatizzazione del terrorismo”. Cfr. quanto scrive in proposito Loretta Napoleoni, in Loretta Napoleoni *Isis. Lo stato del terrore. L’attacco all’Europa e la nuova strategia del Califfato*, Feltrinelli, Milano, 2016.

³ Solitamente questi due profili della privatizzazione (la guerra da un lato, la sicurezza dall’altro) sono affrontati distintamente, e, difatti, le letterature di riferimento solitamente sono differenti. Cfr., a titolo esemplificativo, per quanto riguarda la privatizzazione della guerra, Stefano Ruzza, *Guerre conto terzi. Aziende di sicurezza e privatizzazione della funzione militare*, Il Mulino, Bologna, 2011; Dario Azzellini e Boris Kanzeleiter, *L’azienda guerra*, ManifestoLibri, Roma, 2006; Francesco Vignarca, *Li chiamano ancora mercenari. La privatizzazione degli eserciti nell’era della guerra globale*, Terredimezzo, Altreconomia, 2004; Vandana Shiva, *Water Wars: Privatization, Pollution, and Profit*, North Atlantic Books, 2018; Amy E. Eckert, *Outsourcing War: The Just War Tradition in the Age of Military Privatization*, Cornell University Press, 2016. Relativamente alla privatizzazione della sicurezza, si vedano invece, *ex multis*, Oldrich Bures e Helena Carrapico (eds.), *Security Privatization: How Non-security-related Private Businesses Shape Security Governance*, Springer, 2018; Molly Dunigan e Ulrich Petersohn (eds.), *The Markets for Force: Privatization of Security Across World Regions*, University of Pennsylvania Press, 2015.;

⁴ Cfr., ad esempio, per quanto riguarda le compagnie d’armi private e il loro coinvolgimento nel contrabbando di armi, quanto scritto in *Relazioni ‘pericolose’ tra Onu e società private: problemi etici e diritti violati*, in “Il Fatto Quotidiano”, 12 luglio 2012.

regola della concorrenza e dunque di migliorare le prestazioni e i servizi), con il corollario dell'immediatezza della reazione (i modelli della giustizia "pubblica" e della diplomazia internazionale sono intesi sempre più come non funzionanti, in quanto lenti, farraginosi e inefficaci; da qui, ad esempio, il ritorno della retorica sulla legittima difesa, personale o statale che sia).

A fronte di simili argomenti, la riflessione filosofico-giuridica può aiutare a leggere questi processi come imponenti fenomeni di regressione che spingono verso il recupero di modelli di diritto e di società pre-moderni, di matrice feudale, come in molti oramai osservano⁵.

Ragionando preliminarmente e brevemente sul concetto di forza, e sulla distinzione tra forza e violenza, ad esempio, appare utile soffermarsi su alcune basilari – ma oggi men che mai scontate – assunzioni teoriche.

La prima assunzione ha a che vedere con la legittimazione dell'uso della forza da parte delle istituzioni pubbliche: la forza è legittima, e quindi si distingue dalla violenza illegittima, quando la violenza esercitata dall'istituzione (poiché sempre e comunque di violenza si tratta) è autorizzata da una norma⁶. La distinzione fondata su criteri legali-razionali appartiene infatti alla storia dei processi di affermazione del modello dello Stato legislativo di diritto e del correlato principio di legalità, secondo il quale, come è noto, tutti i poteri - ivi compreso quello deputato all'uso della violenza - sono sottoposti al rispetto della legge.

Orbene, l'argomento legale-razionale (che coincide dunque con l'autorizzazione giuridica, vale a dire con l'esistenza di una norma che autorizza l'uso della violenza) non è dirimente ai fini della comprensione della regressione in corso. Nulla da dire ci sarebbe, difatti, sulla legittimità della privatizzazione, se autorizzata da una norma.

Invece, molto altro c'è da aggiungere, soprattutto se si spinge la riflessione sino a recuperare quelle assunzioni teoriche che affondano le loro radici nell'elaborazione

⁵ Rinvio sul punto, per tutti, a Massimo De Carolis, *Il neoliberalismo, la crisi e la rifeudalizzazione della società*, in "Politica e società", 1/2016, pp. 73-90. Cfr. la raccolta di contributi Heinrich Geiselberger (eds.), *La grande regressione. Quindici intellettuali da tutto il mondo spiegano la crisi del nostro tempo*, Feltrinelli, Milano, 2017.

⁶ Luigi Ferrajoli, *Principia Iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Laterza, Roma-Bari, vol. I, p. 468 ss.

filosofica che si colloca agli albori della modernità giuridica e politica: occorre risalire a Thomas Hobbes, difatti, per comprendere che la concezione moderna della forza implica *esclusivamente* la sua matrice pubblica, vale a dire la cessione dell'uso privato della violenza a vantaggio del monopolio sovrano (oggi diremmo statale, *pubblico* appunto) della forza.

Solamente la violenza esercitata da un'istituzione pubblica può divenire, se autorizzata, *forza*: la violenza privata è, sempre, almeno da Hobbes in poi, *unicamente violenza*.

La distinzione tra violenza e forza implica altresì un'altra assunzione, che attiene al passaggio, molto più recente⁷, dal sistema (privato) della vendetta al modello (pubblico) di giustizia. Passaggio questo favorito dall'affermazione dello Stato di diritto prima, come già ricordato, e dello Stato costituzionale e del discorso sui diritti e sulle libertà poi: l'esercizio della forza e l'affermazione della giustizia sono infatti, per il costituzionalismo contemporaneo, intrinsecamente connesse, essendo il primo finalizzato esclusivamente alla seconda. Nel sistema costituzionale fondato sui diritti fondamentali, invero, la forza può essere esercitata solamente per tutelare i diritti e le libertà fondamentali, non potendo perseguire altri scopi⁸.

Di conseguenza, l'espressione "privatizzazione della forza" figura come un ossimoro, poiché pretende di rimuovere, anche solo retoricamente, i processi di legalizzazione e di pubblicizzazione della forza e della giustizia che corrispondono, di fatto, alla storia dell'affermazione del garantismo e del costituzionalismo dei diritti⁹.

Potremmo, in effetti, esprimerci nei termini di una "privatizzazione della violenza", ma questa locuzione sarebbe priva di senso, poiché la violenza è *già* privata, in ragione di quanto appena ricordato: poiché esercitata non dallo Stato e al di fuori dei limiti previsti dalla legge. Se invece decidiamo di insistere con il ricorso all'espressione "privatizzazione della forza", stiamo affermando implicitamente

⁷ Cfr. Baldassare Pastore, Francesco Viola e Giuseppe Zaccaria, *Le ragioni del diritto*, il Mulino, Bologna, 2017, p. 74 ss.

⁸ Anche la repressione del crimine, o il mantenimento dell'ordine pubblico devono essere perseguiti attraverso un uso della forza che sia esclusivamente finalizzato alla tutela dei diritti fondamentali. Cfr. Luigi Ferrajoli, *Principia Iuris*, cit., p. 470 ss. L'assetto costituzionale dei diritti e delle libertà funge dunque da limite invalicabile all'esercizio della forza.

⁹ *Ivi*, p. 35.

qualcosa di molto rilevante, e cioè che è in corso un mutamento di paradigma, e che di conseguenza le assunzioni teoriche prima richiamate non sono più condivise.

2. Le cause della mutazione: pratiche neoliberali e neutralizzazione dello spazio pubblico

Si tratta allora di tentare di comprendere quali siano state le ragioni di tale mutamento, e soprattutto quali siano le architetture giuridiche e politiche sulle quali la trasformazione in corso insiste particolarmente.

Per procedere in questa direzione occorre necessariamente indicare lo sfondo che sembra orientare le odierne politiche in tema di uso e commercio delle armi e di gestione della sicurezza (interna e internazionale) e che va imponendosi da decenni, subdolamente ma pervicacemente: esso pare coincidere con l'ordine neoliberale, la cd. nuova "ragione" del mondo¹⁰.

A scanso di equivoci, va precisato che l'indicare nel neoliberalismo il quadro di insieme all'interno del quale si spiegano molte delle dinamiche contemporanee non comporta necessariamente lo scivolamento verso il cd. rischio ideologico, ovvero, in quello che Nando dalla Chiesa ha ben individuato nel pregiudizio ideologico anti-capitalista¹¹. Il neoliberalismo, evidentemente, non costituisce l'ordine entro il quale va inserito e compreso ogni fenomeno: esso rappresenta, piuttosto, un progetto complesso - di società, di economia, di politica e di diritto - che si è imposto a livello globale e che ha una notevole capacità pervasiva, tanto da risultare spesso inafferrabile¹². In quanto tale, esso funziona come un'istituzione, ovvero come un complesso normativo (non necessariamente giuridico) in grado di strutturare

¹⁰ Pierre Dardot e Christian Laval, *La nuova ragione del mondo. Critica della razionalità neoliberista*, DeriveApprodi, Roma, 2016.

¹¹ Dalla Chiesa utilizza questa espressione a proposito degli argomenti che spiegano o meno la presenza delle mafie al Nord. Tuttavia, essa appare alquanto efficace anche per indicare il rischio che corre ogni interpretazione che individua tautologicamente nel neoliberalismo non tanto uno scenario o delle "meccaniche di potere", quanto piuttosto la spiegazione completa di ogni evento o fenomeno. Cfr. Nando dalla Chiesa, *Passaggio a Nord. La colonizzazione mafiosa*, Edizioni gruppo Abele, Torino, 2016, p. 36.

¹² La letteratura sul neoliberalismo (e sulla distinzione tra neoliberalismo e neoliberalismo) è oramai sterminata. In questa sede farò in particolare riferimento a quanto sostenuto nel già citato lavoro di Dardot e Laval. Pierre Dardot e Christian Laval, *op. cit.*

durevolmente un campo di azione sociale¹³. E l'istituzione, quando opera, non è riconoscibile, né percepibile: solamente quando entra in crisi essa diventa visibile¹⁴. Orbene, non a caso in molti sostengono che il neoliberismo viva attualmente una fase di crisi. Tuttavia, non è detto che la crisi di un'istituzione porti con sé necessariamente la sua fine: le istituzioni spesso presentano il carattere dell'adattività¹⁵, e sono quindi in grado di ricollocarsi e riconfigurarsi in relazione alle spinte e alle influenze esterne. Allo stesso modo, la crisi del progetto neoliberale sembra, secondo molti, averne comportato non solo la sopravvivenza ma anche una sorta di radicalizzazione e di accelerazione¹⁶.

Entro questo quadro, i processi in corso di privatizzazione della forza possono essere letti come fenomeni che rispondono a logiche e obiettivi confacenti all'ordine neoliberale contemporaneo, che mira alla costruzione di una società di diritto privato, nella quale viene progressivamente meno la sfera pubblica e vige la regola della *disponibilità* della violenza¹⁷. Tali processi difatti rendono maggiormente *accessibile* la violenza stessa, che viene così intesa quale strumento di gestione *privata* delle relazioni intersoggettive, sul modello – vale la pena sottolinearlo – dell'uso della violenza da parte delle organizzazioni criminali di stampo mafioso. Tale assonanza appare tutt'altro che accidentale e/o marginale, a ben vedere, poiché il metodo mafioso sembra assurgere a prototipo per la nuova configurazione contemporanea e della forza e del potere.

¹³ Vincenzo Ferrari, *Prima lezione di sociologia del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2010. Cfr. Francesco Belvisi, *Diritto e integrazione sociale: la teoria delle istituzioni. Materiali per una ricostruzione storica*, in *Diritto come questione sociale*, Emilio Santoro (a cura di), Giappichelli, Torino, 2010, pp. 1-57.

¹⁴ A proposito dell'istituzione del genere, Tamar Pitch ad esempio scrive: "come tutte le istituzioni sociali, anche il genere, quando funziona, è pressoché invisibile [...] Per "vedere" il genere, deve accadere qualcosa, ci deve essere qualche mutamento sociale e culturale..." Tamar Pitch, *Sesso e genere del e nel diritto: il femminismo giuridico*, in *Diritto come questione sociale*, Emilio Santoro (a cura di), *op. cit.*, pp. 91-128, alla p. 95.

¹⁵ Non a caso, anche il neoliberismo si presenta come "adattivo": "La parola fondamentale [...] è quella di adattamento. L'agenda del neoliberismo è guidata dalla necessità da parte degli uomini e delle istituzioni di adeguarsi continuamente ad un ordine economico intrinsecamente variabile e fondato su un regime di concorrenza spietata e generalizzata" (P. Dardot e C. Laval, *op. cit.*, p. 186).

¹⁶ Si veda César Rendueles, *Dalla regressione globale ai contromovimenti postcapitalisti*, in Heinrich Geiselberger, *La grande regressione*, *op. cit.*, p. 175-188, alla p. 176. "Di fatto", scrive Rendueles, "la crisi è la normalità storica del turbocapitalismo globale" (Ibidem).

¹⁷ Rinvio ancora Pierre Dardot e Christian Laval, *op. cit.*, p. 469.

Per quanto riguarda la forza, è noto il fatto che il ricorso alla violenza privata è da sempre caratteristica specifica dell'agire mafioso¹⁸, che si sostanzia tipicamente in una contestazione, da un lato, del monopolio statale dell'uso della forza e del controllo del territorio e, dall'altro, nella delega ai privati della protezione individuale e collettiva. Il fenomeno mafioso, dunque, sembra rappresentare l'archetipo delle pratiche contemporanee di privatizzazione della forza, poiché contiene al suo interno – *in nuce* – molte delle caratteristiche della transizione in corso, comprese quelle afferenti alla commistione e alla sovrapposizione tra sfere della legalità e dell'illegalità.¹⁹

Allo stesso modo, anche la concezione contemporanea e neoliberale del potere, che sottostà a questa concezione privatistica della forza, sembra corrispondere appieno a quella propria del potere mafioso: un potere che funziona come (e si nutre di) “relazioni strategiche”, e che promette protezione in cambio di obbedienza.²⁰

L'interpretazione in chiave neoliberale della privatizzazione dell'uso della forza permette, dunque, di mettere a tema, per un verso, la ricollocazione della violenza quale fatto rilevante – e non accidentale – per la società neoliberale e, per altro verso, la retorica diffusa sul diritto di autodifesa e sul possesso diffuso delle armi quale discorso contemporaneo sulla violenza stessa.

¹⁸ Cfr., per tutti, Nando dalla Chiesa, *La convergenza. Mafia e politica nella Seconda Repubblica*, Melampo, Milano, 2010.

¹⁹ Sul punto cfr., *ex multis*, Umberto Santino, *Mafie e globalizzazione*, DG Editore, Trapani, 2007.

²⁰ Cfr. ancora Massimo De Carolis, *Il neoliberismo, la crisi e la rifeudalizzazione della società*, in “Politica & Società”, cit., alla p. 88. Mi permetto di rinviare sul punto anche a Orsetta Giolo, *Il buco nella rete. Poteri legittimi e poteri criminali nel (dis)ordine neo-liberale*, in “Rivista di Studi e Ricerche sulla criminalità organizzata”, v. 3, 2017, pp. 5-18.

3. Oltre l'orizzonte distopico: il paradigma della vulnerabilità

Il progetto neoliberale, a ben vedere, ignora il (o tace sul) presupposto nemmeno troppo implicito che regge l'assetto dello Stato costituzionale orientato ai diritti, ovvero la pace.

Il ritorno della violenza *sistemica* - che si sostanzia nella diffusione della violenza nelle relazioni pubbliche e private, commerciali e interpersonali²¹ - lascia scorgere difatti un altro potente cambiamento epocale in corso, dovuto all'imporsi su scala globale di processi di "accumulazione originaria"²², che conducono alla costruzione di accentramenti "privati" di capitali e poteri. Si affacciano così gruppi di potere oramai dotati di ingenti capitali e dunque capaci di muovere compagnie d'armi private al fine di tutelare i propri interessi, in competizione con gli Stati²³. Il capitale di per sé, scrive Wendy Brown, si delinea quale *sovranità globale emergente*, presentandosi come selvaggio, assoluto, violento appunto, origine di ogni comando.²⁴

Qui sta l'intreccio tra il tema del disarmo degli Stati e del bando universale delle armi da fuoco. Questi sono stati infatti a lungo temi classicamente intesi come distinti, essendo ritenuto il primo come afferente alla sfera pubblica e il secondo come attinente al piano privato. Attualmente, al contrario, il rischio di sovrapposizione o collaborazione tra questi due livelli, in ragione dell'esistenza di centri privati di potere *armati*, è decisamente accresciuto e incombente²⁵.

²¹ Intendo fare riferimento, in questo modo, alla legittimazione e alla diffusione della violenza come mezzo di risoluzione delle controversie pubbliche e private. Basti citare come caso paradigmatico, per la sfera pubblica, il passaggio, stigmatizzato da Loïc Wacquant, dal modello dello Stato sociale a quello dello Stato penale (Loïc Wacquant, *Simbiosi mortale. Neoliberismo e politica penale*, Ombre Corte, Verona, 2002); oppure le politiche di criminalizzazione e di repressione delle migrazioni (cfr. ad esempio Mary Bosworth e Katia Franko Ass, *The Borders of Punishment. Migration, Citizenship, and Social Exclusion*, Oxford University Press, Oxford, 2013). Per quanto attiene alla sfera privata, la retorica che esalta la legittima difesa e dunque il possesso privato delle armi rappresenta probabilmente il principale vettore della legittimazione e della diffusione dell'esercizio della violenza nelle relazioni interpersonali. Su tutti questi temi rinvio a quanto affermato da Danilo Zolo in *Tramonto globale. la fame, il patibolo, la guerra*, FUP, Firenze, 2010, in particolare p. 36 ss.

²² Il riferimento ovviamente è a Karl Marx. Cfr. Karl Marx, *Il Capitale*, cap. XXIV, Einaudi, Torino, 1975.

²³ A tal riguardo, e richiamando ancora la somiglianza di tali fenomeni con l'agire tipico mafioso, appare interessante quanto scrive Federico Varese sull'origine delle mafie, a proposito dei capitali privati che necessitano, in precise fasi di transizione, di protezione armata non statale. In Federico Varese, *Protezione ed estorsione*, in "Annuario Kainos", 2, 2013, pp. 45-66.

²⁴ Wendy Brown, *Stati murati, sovranità in declino*, Laterza, Roma-Bari, 2013, p. 60.

²⁵ Scrive Vincenzo Ruggiero: "In molti casi non è facile distinguere tra forze dell'ordine, soldati, mercenari e criminali: tutti ricoprono la funzione di agenti del controllo sociale e i delitti diventano

Luigi Ferrajoli propone da tempo la messa al bando di *tutte* le armi: credo si tratti di una grande intuizione, ispirata alla tradizione giusfilosofica del pacifismo giuridico, che ha origine in Immanuel Kant²⁶ e che poi, nel corso del secolo scorso, è stata ripresa da Hans Kelsen e Norberto Bobbio²⁷. Scriveva Ferrajoli, assieme a Salvatore Senese, già nel 1992:

“sappiamo bene che il disarmo generale è una prospettiva di lunghissimo periodo. Tuttavia sarebbe già un passo avanti se questa prospettiva fosse fatta propria dalla cultura giuridica [...]; se insomma le armi, la cui unica destinazione è l’uccisione di esseri umani, ricevessero, per la loro intrinseca pericolosità, lo statuto di beni illeciti”, (producibili solo sotto il controllo dell’ONU e per le funzioni di polizia dell’ONU medesima)”²⁸.

La messa al bando delle armi potrebbe rappresentare il salto di prospettiva necessario per superare l’assetto attuale e affermare la concezione della pace quale presupposto dei contemporanei assetti costituzionali e democratici, e non quale orizzonte utopico.

L’evoluzione del diritto, le maggiori conquiste in tema di diritti e libertà, il perfezionamento stesso dei sistemi giuridici e politici presuppongono infatti l’assenza della violenza, di qualsiasi natura essa sia (pubblica o privata). La violenza è la negazione del diritto e dei diritti; di converso,

“la pace è la negazione del *bellum omnium* evocato da Hobbes, come proprio dello stato di natura o comunque dello stato di non diritto: del *bellum omnium* interno, che si esprime nella violenza individuale propria delle società pregiuridiche; del *bellum omnium* esterno, che si esprime nella guerra”²⁹.

parte integrante della loro rispettiva missione” (Vincenzo Ruggiero, *Perché i potenti delinquono*, Feltrinelli, Milano, 2015, p. 110).

²⁶ Il testo di Kant di riferimento è, come noto, *Per la pace perpetua*, Feltrinelli, Milano, 2013.

²⁷ Si vedano *La pace attraverso il diritto*, di Kelsen (Giappichelli, Torino, 2006) e *I problemi della guerra e le vie della pace* di Bobbio (il Mulino, Bologna, 2009).

²⁸ Luigi Ferrajoli e Salvatore Senese, *Quattro proposte per la pace*, in “Democrazie e diritto”, n. 1, gennaio-marzo 1992, XXXII, pp. 243-257, alla p. 248.

²⁹ Luigi Ferrajoli, *Principia Iuris*, cit., p. 471.

Dunque, presupposto del sistema che tutela i diritti e le libertà è la pace³⁰.

Orbene, tale consapevolezza dovrebbe spingerci a muovere la riflessione in direzione opposta rispetto a quanto proposto dalla razionalità neoliberale, soprattutto in merito al tema della forza.

Notoriamente, la dottrina classica dello Stato ha teorizzato l'esistenza e il funzionamento delle istituzioni politiche e degli istituti giuridici a partire dal monopolio dell'uso della forza. Gli stessi Kelsen e Bobbio (ma anche Max Weber)³¹ riconoscono nel governo della forza l'essenza del diritto e degli ordinamenti giuridici e politici. La violenza e la forza, del resto, sono sempre state considerate come elementi costitutivi del diritto, della politica e del potere³². Da qui storicamente l'interpretazione della guerra come atto fondativo di ordini politici e giuridici, come cifra caratterizzante la politica di potenza degli Stati-nazione.

Tali concezioni, tuttavia, possono essere oggi superate grazie all'imponente elaborazione, prevalentemente di matrice femminista, in tema di vulnerabilità.³³ Questa riflessione ha condotto al recupero di una nozione essenziale per la filosofia giuridica e politica moderna, la vulnerabilità umana appunto, che giustifica secondo Hobbes – e da Hobbes in poi – il monopolio dell'uso della forza in capo al sovrano,

³⁰ Continua, difatti, Ferrajoli, sostenendo che “il divieto della guerra si configura come il principio costitutivo – la norma fondamentale, per così dire – del diritto positivo, sia esso interno o internazionale, quale ordinamento giuridico” Luigi Ferrajoli, *Ibidem*.

³¹ Weber, a proposito della definizione sociologica di Stato, afferma: “In ultima analisi si può piuttosto definire sociologicamente lo stato moderno soltanto in base a uno specifico mezzo che appartiene a esso così come a ogni altro gruppo politico: l'uso della forza fisica” (Max Weber, *La scienza come professione. La politica come professione* (1917-1919), Einaudi, Torino, 2004, p. 48).

³² Cfr. sul punto Hans Kelsen, *La dottrina pura del diritto* (1960), Einaudi, Torino, 1990; Id., *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Etas, Milano, 1966; Norberto Bobbio, *Contributi ad un dizionario giuridico*, Giappichelli, Torino, 1994; Id., *Studi per una teoria generale del diritto*, Giappichelli, Torino, 1970. Basti ricordare a tal riguardo la notissima affermazione di Marx: “[n]ella storia reale”, scriveva Marx in un noto “la parte importante è rappresentata, come è noto, dalla conquista, dal soggiogamento, dall'assassinio e dalla rapina, in breve dalla violenza”. Karl Marx, *Il Capitale*, vol. I, cit., p. 879-880.

³³ Per una ricognizione in merito rinvio, soprattutto, a Judith Butler, *Precarious Life*, New York, Verso, 2004; Bryan S. Turner, *Vulnerability and Human Rights*, Penn State University Press, Philadelphia, 2006; Martha Albertson Fineman, *The Vulnerable Subject and the Responsive State*, in “Emory Law Journal”, vol. 60, pp. 251-275, 2008; Erinn Gilson, *Vulnerability, Ignorance and Oppression*, in “Hypatia”, vol. 26, n. 2, 2011, pp. 308-332; Eva Kittay, *La cura dell'amore. Donne, eguaglianza, dipendenza*, Vita e Pensiero, Milano, 2010. Mi permetto di rimandare anche alla raccolta di saggi Maria Giulia Bernardini, Brunella Casalini, Orsetta Giolo e Lucia Re (a cura di), *Vulnerabilità: etica, politica, diritto*, IF Press, Roma, 2018.

pena il conflitto (la guerra!) di tutti contro tutti. Se siamo tutti vulnerabili (la vulnerabilità in Hobbes è intesa come universale), la forza e il potere vanno limitati. La riflessione contemporanea sulla vulnerabilità spinge di conseguenza per una nuova analisi del rapporto tra vulnerabilità, forza e potere³⁴, sino a proporre l'inversione del paradigma fondativo del diritto e della politica: non sulla forza (che è ciò di cui vengono privati i singoli, da Hobbes in poi), ma sulla vulnerabilità si fondano le istituzioni moderne, vale a dire sulla necessità di offrire riconoscimento e tutela alle persone, tramite le garanzie dei diritti.³⁵ La comunità politica troverebbe così rinnovato fondamento nella condizione condivisa di vulnerabilità, come suggerisce Judith Butler³⁶, e la necessità della regolamentazione della violenza/forza (pubblica e privata) rappresenterebbe la conseguenza diretta di questa consapevolezza.

Appare interessante a tal riguardo quanto scriveva, molto tempo addietro, Herbert Hart, a partire dalla considerazione della vulnerabilità umana quale "ovvia verità". In *Il concetto di diritto* (1961) egli sosteneva che le "esigenze del diritto" consistono prevalentemente in omissioni, che vengono formulate come proibizioni, le più importanti delle quali, per la vita sociale,

"sono quelle che limitano l'uso della violenza nell'uccidere o nell'infliggere un danno corporale. Il carattere fondamentale di queste norme può venire messo in evidenza da una domanda: se non esistessero queste norme, che motivo vi sarebbe, per esseri come noi, di avere delle norme di *qualsiasi* tipo?"³⁷.

La vulnerabilità, dunque, impone la limitazione della violenza, e in questa fondamentale proibizione – dell'uso disinibito della violenza stessa - si riconoscono la necessità e la possibilità del diritto.

³⁴ Va ricordato, tuttavia, che vi sono alcuni autorevoli studi che procedono in questa direzione. Cfr. ad esempio, Peadar Kirby, *Vulnerability and Violence: the Impact of Globalisation*, Pluto Press, 2006; Judith Butler, *Precarious Life. The Power of Mourning and Violence*, Verso, 2006.

³⁵ Parte di queste considerazioni sono contenute nel mio saggio conclusivo in Maria Giulia Bernardini, Brunella Casalini, Orsetta Giolo e Lucia Re (a cura di), *Vulnerabilità. Etica, politica, diritto*, cit., alle pp. 341-350.

³⁶ Judith Butler, *Vite precarie*, Meltemi, Roma, 2004, p. 9; cfr. Adriana Cavarero, *Orrorismo. Ovvero della violenza sull'inerte*, Feltrinelli, Milano, 2007, p. 31 e ss.

³⁷ Herbert Hart, *Il concetto di diritto*, Einaudi, Torino, 1991, p. 226-227.

La vulnerabilità da “presupposto *implicito*” può divenire allora, alla luce delle più recenti elaborazioni, “fondamento *esplicito*” di politiche e di istituti giuridici: ciò condurrebbe necessariamente ad una rinnovata tematizzazione della violenza/forza (nonché del potere) e ad una nuova, contemporanea regolamentazione delle sue declinazioni odierne, in ambito pubblico come in ambito privato. Sul piano pubblico, andrebbe in primo luogo rilanciato il piano della legalità internazionale e il divieto di uso della forza nelle relazioni internazionali, come stabilito notoriamente dal capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, caduto nel dimenticatoio dopo l'avvio delle guerre al terrorismo. In secondo luogo, andrebbe riposta l'attenzione sulla fine della corsa agli armamenti, quanto meno a partire dalla regolamentazione (o ancora meglio della proibizione) delle nuove armi. Sintomatico, a tal riguardo, è il caso dei droni, come sottolineato da Grégoire Chamayou³⁸. L'uso dei droni sta modificando infatti il modo stesso di percepire la violenza: esso rende le guerre unilaterali, poiché la vulnerabilità ricade esclusivamente sul versante degli obiettivi nemici. Il drone, scrive Chamayou, “proietta forza senza emanare vulnerabilità”³⁹.

Sul piano privato, invece, andrebbero individuati i *nuovi centri di potere che usano armi per la difesa dei propri interessi* (personali o commerciali), al fine di porre questo nuovo tipo di gestione della forza formalmente al di fuori del diritto. Occorre infatti evitare che le nuove pratiche di privatizzazione della forza sopra richiamate si affermino nelle prassi e nel silenzio del diritto stesso quale nuovo modello - accettabile e utilizzabile - di forza e di sicurezza.

Il bando universale alle armi potrebbe rappresentare, allora, una fondamentale e contemporanea traduzione pratica della necessità di limitare il più possibile l'uso della forza in ragione dell'umana (e riscoperta) vulnerabilità, in ambito pubblico come in ambito privato.

A partire dalla vulnerabilità, diviene forse possibile, oggi, ripensare la forza (*armata*) come un elemento accessorio e non definitivo, non costitutivo (né

³⁸ Grégoire Chamayou, *Teoria del drone. Principi filosofici del diritto di uccidere*, Derive Approdi, Roma, 2014.

³⁹ *Ivi*, p. 14.

tantomeno necessario) del diritto e della politica, o, addirittura, come strumento superabile.

Bibliografia

- Azzellini Dario e Kanzleiter Boris, *L'azienda guerra*, ManifestoLibri, Roma, 2006
- Belvisi Francesco, *Diritto e integrazione sociale: la teoria delle istituzioni. Materiali per una ricostruzione storica*, in *Diritto come questione sociale*, Santoro Emilio (a cura di), Giappichelli, Torino, 2010
- Bernardini Maria Giulia, Casalini Brunella, Giolo Orsetta e Re Lucia, *Vulnerabilità: etica, politica, diritto*, IF Press, Roma, 2018
- Bobbio Norberto, *I problemi della guerra e le vie della pace*, il Mulino, Bologna, 2009
- Bobbio Norberto, *Contributi ad un dizionario giuridico*, Giappichelli, Torino, 1994
- Bobbio Norberto, *Studi per una teoria generale del diritto*, Giappichelli, Torino, 1970
- Bosworth Mary e Franko Ass Katia, *The Borders of Punishment. Migration, Citizenship, and Social Exclusion*, Oxford University Press, Oxford, 2013
- Brown Wendy, *Stati murati, sovranità in declino*, Laterza, Roma-Bari, 2013
- Bures Oldrich e Carrapico Helena (eds.), *Security Privatization: How Non-security-related Private Businesses Shape Security Governance*, Springer, 2018
- Butler Judith, *Precarious Life*, New York, Verso, 2004
- Butler Judith, *Precarious Life. The Power of Mourning and Violence*, Verso, 2006
- Butler Judith *Vite precarie*, Meltemi, Roma, 2004
- Cavarero Adriana, *Orrorismo. Ovvero della violenza sull'inerme*, Feltrinelli, Milano, 2007
- Chamayou Grégoire, *Teoria del drone. Principi filosofici del diritto di uccidere*, Derive Approdi, Roma, 2014
- Dalla Chiesa Nando, *Passaggio a Nord. La colonizzazione mafiosa*, Edizioni gruppo Abele, Torino, 2016
- Dalla Chiesa Nando, *La convergenza. Mafia e politica nella Seconda Repubblica*, Melampo, Milano, 2010
- Dardot Pierre e Laval Christian, *La nuova ragione del mondo. Critica della razionalità neoliberista*, DeriveApprodi, Roma, 2016
- De Carolis Massimo, *Il neoliberalismo, la crisi e la rifeudalizzazione della società*, in "Politica e società", 1/2016
- Dunigan Molly e Petersohn Ulrich (eds.), *The Markets for Force: Privatization of Security Across World Regions*, University of Pennsylvania Press, 2015
- Eckert Amy E., *Outsourcing War: The Just War Tradition in the Age of Military Privatization*, Cornell University Press, 2016
- Ferrajoli Luigi, *Principia Iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Laterza, Roma-Bari, vol. I
- Ferrajoli Luigi e Senese Salvatore, *Quattro proposte per la pace*, in "Democrazie e diritto", n. 1, gennaio-marzo 1992, XXXII

- Ferrari Vincenzo, *Prima lezione di sociologia del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2010
- Fineman Martha Albertson, *The Vulnerable Subject and the Responsive State*, in "Emory Law Journal", vol. 60, 2008
- Geiselberger Heinrich (eds.), *La grande regressione. Quindici intellettuali da tutto il mondo spiegano la crisi del nostro tempo*, Feltrinelli, Milano, 2017
- Gilson Erin, *Vulnerability, Ignorance and Oppression*, in "Hypatia", vol. 26, 2011, n. 2
- Giolo Orsetta, *Il buco nella rete. Poteri legittimi e poteri criminali nel (dis)ordine neo-liberale*, in "Rivista di Studi e Ricerche sulla criminalità organizzata", v. 3, 2017
- Hart Herbert, *Il concetto di diritto*, Einaudi, Torino, 1991
- Kant Immanuel, *Per la pace perpetua*, Feltrinelli, Milano, 2013
- Kelsen Hans, *La dottrina pura del diritto*, Einaudi, Torino, 1990
- Kelsen Hans, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Etas, Milano, 1966
- Kelsen Hans, *La pace attraverso il diritto*, Giappichelli, Torino, 2006
- Kirby Peadar, *Vulnerability and Violence: the Impact of Globalisation*, Pluto Press, 2006
- Kittay Eva, *La cura dell'amore. Donne, eguaglianza, dipendenza*, Vita e Pensiero, Milano, 2010
- Napoleoni Loretta, *Isis. Lo stato del terrore. L'attacco all'Europa e la nuova strategia del Califfato*, Feltrinelli, Milano, 2016
- Marx Karl, *Il Capitale*, cap. XXIV, Einaudi, Torino, 1975
- Pastore Baldassare, Viola Francesco e Zaccaria Giuseppe, *Le ragioni del diritto*, il Mulino, Bologna, 2017
- Pitch Tamar, *Sesso e genere del e nel diritto: il femminismo giuridico*, in, *Diritto come questione sociale*, Santoro Emilio (a cura di) Giappichelli, Torino, 2010
- Policante Amedeo, *I nuovi mercenari. Mercato mondiale e privatizzazione della guerra*, Ombre Corte, Verona, 2012
- Ruggiero Vincenzo, *Perché i potenti delinquono*, Feltrinelli, Milano, 2015
- Ruzza Stefano, *Guerre conto terzi. Aziende di sicurezza e privatizzazione della funzione militare*, il Mulino, Bologna, 2011
- Santino Umberto, *Mafie e globalizzazione*, DG Editore, Trapani, 2007
- Shiva Vandana, *Water Wars: Privatization, Pollution, and Profit*, North Atlantic Books, 2018
- Turner Bryan S., *Vulnerability and Human Rights*, Penn State University Press, Philadelphia, 2006
- Varese Federico, *Protezione ed estorsione*, in "Annuario Kainos", 2, 2013
- Vignarca Francesco, *Li chiamano ancora mercenari. La privatizzazione degli eserciti nell'era della guerra globale*, Terredimezzo, Altreconomia, 2004
- Wacquant Loic, *Simbiosi mortale. Neoliberismo e politica penale*, Ombre Corte, Verona, 2002
- Weber Max, *La scienza come professione. La politica come professione (1917-1919)*, Einaudi, Torino, 2004
- Zolo Danilo, *Tramonto globale. la fame, il patibolo, la guerra*, FUP, Firenze, 2010

IL MERCATO DELLE ARMI E COSA NOSTRA. L'ALLARME DI FALCONE*

a cura di Sarah Mazzenzana

Abstract

The section "History and memory offers the text of the speech entitled "organized crime and arms" that was held by Giovanni Falcone in 1984 in Brescia. In that occasion the judge highlighted the relation between organized crime and financial crime. He underlined the relation between arms trafficking, drug trafficking and illicit financial flows, giving explanation of the close connection between mafia and arms.

Keywords: Falcone, Brescia, 1984, organized crime, arms

La sezione della Rivista "Storia e memoria" ospita, in questo numero, il testo dell'intervento dal titolo "Criminalità e armi" tenuto da Giovanni Falcone nel 1984 a Brescia. In quella occasione il giudice mise in luce i rapporti fra criminalità organizzata e criminalità finanziaria, sottolineò il rapporto fra traffico di armi, traffico di droga e traffico di valuta, cogliendo il più stretto rapporto tra mafia e armi.

Parole chiave: Falcone, Brescia, 1984, criminalità organizzata, armi

*Le pagine che seguono sono tratte dall'intervento di Giovanni Falcone *Criminalità ed armi*, in Atti del primo Congresso sulla disciplina delle armi (17-18 febbraio 1984), Brescia, Ateneo di Brescia e Camera di Commercio industria artigianato e agricoltura, 1984, pp. 67-72. Il contributo è stato pubblicato in Fondazione Giovanni e Francesca Falcone, *Giovanni Falcone. Interventi e proposte* (1982-1992), Sansoni Editore, Milano, 1994, pp.266-275.

Pubblichiamo questa volta nella sezione “Storia e Memoria” il testo di un intervento tenuto a Brescia da Giovanni Falcone nel 1984. Invitato a parlare di “Criminalità e armi” nella città simbolo dell’industria delle armi, il giudice palermitano delineò in quella occasione i rapporti fra traffico di armi, traffico di droga e traffico di valuta, disegnando l’ampiezza del campo criminale che occorreva tenere sotto controllo in una logica di azione unitaria e coordinata. Falcone invitò anche, in questa prospettiva, a mettere a fuoco i rapporti, spesso sfuggenti, tra la criminalità organizzata e la criminalità dei colletti bianchi, specie quella di natura finanziaria, tema che avrebbe continuato a indicare come prioritario negli anni successivi in incontri con i magistrati e con i quadri ufficiali delle forze dell’ordine. La relazione è però preziosa anche per cogliere il più stretto rapporto tra armi e mafia. Sia perché spiega come la qualità delle armi usate da Cosa Nostra sia l’effetto di precise dinamiche e logiche dell’organizzazione, anche sul piano simbolico. Sia perché spiega l’importanza delle armi per indagare sui delitti di mafia in presenza di contesti omertosi e intimiditi. Le notazioni del giudice in proposito sono di estremo interesse e illuminano bene le difficoltà ambientali e i ritardi organizzativi con cui egli dovette misurarsi. Il richiamo a singoli delitti palermitani che scossero l’opinione pubblica agli inizi degli anni Ottanta e alle indagini conseguenti, il riferimento alla centralità delle perizie balistiche e ai rischi corsi di conseguenza dai periti, restituiscono la drammaticità di fondo dell’epoca e della sua esperienza di magistrato in primissima fila.

Criminalità e armi

Quello riguardante le armi costituisce, come è intuitivo, un settore di estremo interesse per chiunque debba occuparsi, come operatore, o anche semplicemente come studioso, della criminalità in genere. Il tema affidatomi è tanto vasto che, al fine di evitare considerazioni troppo generiche o superficiali, mi è sembrato opportuno limitarlo alla trattazione degli aspetti più attuali, concernenti la criminalità organizzata; ed anche con questi limiti, appare abbastanza difficile esaminare esaurientemente la materia nelle sue molteplici implicazioni. Le armi, in relazione alla criminalità organizzata, sono rilevanti o come mezzo per la consumazione di reati, o come oggetto, esse stesse, dei traffici illeciti delle organizzazioni. Si tratta di due aspetti diversi del problema che, pur avendo indubbi punti di contatto, appare opportuno, per comodità di analisi, mantenere separati.

Cominciando dal primo punto, è fin troppo ovvio il rilievo che le armi costituiscono, oggi più che mai, elemento indispensabile per la consumazione di numerosi delitti da parte delle organizzazioni criminali. Delitti come rapine, sequestri di persona, omicidi, attentati a scopi estorsivo a ad altro fine, hanno quasi sempre, come strumento di consumazione, le armi (ivi compresi gli esplosivi); e gli omicidi, in particolare, sono divenuti, purtroppo, un mezzo sempre più frequentemente usato per eliminare “traditori” o membri delle organizzazioni avversarie nelle ricorrenti faide determinate da motivi di predominio nei traffici illeciti, o anche per togliere di mezzo pubblici funzionari, colpevoli soltanto di svolgere in modo efficace ed incisivo il loro dovere istituzionale di repressione della criminalità. E deve essere registrato, come dato estremamente allarmante e rivelatore del grado di ferocia e imbarbarimento raggiunto dalle organizzazioni criminali, il fatto che ormai la vendetta non colpisce più soltanto il soggetto invisibile alle organizzazioni stesse ma tende ad estendersi anche ai suoi famigliari ed agli amici. In Sicilia ed altrove sono stati consumati dalle organizzazioni mafiose e similari innumerevoli assassinii soltanto per stanare, facendo terra bruciata attorno, dei fuggitivi; inoltre sono ben noti gli episodi di uccisioni di prossimi congiunti di magistrati, effettuati nel tentativo, tanto disumano quanto inutile, di infiacchirne la tempra.

Io credo – senza voler in alcun modo indulgere in atteggiamenti di eccessivo allarmismo – che la situazione dell’ordine pubblico, in tante parti del territorio

nazionale, sia ormai talmente deteriorata che possa senz'altro convenirsi con chi ritiene che attualmente l'effettività del magistrato punitivo sia gravemente compromessa, e che la convinzione, tutt'altro che fallace, dell'impunità induca le organizzazioni criminali ad una *escalation* di violenza, allo stato, difficilmente arrestabile. Ma ciò che più turba è che, al di là della ristretta cerchia degli addetti ai lavori, vi è una sorta di rifiuto della società ad occuparsi di tali problemi ed una tendenza ad affidarne, in via esclusiva, la gestione a quella esigua parte degli organi repressivi dello Stato (polizia e magistratura) destinata ad affrontare una lotta tanto impari. Le conseguenze di tale atteggiamento sono, purtroppo, sotto gli occhi di tutti: la criminalità organizzata è ormai dilagante e, nonostante apprezzabili segni di inversione di tendenza negli sforzi per la repressione del fenomeno, si prospettano tempi non brevi per il contenimento delle manifestazioni delittuose entro limiti accettabili per una società civile.

In tale situazione, appare chiaro quanto sia importante il possesso di armi da parte delle organizzazioni criminali. Va subito rilevato che, come è fin troppo ovvio, l'epoca dell'uso "artigianale" delle armi è da tempo tramontato. Armi come il fucile a canne mozze (la famigerata "lupara") sono sempre meno usate e, per lo più, insieme con altre più micidiali ed efficaci; e, spesso, vengono usate con significazioni simboliche, nei confronti di personaggi di rilievo della mafia, che hanno "meritato" tale significativo riconoscimento. Invece, sono sempre più di uso comune le armi corte (soprattutto pistola calibro 38 e 357 magnum) caricate con micidiali proiettili ad espansione, utilizzate da *killers* dotati di mira infallibile; negli assassinii più importanti sono state utilizzate anche armi lunghe di fabbricazione estera, e sono stati rinvenuti e sequestrati anche dispositivi per il puntamento in condizioni assai difficili di luce. In ultimo, l'attentato in cui hanno perso la vita il consigliere istruttore del Tribunale di Palermo, due uomini di scorta ed il portiere di uno stabile, è stato realizzato mediante una carica di esplosivo, collocato entro un'autovettura, fatta esplodere con un sistema in voga in Medio Oriente; inoltre attendibili fonti informative segnalano la presenza in Palermo, per la consumazione di attentati di bazooka e di fucili lanciagranate. È di tutta evidenza, dunque, che, di fronte alla attuale maggiore incisività dell'azione repressiva degli organi statali, si è elevata la risposta delle organizzazioni criminali, che vanno strutturandosi con sistemi ed

armi di natura prettamente militare. E questo, a mio avviso, è sintomo allarmante del grado di pericolosità raggiunto dalla criminalità mafiosa, che, di fronte alla enormità degli interessi economici in gioco, e resa baldanzosa dalla sostanziale impunità per gli efferati omicidi finora commessi, è pronta a compiere qualsiasi atto di violenza pur di impedire la prosecuzione dell'attività repressiva dello Stato.

Il possesso e l'uso di una gamma tanto vasta di armi, se costituisce uno degli aspetti di maggiore pericolosità delle organizzazioni mafiose (e criminali in genere), è, allo stesso tempo, fonte preziosa di informazioni e mezzo utilissimo per l'accertamento di dei delitti commessi dalle stesse. E si deve constatare, con rammarico, che lo strumento delle indagini balistiche ancora non viene impiegato nelle indagini giudiziarie utilizzando appieno tutte le possibilità che le moderne tecniche consentirebbero. Sono trascorsi, ormai, dei lustri da quando anche la magistratura ha segnalato invano, come utilissimo ausilio nella lotta alla criminalità organizzata, la creazione di un centro che assolvesse alle funzioni di archivio nazionale delle armi da sparo sequestrate e di espletamento delle perizie balistiche; e la situazione attuale è tutt'altro che soddisfacente. Non vi è dubbio che i Carabinieri e la Polizia di Stato siano dotati, adesso, di attrezzati laboratori per indagini di polizia scientifica, in generale, e balistiche, in particolare, ma non si può dire che il sistema attuale corrisponda ancora alle esigenze di moderne indagini. Se si tiene conto che ammontano a diverse centinaia all'anno gli omicidi commessi con armi da sparo da parte della criminalità organizzata, e che numerosi sequestri di armi vengono compiuti, appare indispensabile l'espletamento di numerosissimi esami comparativi, sia fra i vari reperti balistici acquisiti in occasione degli omicidi, sia fra gli stessi e le armi rinvenute. Sarebbe senz'altro possibile, in siffatta maniera, pervenire a risultati sorprendenti circa l'utilizzazione delle stesse armi per la consumazione di diversi omicidi, e potrebbero venire confermate - o escluse - ipotesi di lavoro circa la causale e le organizzazioni implicate in determinati fatti di sangue.

Ora, non è contestabile che, attualmente, non si faccia ricorso ad un uso così generalizzato delle indagini balistiche e che tutto venga affidato all'iniziativa ed all'intuito del singolo operatore, il quale, sulla base della propria personale esperienza derivantegli dalla trattazione dei precedenti casi, ritenga di sollecitare o,

a seconda dei casi, di disporre accertamenti balistici. Né va trascurato che, proprio a causa della perdurante artigianalità con cui viene trattata la materia, viene a crearsi una ristrettissima schiera di esperti balistici, cui, per necessità di cose, affluiscono gli incarichi più delicati, con un duplice effetto negativo riferentesi, da un lato, alla gravità dei ritardi con cui vengono depositati gli elaborati peritali, e, dall'altro, alla stessa pericolosità del fatto che è sempre lo stesso esiguo drappello di periti, fisicamente ben noto alle organizzazioni criminali, ad occuparsi dei casi più gravi. E, purtroppo, la conferma di quest'ultimo rilievo si è avuta recentemente a Palermo, dove uno stimato e valoroso professionista, un medico legale da tutti apprezzato per la sua capacità e, quindi, oberato da incarichi peritali delicatissimi da parte dell'autorità giudiziaria è stato proditoriamente assassinato dalla mafia; ed è certo che la sua morte è da ascrivere ai risultati di una ben precisa perizia medico-legale a lui affidata.

A titolo esemplificativo, vorrei accennare ad un caso giudiziario emblematico. Nell'attuale guerra di mafia, che tanti morti ha provocato fra i membri di cosche avversarie, era stato accertato che gli omicidi di due soggetti, ritenuti capi di importanti cosche palermitane, erano stati consumati con fucili a canne mozze e con un fucile mitragliatore AK47(Kalashnikov); in quell'epoca non era ancora chiaro se l'omicidio del secondo *boss* fosse risposta all'assassinio del primo, o se entrambi gli omicidi fossero opera di altre organizzazioni interessate alla eliminazione di entrambi i capi. Poco tempo dopo, un altro esponente di rilievo di una delle due cosche sfuggiva miracolosamente ad un attentato e anche stavolta, come era dimostrato dai bossoli rinvenuti sul luogo dell'attentato, veniva fatto uso di un fucile mitragliatore Kalashnikov. L'anno successivo veniva assassinato, in un proditorio agguato, a Palermo, un noto boss catanese, e venivano usati due diversi fucili Kalashnikov e un fucile caricato a lupara. Infine, dopo pochi mesi, con due fucili Kalashnikov, era ucciso a Palermo un altissimo funzionario impegnato nella lotta alla mafia. Gli accertamenti balistici, compiuti con gli scarsi mezzi a disposizione del personale addetto al Gabinetto di polizia scientifica della Questura di Palermo, inducevano a ritenere che in tutti i tali episodi fossero state usate le stesse armi. Venne disposta dall'Autorità Giudiziaria una complessa perizia balistica, affidata a tecnici di alta professionalità, per il cui espletamento si rese necessario il ricorso

anche a strutture esistenti all'estero, ed i risultati furono sorprendenti. Si accertò che un medesimo Kalashnikov era stato usato in tutti e quattro gli episodi criminosi, e un secondo negli ultimi due episodi, unitamente al primo. Inoltre, usando con perizia sofisticati strumenti di laboratorio, e facendo ricorso ad esami tuttora scarsamente utilizzati in Italia, si accertò come molto probabile che anche la "lupara" usata nei suddetti agguati fosse identica. Quali siano state le conseguenze sul piano probatorio è facile immaginare, e non è possibile esplicitarle in tutta la loro valenza, trattandosi di procedimento tuttora in istruttoria. Qui basti rilevare, in ordine al dubbio prospettato circa i primi due omicidi sopra richiamati, che, essendo stato accertato l'uso delle stesse armi per la eliminazione dei due capi, diveniva certo che le vittime erano alleate e non avversarie.

L'esempio riportato induce a molteplici riflessioni. Anzitutto, rende appieno quale contributo possano apportare accertamenti di natura obiettiva, come quelli balistici, nell'orientare le indagini per la ricostruzione di fatti delittuosi e per la individuazione di responsabili, in una situazione ambientale di omertà e di mancata collaborazione, perfino da parte delle stesse persone offese e dei loro congiunti. In secondo luogo, va rilevato che, senza l'iniziativa e la memoria storica del personale della polizia scientifica di Palermo, probabilmente non sarebbero stati effettuati accertamenti balistici comparativi fra reperti riguardanti casi diversi e avvenuti a distanza di tempo l'uno dall'altro. In terzo luogo, non si può disconoscere che, senza l'impegno e la qualificazione professionale dei periti che hanno espletato l'incarico, certamente non sarebbero stati raggiunti, quanto meno con lo stesso carattere di certezza, gli stessi risultati cui, invece, si è pervenuti. Ci si domanda, allora, se in una situazione tanto grave, e in un momento in cui tutte le forze dovrebbero essere mobilitate per la lotta alla criminalità organizzata, sia ancora tollerabile che il risultato di indagini importanti come quelle balistiche debbano, sostanzialmente, dipendere dal caso, o non sia giunto il momento, invece, di risolvere urgentemente il problema in modo che garantisca la continuità e l'efficacia dei risultati.

Non meno importante è l'altro aspetto del problema: quello, cioè, riguardante le armi come oggetto, esse stesse, dei traffici illeciti da parte della criminalità. Il commercio di armi costituisce eloquente dimostrazione della saldatura che va realizzandosi fra settori, apparentemente distinti di attività illecite della criminalità

e, quindi, dei nessi sempre più stretti fra organizzazioni criminali, operanti in origine in ben delimitati settori dell'illecito, le quali hanno enormemente accresciuto la loro potenza e, quindi, la loro pericolosità sociale, in virtù, appunto, delle reciproche alleanze e dei reciproci collegamenti operativi. Che il traffico internazionale di armi abbia punti di contatto con quello degli stupefacenti, è stato già accertato in numerose istruttorie. In gravi e complessi procedimenti riguardanti traffico di eroina, alcuni imputati, coinvolti anche nel traffico di armi, hanno esplicitamente espresso di avere ricevuto pressanti richieste di fornitura di armi sofisticate da parte di organizzazioni mafiose siciliane, ed hanno riferito di avere personalmente assistito a scambi di eroina con armi in Medio Oriente; inoltre, l'uso di armi come i Kalashnikov provenienti da Paesi dell'Est e del Medio Oriente, da parte di organizzazioni mafiose siciliane, costituisce la migliore riprova dei collegamenti e delle relazioni esistenti fra traffico di armi e di stupefacenti.

L'attentato, poi, nel quale, come ho già detto, ha perso la vita il consigliere istruttore del Tribunale di Palermo, costituisce, per le modalità stesse della sua realizzazione sintomo inquietante di quei collegamenti e di quella accresciuta pericolosità delle organizzazioni criminali, cui accennavo all'inizio. In atto, sta celebrandosi davanti alla Corte di Assise di Caltanissetta il dibattimento contro alcuni soggetti, accusati di essere implicati, a vari livelli, in tale attentato, e ciò mi impedisce di esprimere in maniera completa il mio pensiero per evitare qualsiasi interferenza nel delicatissimo processo in corso di svolgimento. Tuttavia, è possibile svolgere alcune considerazioni, che, del resto, balzano evidenti agli occhi di chiunque. Va ricordato che il congegno usato per consumare l'attentato (bomba al tritolo occultata dentro un'autovettura fatta esplodere a distanza mediante un dispositivo elettronico) è stato ampiamente sperimentato in Medio Oriente ed è, invece, assolutamente nuovo per le organizzazioni mafiose siciliane. È vero che, nel 1963, a Palermo, è saltata in aria una Giulietta imbottita di tritolo, provocando la morte di diversi carabinieri, ma tale attentato, anche per le sue modalità di esecuzione, rientra sicuramente nella tipologia delle tecniche operative usate dalla mafia. Nel caso in esame, invece, si è in presenza di un attentato con un congegno e con modalità che hanno, purtroppo, una loro spiegazione nella gravissima situazione di guerra da tempo esistente in Medio Oriente, ma che ha provocato in una città come Palermo, pur abituata a fatti di

sangue, un effetto deterrente di dimensioni incredibili. Ora, se si tiene conto che i collegamenti esistenti fra organizzazioni mafiose e criminalità del Medio Oriente hanno origine dal traffico di stupefacenti, mi sembra evidente che il gravissimo attentato dimostri, ancora una volta, i collegamenti fra traffico di armi e traffico di stupefacenti ma, soprattutto, i nessi operativi esistenti tra i due settori di attività e l'accresciuta pericolosità delle organizzazioni mafiose siciliane, che possono disporre adesso di strumenti micidiali e certamente anche di esperti istruttori.

Altro punto di collegamento e di saldatura fra traffico di armi ed altre forme di criminalità riguarda l'aspetto finanziario del traffico. Non si dice nulla che non sia risaputo quando si afferma che il traffico internazionale di armi è intimamente connesso con spregiudicati movimenti internazionali di capitali, effettuati da menti esperte e favoriti dal ferreo riserbo con cui alcuni Stati proteggono la materia finanziaria. Ma occorre comprendere che non è più possibile, se mai lo è stato, ritenere il traffico internazionale di valuta come un fenomeno penalmente illecito per alcuni Stati e per altri meno, ma comunque perseguibile distintamente dai traffici illeciti di cui la valuta stessa sia il prodotto ed il profitto. Questo atteggiamento costituisce uno dei maggiori ostacoli per una efficace strategia globale di repressione del crimine ed ha consentito alle organizzazioni operanti nel traffico internazionale di armi (ma anche in quello degli stupefacenti, dei sequestri di persona, e così via) di poter disporre all'estero, avvalendosi dell'opera degli esperti finanziari, dei capitali necessari per il traffico, di poter occultare in ospitali banche i cospicui guadagni derivanti dalle illecite attività, di poter investire, quindi, in attività apparentemente lecite, tali guadagni.

Il fatto che i soggetti operanti nel campo dell'esportazione illegale dei capitali e, comunque, nell'ambito della finanza internazionale, non sembrano avere legami evidenti con il crimine organizzato, ha influito nel convincimento che si tratti di fenomeni distinti, non collegabili tra loro. E bisogna precisare che i circuiti delle attività penalmente illecite sono stati sempre tenuti accuratamente separati da quelli del riciclaggio, anche per rendere più difficile l'attività repressiva. Ma se è certamente improbabile, ad esempio, che un corriere di droga si occupi anche del riciclaggio del denaro, ciò non significa, ovviamente, che i due settori di attività non siano intimamente collegati, molto più di quanto si possa credere. Anzi, i legami

sempre più stretti fra una “criminalità dei colletti bianchi” sempre più spregiudicata, ed una criminalità organizzata, sempre più audace e violenta, rappresentano, forse, l’aspetto maggiormente preoccupante della criminalità attuale ed un pericolo tutt’altro che remoto per le stesse istituzioni democratiche.

Appare evidente, dunque, che il traffico di armi – appunto perché non costituisce altro che uno dei settori di attività delle organizzazioni criminali - non può essere perseguito isolatamente, senza tenere conto, cioè, delle organizzazioni che lo gestiscono e degli altri settori di attività con cui è interdependente. Fermarsi agli aspetti meramente operativi di tale traffico e non indagare, ad esempio, sui risvolti finanziari del fenomeno e sui collegamenti col traffico della droga, significherebbe non voler cogliere nella sua interezza la gravità del problema e non volerlo affrontare seriamente. Allo stesso modo, un’attività repressiva della illegale esportazione o, comunque, della creazione di disponibilità valutarie all’estero, che si fermasse all’aspetto meramente valutario e non estendesse l’indagine alla provenienza dei capitali, non si consentirebbe un’adeguata percezione della pericolosità di tali movimenti di capitali, in quanto finalizzata a traffici illeciti di ben diversa natura. Si impone, dunque, una strategia più aderente alla realtà nella repressione della criminalità organizzata: una strategia che prescinda da una visione atomistica delle singole attività illecite, ma che, al contrario, tenendo ben presenti le interconnessioni esistenti tra i vari settori dell’illecito, li consideri in un quadro più ampio, come manifestazioni, appunto, delle organizzazioni criminali che dirigono e gestiscono le illecite attività.

In altri Paesi si comincia a comprendere la gravità e complessità del fenomeno e si cominciano a muovere i primi passi per un approccio globale al problema della criminalità organizzata. Negli Stati Uniti, ad esempio, per lunghi anni il traffico di stupefacenti è stato affidato in esclusiva ad un unico organismo di polizia (il Narcotic Bureau, prima, la Drug Enforcement Administration, poi), mentre un organismo come il Fbi, che ha compiti istituzionali in tema di repressione della criminalità organizzata, è stato tagliato fuori dalle indagini sul traffico degli stupefacenti; come se non fosse notorio che il grande traffico degli stupefacenti sia in mano alla criminalità organizzata e ne costituisca, anzi, una delle più lucrose attività illecite. Recentemente, però, la Dea è stata incorporata nel Fbi, così giustamente

attribuendosi all'organismo più idoneo la possibilità di intervenire su tutte le varie forme di attività del crimine. E va ricordato che sono guardati con attenzione sempre maggiore gli aspetti finanziari e valutari dei vari traffici illeciti e le possibilità di intervento anche in tale settore. In Italia, come è ben noto, l'esistenza di tre corpi di polizia fortemente in concorrenza tra loro non favorisce certo quella globalità di visione dei problemi e quel coordinamento di interventi, essenziale, come si è detto, nella lotta alla criminalità organizzata. Non ritengo, dunque, di poter condividere l'opinione, spesso ripetuta, che l'emulazione fra i vari corpi di polizia produce benefici effetti, e cioè risultati più incisivi. In realtà, l'esperienza quotidiana ha dimostrato che si creano soltanto duplicazioni e reciproche interferenze, spesso inconsapevoli, nelle indagini, a tutto detrimento della efficacia e della rapidità delle stesse.

Certamente, vi è un organismo come la Criminalpol con compiti di coordinamento nella repressione del crimine organizzato, nel cui alveo è stato riportato il Servizio centrale antidroga, con funzioni specifiche di coordinamento nella lotta al traffico degli stupefacenti. Ma ciò finora non ha consentito il raggiungimento di risultati soddisfacenti nel coordinamento, specie con l'Arma dei carabinieri e con la Guardia di finanza, alla quale, peraltro, sono riservate, in esclusiva, le indagini in tema di polizia valutaria, come se le stesse fossero un settore di intervento del tutto specifico e privo di nessi con le altre indagini sulla criminalità organizzata. È stato creato, altresì, un Alto commissariato con funzioni di coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa, ma lo stesso ha creato problemi di collegamenti con le strutture preesistenti, anche perché il suo ruolo, nella repressione del crimine organizzato, non è stato disegnato con sufficiente precisione dalla legge istitutiva.

Si legge nella stampa, adesso, dell'intenzione del Governo di creare una nuova Agenzia, con specifici e più incisivi compiti di coordinamento nella prevenzione e repressione del traffico di stupefacenti e delle tossicodipendenze. Ora, non si intende negare la *specificità* della materia e la peculiarità dei suoi aspetti, ed è senz'altro possibile che la creazione di tale Agenzia possa determinare proficui risultati. Ma si vuol ribadire che, attualmente, l'esigenza maggiormente avvertita è quella, non già della distinzione dei ruoli e dei settori di intervento, ma del coordinamento e della visione unitaria dei problemi; del superamento, cioè, della

logica di atomizzazione degli interventi, riconducendo, così, ad unità quello che la criminalità organizzata ha volutamente frantumato in tanti rivoli operativi anche al fine di sfuggire più agevolmente alle indagini. Soltanto se in tempi brevi ci si renderà conto che le varie attività illecite della criminalità organizzata vanno considerate unitariamente, sarà possibile programmare ed attuare un efficace intervento repressivo, in grado di dare una risposta decisiva alla marea montante della delinquenza e della violenza nel nostro Paese.

GLI AUTORI DI QUESTO NUMERO

Alessandra Lang è professore associato di diritto dell'Unione europea presso il Dipartimento di Studi internazionali, giuridici e storico-politici, dell'Università degli studi di Milano, e insegna Diritto della Comunità internazionale e dell'Unione europea e Diritto materiale dell'Unione europea (nel corso di Laurea triennale in Scienze internazionali e istituzioni europee). È autrice di pubblicazioni e ricerche in Diritto dell'Unione europea, con particolare riguardo alla libera circolazione delle persone, all'allargamento dell'Unione europea, alle relazioni esterne.

Christian Ponti è ricercatore confermato e dal 2018 abilitato a professore associato di diritto internazionale presso il Dipartimento di Studi internazionali, giuridici e storico-politici, dell'Università degli studi di Milano. Insegna Diritto internazionale e Diritto internazionale umanitario (nei corsi di Laurea in Scienze politiche e Lingue per la comunicazione e la cooperazione internazionale). È socio fondatore dell'Osservatorio sulla Criminalità Organizzata (CROSS) dell'Università degli Studi di Milano; membro del Comitato scientifico della *Rivista di Studi e Ricerche sulla Criminalità Organizzata*, del Collegio docenti del Dottorato di ricerca in 'Studi sulla criminalità organizzata' (Università degli Studi di Milano), e del 'Expert Group Meeting Teaching on Firearms under the Education for Justice Initiative' presso UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime), Vienna.

Alfredo Nunzi è Capo di Dipartimento presso l'Ufficio europeo di polizia (*Europol*), di cui è entrato a far parte nel 2001. In qualità di Capo dell'Amministrazione, è responsabile delle risorse umane, finanziarie e dei servizi di Europol. Dal 1998 al 2001 Direttore del *Siracusa International Institute for Criminal Justice and Human Rights*; membro della delegazione italiana e del comitato di redazione, ai negoziati per la Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale. Dal 1990 al 1998, in servizio presso le Nazioni Unite con diversi compiti in materia di cooperazione internazionale penale, in particolare nell'ambito del contrasto al crimine organizzato transnazionale e al terrorismo; e preposto ad attività di cooperazione tecnica nell'area dei Balcani occidentali.

Salvatore Dolce, dal giugno 2015 è sostituto procuratore presso la procura nazionale antimafia e antiterrorismo, dove si occupa, in particolare, del distretto di Reggio Calabria ed è responsabile del servizio studi, nonché componente del servizio cooperazione internazionale. Esperto di criminalità organizzata, e in particolare di 'ndrangheta; dal 2002 al 2010 in servizio presso la Dda di Catanzaro e la procura di Palmi (Rc) con applicazioni alla Dda di Reggio Calabria sino al 2015.

Francesco Marone è *Research Fellow* presso l'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI) di Milano e insegna "International Politics" presso l'Università degli Studi di Pavia. È inoltre *Associate Fellow* dell'International Centre for Counter-Terrorism – The Hague (ICCT) dell'Aia. I suoi interessi di ricerca includono il terrorismo e l'antiterrorismo, i processi di radicalizzazione e le minacce alla sicurezza nazionale.

Orsetta Giolo è professoressa associata di Filosofia del diritto presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Ferrara, dove insegna Filosofia del diritto, Sociologia del diritto e Cliniche Legali. È redattrice della rivista *Jura Gentium - Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale*. Coordina, con Lucia Re, il Gruppo di lavoro interuniversitario sulla Soggettività Politica delle Donne ed è cofondatrice, con Stefania Carnevale e Serena Forlati, del Laboratorio Interdisciplinare di studi sulle mafie e le altre forme di criminalità organizzata (MaCrO). Fa parte del collegio dei docenti del Dottorato in Studi sulla criminalità organizzata presso l'Università degli Studi di Milano.

Sarah Mazzenzana dal 2015 collabora con l'Osservatorio sulla criminalità Organizzata. È co-autrice del *Quarto rapporto trimestrale sulle aree settentrionali per la presidenza della Commissione Parlamentare d'inchiesta sul fenomeno mafioso*. I suoi interessi di ricerca riguardano lo studio delle mafie transnazionali e nello specifico quelle di matrice russa. È cultrice della materia del corso di Organizzazioni criminali globali. È membro della redazione della "Rivista di Studi e Ricerche sulla criminalità organizzata".