



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 |
|----------------------------|---|

L'analisi

| | |
|---|---|
| A CINQUANT'ANNI DALLA STRAGE DI PIAZZA FONTANA. RIFLESSIONI di <i>Mariele Merlati, Corrado Stajano, Daniela Vignati</i> | 5 |
|---|---|

Dibattito

| | |
|---|----|
| LA CONVENZIONE DI PALERMO E I NEGOZIATI PER IL RAFFORZAMENTO DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE di <i>Maria Assunta Accili Sabbatini</i> | 29 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| LE PROSPETTIVE DELLA CONVENZIONE DI PALERMO E IL RUOLO DELLA SOCIETÀ CIVILE DOPO L'ISTITUZIONE DEL REVIEW MECHANISM di <i>Christian Ponti</i> | 54 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| IL REATO DI ASSOCIAZIONE DI TIPO MAFIOSO E LA CONVENZIONE DI PALERMO di <i>Fabio Basile</i> | 74 |
|---|----|

Storia e memoria

| | |
|---|----|
| LA SECONDA CONFERENZA DI GIOVANNI FALCONE ALLA COMMISSIONE DI PREVENZIONE DEL DELITTO E GIUSTIZIA PENALE DELLE NAZIONI UNITE. CITTÀ DEL MESSICO, 1990 di <i>Federica Cabras</i> | 90 |
|---|----|

| | |
|--|------------|
| GLI AUTORI DI QUESTO NUMERO | 107 |
|--|------------|

Comitato scientifico

*Fabio Basile, Stefan Bielanski, Nando dalla Chiesa, Giovanni De Luna,
Donatella Della Porta, Alessandra Dino, Ombretta Ingrassi, 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), Filomena De Matteis, Ombretta Ingrassi,
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, come più volte succede nella vita della “Rivista”, intreccia i suoi contenuti con l’impegno accademico e l’attività di ricerca culturale svolta da CROSS, ovvero l’Osservatorio sulla criminalità organizzata che ne è il riferimento scientifico e organizzativo. La prima sezione ospita un contributo a più voci, a metà tra il taglio critico-analitico e quello della ricostruzione storica. Al centro sta la vicenda di piazza Fontana e la riflessione semisecolare che tra inquietudini mai spente l’ha seguita, accompagnandola nelle sue numerose e drammatiche eredità giudiziarie. Il 12 dicembre scorso l’Università degli Studi di Milano è stata infatti protagonista, con il suo Progetto Memoria, di uno dei più importanti appuntamenti tenuti in città per ricordare i cinquant’anni di quella che è passata nella memoria pubblica come “la madre di tutte le stragi”. Alla presenza di più di duecento persone sono stati ripercorsi i tratti politici, giudiziari e anche di antropologia civile di quell’autentico momento di svolta nella storia d’Italia. La “Rivista” ospita così un contributo di Mariele Merlati, promotrice di quell’appuntamento, che inquadra il significato del 12 dicembre 1969 e ne ripercorre sinteticamente la letteratura di riferimento, selezionando gli elementi essenziali del contesto storico e sociale. Segue un contributo di Daniela Vignati, di taglio storico-internazionale, volto a dare una risposta storicamente attendibile all’interrogativo che ha campeggiato a lungo nel dibattito politico, anche volgendosi ad asserzione apodittica: quello relativo al coinvolgimento dell’amministrazione statunitense nella ideazione o approvazione della strage. Come già emerso nel convegno durante l’intervento di Valentine Lomellini, storica delle relazioni internazionali dell’Università di Padova, l’autrice spiega come la documentazione d’archivio non consenta, sulla base di una riflessione ragionata, di dare risposte positive a quell’interrogativo. Tra i due contributi scientifici ne è stato inserito uno, diverso, che ha il valore della testimonianza storica, e che ha suggellato il dibattito parallelo svoltosi lo stesso 12 dicembre al Palazzo di Giustizia di Milano. È quello di Corrado

Stajano, scrittore civile che fu di quella giornata e di quelle che seguirono narratore lucido e coraggioso.

La seconda sezione del numero sviluppa il dibattito originato dal doppio convegno sulla convenzione di Palermo promosso nel maggio del '19 da CROSS e da "Macrocrimes" dell'Università di Ferrara, dibattito che vedrà di nuovo in prima fila docenti e ricercatori dell'Università di Milano nei prossimi mesi, a Palermo come a Città del Messico. Gli interventi sono di Maria Assunta Accili, già ambasciatrice dell'Italia presso le Nazioni Unite a Vienna, di Christian Ponti, ispiratore del convegno, e di Fabio Basile, relatore in quella stessa occasione. Se l'ex ambasciatrice richiama il ruolo della Convenzione e dei meccanismi di revisione adottati nella Conferenza dell'ottobre 2018 ai fini dello sviluppo della cooperazione giudiziaria internazionale e della "diplomazia giuridica", Ponti sottolinea l'importanza di quegli stessi meccanismi di revisione, valorizzando le prospettive da essi aperti a un ruolo attivo della società civile, in grado di dare alla Convenzione un più alto respiro etico-politico. Fabio Basile, invece, recupera e fissa i contributi che la Convenzione ancora oggi consegna al dibattito istituzionale e alla letteratura scientifica definendo il concetto di gruppo criminale organizzato, come termine di riferimento utile per affinare lo stesso concetto di associazione mafiosa.

Chiude la sezione "Storia e Memoria" un prezioso brano che la presenza di CROSS in Messico nello scorso dicembre ha consentito di scoprire grazie a un libretto, edito dall'Instituto Nacional de Ciencias Penales, che ha riunito tre conferenze tenute da Giovanni Falcone in Messico nel 1990. Interventi anticipatori, come spesso accadeva al giudice di fare al cospetto di consessi interessati ma tendenzialmente poco consapevoli della qualità del problema. Federica Cabras ne ha estratto l'intervento centrale, inquadrandolo e commentandolo a vantaggio del lettore, anche di quello più esperto.

Ancora una volta, buona lettura!

N.d.C

A CINQUANT'ANNI DALLA STRAGE DI PIAZZA FONTANA. RIFLESSIONI

Mariele Merlati, Corrado Stajano, Daniela Vignati

Title: Fifty years after. Reflections on the Piazza Fontana Massacre

Abstract

The paper is divided in three sections, all linked by the common topic revolving around the Piazza Fontana massacre, its memory and the historiography related to it. The first section presents the most recent debate's topics, fifty years to the day after the massacre; the second section offers a memoir of Corrado Stajano, since then a protagonist of the Italian intellectual and civil life; the last section aims at presenting an overview of what historians have written about the sensitive topic of US role in the so-called strategy of tension that invested Italy ever since Piazza Fontana.

Key words: Piazza Fontana, historiography, memory, strategy of tension, trial

Il saggio, attraverso una articolazione in tre parti, affronta il tema del rapporto tra storia e memoria in occasione del Cinquantesimo anniversario della strage di Piazza Fontana. Si compone di tre sezioni dedicate rispettivamente, la prima, ad una analisi del dibattito più recente sulla strage di Piazza Fontana e alle principali linee emerse, la seconda, alla testimonianza di Corrado Stajano, già da allora protagonista della vita culturale e civile italiana, la terza, ad una breve sintesi del dibattito storiografico sul tema del ruolo statunitense nella strategia della tensione.

Parole chiave: Piazza Fontana, storiografia, memoria, Strategia della tensione, processo

Il cinquantesimo anniversario della strage di Piazza Fontana tra storia e memoria

Mariele Merlati

Era il giugno del 1970 quando a Roma veniva pubblicato *Strage di Stato*, il volume di controinchiesta i cui autori –allora ignoti –in 150 pagine identificavano nei neofascisti gli esecutori della strage di Piazza Fontana e negli uomini dello Stato i suoi mandanti. Vedeva così la luce, solo sei mesi dopo il 12 dicembre, quello che sarebbe passato alla storia come l'esempio di maggior successo della stagione della controinformazione, una inedita collaborazione tra militanti, sindacalisti, professori universitari, magistrati, giornalisti, che per primi indagarono sul coinvolgimento dei movimenti di estrema destra nella strage alla banca dell'Agricoltura, influenzando profondamente il dibattito pubblico di allora¹ e introducendo una formula terminologica – *strage di Stato*– destinata a rimanere una costante di riferimento nei decenni successivi².

Da allora le pubblicazioni su Piazza Fontana si sono moltiplicate senza sosta, tanto per quel che concerne la letteratura memorialistica e biografica quanto in ambito storiografico e sociologico³. E senza sosta si sono moltiplicate, in questo mezzo secolo, le storie che il dibattito ha provato a raccontare: quella dello Stato, del potere e del segreto e quella dello Stato, della violenza e dell'eversione; quella del doppio Stato, della doppia lealtà e del vincolo internazionale; quella dei depistaggi, dell'impunità e della cospirazione.

Una tappa significativa di questo percorso è segnata dalla pubblicazione, nel 1993, del volume di Giorgio Boatti, dal titolo evocativo *Piazza Fontana. 12 dicembre 1969*.

¹ La bomba di Piazza Fontana e la morte di Giuseppe Pinelli diventavano così l'oggetto di una ricostruzione che dai libri di inchiesta raggiungeva il pubblico anche attraverso film, canzoni e opere teatrali. Una efficace analisi di questi contributi è offerta in Mirco Dondi, *L'eco del boato. Storia della strategia della tensione 1965-1974*, Edizioni Laterza, Bari-Roma, 2019, pp. 139 e ss.

² Eduardo M. Di Giovanni, Marco Ligini, Edgardo Pellegrini, *La Strage di Stato. Controinchiesta*, Samonà e Savelli, Roma, 1970 (Odradek, Roma 2006).

³ Interessanti riferimenti si trovano in Cinzia Venturoli, *La storiografia e le stragi nell'Italia repubblicana: un tentativo di bilancio*, in "Storia e futuro", n. 11, giugno 2006. Si veda anche Giovanni Mario Ceci, *Il terrorismo italiano. Storia di un dibattito*, Carocci Editore, Roma, 2015.

Il giorno dell'innocenza perduta, una riflessione sul mutamento di paradigma della lotta politica in Italia e dell'impatto della strage su ampi settori dell'opinione pubblica e della sinistra extraparlamentare. “*L'innocenza perduta*–scrive l'autore nella prefazione all'ultima edizione del volume – riguarda chi, il giorno dei funerali, stava dalla parte delle vittime della strage. E assisteva sgomento, nei giorni e nei mesi successivi, alle menzogne sistematiche, ai depistaggi e alle inchieste deviate”⁴. Una definizione, quella di *perdita dell'innocenza* che ha avuto di lì in poi grande eco, ad indicare la profonda crisi di fiducia nei confronti dello Stato e delle sue istituzioni che la strage di Piazza Fontana avrebbe inaugurato e le conseguenze sociali e politiche che avrebbe prodotto sino ad accelerare la scelta di alcuni nuclei estremi di sposare la lotta armata.

Se negli ultimi decenni del ventesimo secolo la produzione storiografica ha dovuto scontrarsi con la difficoltà del reperimento delle fonti, con le polemiche che hanno accompagnato l'interminabile iter processuale e con l'uso pubblico che di quegli avvenimenti è stato fatto, è avvicinandosi al cinquantesimo anniversario che la ricerca sulla strage di Piazza Fontana pare aver fatto progressi significativi⁵.

La distanza temporale dagli eventi, da un lato, e nuove disponibilità documentarie negli archivi nazionali ed esteri⁶, dall'altro, hanno consegnato lo studio del fenomeno a nuove generazioni di studiosi e sembrerebbero aver consentito alla dimensione della ricerca storica di prevalere tanto sul racconto giudiziario quanto sulla memoria dei testimoni.

⁴ Giorgio Boatti, *Piazza Fontana. 12 dicembre 1969. Il giorno dell'innocenza perduta*, Einaudi, Torino, 2019, p. X.

⁵ Per un dibattito sul tema si veda AAVV, *Dopo le bombe. Piazza Fontana e l'uso pubblico della storia*, Mimesis, Milano, 2019. Nel 2009, in occasione del quarantennale della strage, il dibattito pubblico aveva conosciuto un nuovo importante sviluppo in occasione della pubblicazione del volume di Paolo Cucchiarelli, *Il segreto di piazza Fontana*, Ponte alle Grazie, Milano, 2009 (del libro è stata pubblicata nel 2019 una nuova versione aggiornata).

⁶ Merita qui richiamare la documentazione versata dalle amministrazioni dello Stato italiano all'Archivio Centrale dello Stato di Roma in ottemperanza alla direttiva Renzi “Per consentire la ricostruzione dei gravissimi eventi che negli anni 1969-1984 hanno segnato la storia del Paese, relativa specificamente agli eventi di Piazza Fontana a Milano (1969), di Gioia Tauro (1970), di Peteano (1972), della Questura di Milano (1973), di Piazza della Loggia a Brescia (1974), dell'Italicus (1974), di Ustica (1980), della stazione di Bologna (1980), del Rapido 904 (1984)”. Nonostante i molti limiti di questo apparato documentario messi in luce da storici e archivisti, si tratta del primo passo di un processo importante che si auspica possa essere implementato e migliorato nei prossimi anni.

Sono tanti gli aspetti di novità che gli studi più recenti ci restituiscono. Alcuni esempi su tutti: sulla base di fonti archivistiche oltre che giudiziarie – penso al lavoro di Mirco Dondi sulla stagione dello stragismo – la strage di piazza Fontana è stata oggi attentamente reinserita nel contesto nazionale e internazionale del decennio in cui essa è stata pensata, realizzata e coperta⁷; della strage è stata recentissimamente svelata quella che è stata definita la sua “prova generale”, ovvero l’azione messa in atto con gli attentati del 25 aprile 1969 alla Fiera Campionaria e alla Stazione centrale di Milano, ricostruiti da Paolo Morando in un volume considerato dalla critica l’erede delle grandi inchieste giornalistiche dei primi anni Settanta⁸; ancora, è stato per la prima volta accuratamente ricostruito il primo processo sulla strage, in un documentatissimo lavoro in cui l’autrice, Benedetta Tobagi, affronta i cinque giudizi di quel “processo simbolo” –svoltosi tra il 1969 e il 1987 tra Milano, Roma e Catanzaro⁹–che in primo giudizio condannò all’ergastolo Freda e Ventura, poi assolti in via definitiva, ma di nuovo protagonisti, seppur non più processabili, dell’ultima pronuncia della Corte di Cassazione del maggio 2005.

Sono proprio le conclusioni degli studi più recenti ad aver ispirato e orientato il dibattito in occasione dell’incontro dal titolo *Piazza Fontana. A Cinquant’anni dalla strage. Riflessioni*, con cui, il 12 dicembre 2019, l’Università degli Studi di Milano ha offerto il suo contributo all’ampio palinsesto di manifestazioni con cui la città ha celebrato il cinquantesimo anniversario della strage di Piazza Fontana.

Nella cornice offerta dal *Progetto Memoria*, che dal settembre 2018 ha visto protagonisti il Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca, la Regione Lombardia e il Comune di Milano, insieme al Dipartimento di Studi internazionali giuridici e storico-politici che ne è stato promotore, la Facoltà di Scienze politiche, economiche e sociali, conscia del ruolo di eccellenza che proprio l’Università deve ricoprire nell’opera di trasmissione della memoria alle nuove generazioni, ha

⁷ Mirco Dondi, *op. cit.*; si veda anche il contributo di Aldo Giannuli, *La strategia della tensione. Servizi segreti, partiti, golpe falliti, terrore fascista, politica internazionale: un bilancio definitivo*, Ponte alle Grazie, Milano, 2018.

⁸ Paolo Morando, *Prima di Piazza Fontana. La prova generale*, Laterza, Bari-Roma, 2019.

⁹ Benedetta Tobagi, *Piazza Fontana. Il processo impossibile*, Einaudi, Torino, 2019.

ospitato una riflessione di cui si vogliono richiamare in questa sede le linee principali, alla luce delle più recenti conclusioni del dibattito storiografico.

Eclissi di sole. È forse questa l'immagine che più ogni altra è rimasta impressa negli occhi e nel cuore dei tanti studenti e cittadini che gremivano, quella mattina, l'aula 6 della sede di via Conservatorio. Seduto accanto al Magnifico Rettore Elio Franzini e al Direttore del Dipartimento di Studi internazionali giuridici e storico-politici Ilaria Viarengo, Nando dalla Chiesa, coordinatore del *Progetto Memoria*, ha proiettato le fotografie di quella che non ha esitato a definire, appunto, una sorta di *eclissi di sole*, lo straordinario fenomeno che colpì piazza del Duomo il 15 dicembre, il giorno dei funerali delle vittime della strage, quando l'uscita dei feretri dal Duomo, nella tarda mattinata, dovette essere accompagnata dall'accensione eccezionale dei lampioni della piazza in ragione del completo oscuramento del cielo sopra la città. Sotto un cielo nero e alla luce di quei lampioni, tre giorni dopo la strage, una folla sterminata salutava, senza bandiere, commossa e composta, le vittime della strage e con la sua coraggiosa e dignitosa sofferenza decretava il fallimento di qualsivoglia disegno eversivo da parte di chi aveva armato la mano assassina.

A guardare quelle immagini, nella platea, sedevano tra gli altri Manlio Milani, Presidente dell'Associazione familiari dei caduti della strage di Piazza della Loggia, la strage che con i suoi 43 anni di iter giudiziario ha scippato l'infelice primato ai 36 anni dell'iter processuale di Piazza Fontana, e Andrea Benetti dell'Associazione parenti delle vittime della strage di Ustica, la strage che, con Piazza Fontana, ha certamente condiviso i tanti indecorosi "non ricordo" della politica italiana.

La città, il Paese, il contesto internazionale, il processo sono i diversi piani, dal locale al globale, che la riflessione ha voluto toccare a cinquant'anni da quei tragici avvenimenti richiamandosi alle più significative novità degli studi sul tema.

La città. A rappresentarla, il 12 dicembre 2019, il Presidente del Consiglio comunale, Lamberto Bertolè. Una Milano protagonista della tragedia non solo

perché milanesi erano la banca, la piazza e molte delle 17 vittime¹⁰ della strage di cinquant'anni fa, ma anche perché è a Milano che l'eco di quella bomba ha continuato a risuonare forte e dolorosa nei decenni successivi. Milano è stata la città delle indagini, dei primi – e decisivi – depistaggi, dell'andirivieni degli uomini dello Stato cui i cittadini chiedevano, inascoltati, risposte. Ma Milano è stata anche, come già detto, la città del 15 dicembre, la città della partecipazione di massa ai funerali nel Duomo. E, cinquant'anni più tardi, la città in cui migliaia di persone, a pochi metri da lì avrebbero onorato con un minuto di silenzio quelle stesse vittime, mentre molti altri milanesi, stretti l'uno all'altro nell'Ottagono in galleria Vittorio Emanuele, ascoltavano da un maxischermo le parole pronunciate in Consiglio Comunale dal Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, il primo Presidente della Repubblica che ha voluto essere a Milano per l'anniversario della strage. “Sono la nostra identità, il nostro Patto civile a essere usciti segnati da quegli avvenimenti – queste le parole di Mattarella – Occorre esserne consapevoli per non correre il rischio di poterli rivivere”¹¹.

Il Paese. È stata affidata al giornalista Enrico Deaglio la riflessione sul contesto nazionale in cui la strage del 12 dicembre è stata realizzata. Dalla responsabilità ormai riconosciuta dell'organizzazione neofascista Ordine Nuovo e di alcuni dei suoi principali esponenti, alle “altre bombe” trovate quella stessa giornata in tre diverse sedi milanesi e nella città di Roma; dal peso oggi assodato della Divisione Affari Riservati del Ministero degli Interni, al coinvolgimento di quel “pezzo dello Stato” che ha, negli anni, garantito impunità, quando non capacità operativa, agli stragisti. È così che, nelle parole di Enrico Deaglio, la bomba di Piazza Fontana è stata ricollocata in un affresco più ampio, capace di ricomprendere tutta la storia novecentesca del Paese Italia, come in un'unica narrazione in cui l'esperienza stragista degli anni Sessanta e Settanta si è ricongiunta non solo allo ieri dell'epoca fascista ma anche a quello che sarebbe stato il domani delle stragi di mafia¹². Luca Poniz, Presidente dell'Associazione nazionale magistrati, aveva così commentato

¹⁰ Si contarono subito 13 vittime che salirono a 16 dopo poche ore e a 17 un anno dopo per la morte di un uomo come conseguenza delle ferite subite.

¹¹ Pierpaolo Lio, *Qui nasce l'identità d'Italia. La mobilitazione continua*, in “Corriere della Sera Milano”, 13 dicembre, p. 2.

¹² Si veda Enrico Deaglio, *La bomba. Cinquant'anni di Piazza Fontana*, Feltrinelli, Milano, 2019.

quelle stesse complicità, il giorno precedente, in occasione del Convegno con cui anche al Palazzo di Giustizia di Milano si era celebrato il cinquantenario. “Parti delle istituzioni repubblicane hanno pervicacemente ostacolato l'accertamento della verità, quando non cospirato al suo occultamento”¹³.

Il contesto internazionale. Il vincolo internazionale e lo spettro del ruolo degli Stati Uniti dietro alla strage di Piazza Fontana sono i temi su cui si è concentrata la riflessione proposta da Valentine Lomellini, storica delle relazioni internazionali dell'Università di Padova¹⁴; una rappresentazione prevalente, quella della regia americana, rispetto alla quale Lomellini ha provato a mettere qualche consistente punto di domanda richiamando certamente il quadro internazionale in cui il 12 dicembre italiano deve essere ricollocato – la grande distensione tessuta da Nixon e da Kissinger e il parallelo timore di un riallineamento in senso progressista dei governi amici e alleati – ma anche alcune evidenze emerse dalla ricerca sul campo negli archivi statunitensi. Dapprima “ignorante” e poi “incredulo” così Lomellini, sulla base della documentazione oggi disponibile, ha definito lo sguardo della Casa Bianca rispetto agli eventi di Piazza Fontana, invitandoci a distinguere all'interno del policentrismo del processo decisionale statunitense e sottolineando la necessità di indagarne tutti i possibili rivoli, dalla Presidenza, al Dipartimento di Stato ai diversi spezzoni dei servizi di intelligence. Se è indubbia infatti l'esistenza di un dialogo tra i servizi di intelligence dei due Paesi e tra una parte delle istituzioni americane e le forze neofasciste italiane – ha concluso Lomellini –, non vi è traccia nella documentazione dell'esistenza di un effettivo interesse della Casa Bianca a promuovere un'azione terroristica capace di determinare un repentino scivolamento a destra dell'Italia. La Democrazia Cristiana – questo sembra emergere dalle fonti – rimaneva alla fine degli anni Sessanta l'interlocutore privilegiato di Washington, l'unico capace di evitare una polarizzazione della situazione italiana, questa sì in grado di ledere profondamente gli interessi americani.

¹³ Piero Colaprico, *Quella bomba senza giustizia che inghiottì tante vite “Chi sa, può ancora parlare”*, in “La Repubblica Milano”, 12 dicembre, p. 3.

¹⁴ Si veda Valentine Lomellini (a cura di), *Il mondo della Guerra fredda e l'Italia degli anni di piombo. Una regia internazionale per il terrorismo?*, Mondadori Education, Milano, 2017.

Il processo. Piazza Fontana è stato un punto di non ritorno nella storia del nostro Paese; una cesura nella storia dell'Italia novecentesca non solo perché comunemente considerata la strage che ha inaugurato la stagione della *strategia della tensione*, così come viene definito quel capitolo della storia d'Italia sulle pagine del settimanale britannico *The Observer* solo due giorni dopo la strage¹⁵, ma anche – se non soprattutto – per l'iter giudiziario che ne è scaturito. Un iter giudiziario che, dopo tre processi e dieci giudizi ha ottenuto il risultato di consegnare la “madre di tutte le stragi” all'impunità, creando una “lacerazione durevole nel rapporto, già difficile, tra larga parte dei cittadini italiani e le istituzioni”¹⁶.

Si è affidato proprio a Benedetta Tobagi, autrice del già citato “Piazza Fontana. Il processo impossibile”, il compito di mettere ordine nel complesso di quei lunghissimi 36 anni di indagini, dibattimenti e sentenze, mettendo in luce punti di forza e di debolezza della magistratura di allora e il grande male della parcellizzazione degli elementi di prova, divenuto lo strumento principe per le assoluzioni generalizzate che hanno contraddistinto la già richiamata ultima sentenza, emessa dalla Corte di Cassazione nel 2005.

Un pezzo di verità storica, tuttavia, come si diceva, quell'ultimo processo ce l'ha consegnata, facendo emergere in maniera netta la responsabilità degli ordinovisti veneti Franco Freda e Giovanni Ventura. Assolti dal medesimo reato in via definitiva nel 1987, però, entrambi non sarebbero stati più condannabili. Ed è questo, forse, a far sì che le ferite più profonde restino ancora aperte, a rendere davvero “inquieto la memoria di quegli anni”¹⁷: il dover constatare, dopo mezzo secolo, che quella stessa giustizia che ha saputo indicarci una parziale verità storica non ha saputo produrne una giudiziaria.

“L'assenza di verità e giustizia su episodi che hanno profondamente influenzato il corso della nostra storia – ha scritto Giovanni De Luna nel suo *La Repubblica del*

¹⁵ Neal Ascherson, Michael Davie, *Frances Cairncross, 480 Held in Terrorist Bomb Hunt. Italy: Fear of Revolts Returns*, in “The Observer”, 14 dicembre 1969, pp. 1-2. Sul tema si veda Mirco Dondi, *op. cit.*, p. 4.

¹⁶ Benedetta Tobagi, *op. cit.*, p. 4.

¹⁷ Giovanni De Luna, *Le ragioni di un decennio. 1969-1979. Militanza, violenza, sconfitta, memoria*, Feltrinelli, Milano, 2009, p. 30.

dolore – lascia aperte troppe ferite, alimenta una spirale interminabile di rancori, rende impossibile recintare uno spazio comune: uno spazio in cui vittime e carnefici, colpevoli e innocenti, possono confrontarsi all'insegna di una certezza e di una verità che non siano solo quelle delle loro storie personali, in cui sia finalmente consentito al passato di passare, in cui sia possibile offrire, a chi lo vuole, un colpevole da perdonare¹⁸.

¹⁸ Giovanni De Luna, *La Repubblica del dolore. Le memorie di un'Italia divisa*, Feltrinelli, Milano, 2011, p. 16.

Piazza Fontana, nel cratere della strage

Corrado Stajano

Quel pomeriggio del 12 dicembre 1969 ero tornato da Roma e alla stazione Centrale avevo preso un taxi. In piazza Fontana, mi disse il tassista, era appena successo qualcosa di grave, lo scoppio di una caldaia alla Banca dell'Agricoltura e si parlava di molti morti. Gli dissi di portarmi alla banca, non più a casa. In piazza Fontana c'era qualche ambulanza, c'era anche qualche macchina dei carabinieri e della polizia e si sentiva che da via Larga stavano arrivando i pompieri. Non si vedeva ancora gente venuta a curiosare nell'aria nerastra.

"Macché caldaia, è una bomba, ci saranno trenta morti", mi disse qualcuno. Anche dopo la strage della stazione di Bologna, il 2 agosto 1980, verrà diffusa la falsa notizia dello scoppio di una caldaia. Ma undici anni dopo si era diventati tutti esperti delle tecniche della polizia che nei momenti di emergenza ha bisogno di guadagnare tempo per saperne di più, per ricevere ordini, per decidere il da farsi.

Non c'erano ancora blocchi, servizi d'ordine, cordoni di agenti. Dal portone cominciarono a uscire barcollando i sopravvissuti, informi ossessi, si scontravano con i barellieri che correvano in senso contrario.

Entrai senza difficoltà nella grande sala a pianterreno. Vidi subito un braccio appiccicato a un muro e poi una testa rotolare sul pavimento. Cominciai a girare tutt'intorno, lungo il bancone a forma di ferro di cavallo. Il sangue colorava il vetro polverizzato e il legno dei mobili ridotti in briciole. Brandelli di cadavere, una macelleria dell'orrore, spuntavano da ogni parte. Qualche corpo meno straziato era finito oltre il bancone dove gli impiegati, una parte almeno, erano riusciti a salvarsi buttandosi a terra come in trincea.

I salvati venivano condotti fuori, sulle ambulanze. Qualcuno – un infermiere, un poliziotto? – gettava in un mucchio gambe, braccia, teste, pezzi di cadavere trovati via via nel salone. Nessuno gridava, era il momento del silenzio innaturale che viene sempre dopo la tragedia. Non provavo sentimenti, non avevo reazioni, non mi ponevo domande, mi sentivo confusamente prigioniero di un'atonia

paralizzante. Non mi veniva in mente niente, riflessioni, pensieri, giudizi. Come se fossi azzerato nell'anima. La coscienza, anche dopo un massacro, affiora con lentezza. Ero invece smisuratamente attento ai particolari che possono anche essere rivelatori.

Guardavo pezzi di corpi sparsi qua e là, una mano recisa, una gamba accanto a una macchina da scrivere schiacciata, una scarpa. Ma mentre mi spostavo camminando sui calcinacci, non sapevo collegare tra loro i tasselli di quell'ambulacro di morte.

Tra le macerie e i resti umani captavo qualche notizia. Sembravano voci recitanti, le parole che sentivo, dialetti mescolati, di tonalità diverse. A esprimersi, a mozziconi di frasi, erano gli ultimi sopravvissuti rimasti dentro la banca, impiegati, commessi, agricoltori.

La bomba era scoppiata con un gran tuono e un bagliore arancione. La borsa che conteneva l'esplosivo – si saprà dopo che era un misto di polvere e di plastico di provenienza militare, il Semtex – era stata messa sotto il tavolo di legno in mezzo al salone. Dove ora c'era un buco profondo dalla forma rettangolare, l'epicentro della strage. I frammenti della bomba erano schizzati sui banchi degli impiegati seminando cadaveri, smembrandoli – diciassette morti e un centinaio di feriti –, ma questi numeri veritieri si sapranno durante la notte e nei giorni, mesi e anni successivi, dopo un macabro alternarsi di voci. Non riuscivo a muovermi dall'orlo del buco e soltanto ora cominciavo a capire l'enormità di quanto era accaduto, ma senza il senso di trovarmi dentro una storia di cui si sarebbe discusso per anni.

A un certo momento vidi dietro i banconi degli impiegati l'orologio della banca che non avevo notato prima. Si era fermato alle 16.37. Quasi un notaio della strage. Farà il giro del mondo, alle tv e in fotografia.

Fino a quell'ora il salone della Banca Nazionale dell'Agricoltura era stato popolato dai clienti del mercato del venerdì. Si riunivano lì fuori, tra l'Arcivescovado, il Consorzio agrario e dentro la banca. Venivano dai paesi del Milanese e anche dalla Bassa padana, proprietari di terra, fittabili, coltivatori diretti, commercianti, sensali. La tradizione del mercato – estate e inverno – era antica.

Il venerdì pomeriggio, per offrire ai clienti maggiori opportunità, gli sportelli restavano aperti più a lungo del solito.

Per i loro affari, compratori e venditori di terra e di bestiame, di fieno, di farina e di sementi usavano da sempre la Banca dell'Agricoltura e il tavolo di legno massiccio, ottagonale, era il luogo della scrittura definitiva, dopo le interminabili strette di mano dei mediatori. Si sedevano lì gli agricoltori, per firmare l'assegno, per compilare il bonifico, per la cambiale. Il tavolo, sotto il ripiano di scrittura, era diviso a spicchi e capitava che chi sedeva appoggiasse per terra o accanto ai divisori di legno la propria borsa. Anche l'assassino aveva lasciato lì sotto la borsa fabbricata da un'industria tedesca, la Mosbach-Gruber, con dentro la bomba. Venduta con altre tre borse simili – si saprà dopo – dalla valigeria Al Duomo di Padova.

Restai ancora un po', in una gran polvere di detriti, davanti a quel poligono di morte. Poi cominciarono ad arrivare le autorità, il prefetto, il questore, il cardinale, il sindaco e si misero in moto i meccanismi dell'ufficialità. Si formarono blocchi, cordoni, barriere e cominciarono le stizzite domande, gli ordini gutturali delle guardie. Le autorità interessavano più dei cadaveri. Uscii dalla banca. Anni dopo mi passò per il capo l'idea che là dentro ero stato un po' come il Pierre di *Guerra e pace* alla battaglia di Borodino. Certo, non avrei mai pensato allora quanto quel fatto atroce sarebbe stato importante nelle scelte della vita. Una cesura. Significò il rifiuto di tutto quanto è dato per scontato, la necessità delle scelte, il dovere di mettere perennemente in discussione le "verità" del potere politico e istituzionale e le certezze di chi ritiene oro colato anche le bugie più evidenti.

Quante volte avrei sentito, da quel pomeriggio, le parole "piazza Fontana" e "Banca Nazionale dell'Agricoltura", quante volte le avrei scritte!

Non fu comune la passione che dopo la strage di piazza Fontana tormentò a Milano gruppi di giornalisti, di avvocati, di magistrati, di persone di buona volontà i quali rifiutarono le tesi ufficiali della colpevolezza dell'anarchico Valpreda e indagarono, organizzarono inchieste, ricerche, scrissero opuscoli, libri collettivi.

(Senza dimenticare le stragi di Brescia, della stazione di Bologna, dei treni, gli assassinii del generale Carlo Alberto dalla Chiesa, di Giovanni Falcone, di Paolo Borsellino, si può dire che con il massacro di Portella della Ginestra, del 1947, il sequestro e l'assassinio di Aldo Moro, del 1978, la strage di piazza Fontana resta uno dei fatti più gravi della storia della Repubblica e ha seguito a pesare in questo mezzo secolo sulla vita pubblica con i suoi misteri e la sua forza di ricatto politico. Come avrebbe potuto, d'altra parte, lo Stato processare se stesso?).

Quella notte non si andò a dormire. Si temeva il colpo di stato. I ragazzi del Movimento studentesco cercavano un tetto per nascondersi. Fino a tardi ci fu quasi una processione in piazza Fontana, uomini e donne di ogni condizione sociale sostavano in piccoli gruppi nelle strade lì intorno, via Santa Tecla, via Larga, via Festa del Perdono, l'Università Statale, piazza Santo Stefano, il Verziere. A discutere, a far congetture, mentre le notizie degli attentati di Roma e del fallito attentato di Milano alla Banca Commerciale aprivano nuovi scenari e suscitavano nuovi incubi.

La strage di piazza Fontana è un romanzo angosciante, fitto di morti, di personaggi sul filo dell'invenzione settaria, di povere vittime incolpevoli e anche di uomini e di donne che, come succede nei grandi casi della vita, in quell'occasione scoprirono se stessi e lottarono in nome della verità e della giustizia. Quello fu anche il romanzo non scritto di una società divisa in due, gonfia di fervori, di furori, vitale e faziosa – gli innocentisti, i colpevolisti – una piccola Parigi dei tempi del caso Dreyfus, così come lo raccontò Zola e, tra gli altri, Marcel Proust. Fu per molti una rivelazione, quella dello Stato e di certi suoi apparati che avrebbero dovuto tutelare istituzionalmente la Repubblica e invece complottavano contro la Repubblica, depistavano le indagini, proteggevano esecutori e mandanti di una strage chiaramente fascista.

Si rompevano vecchi cliché. Le autorità erano scandalizzate nel vedere, per esempio, che molti giornalisti – scrivevano sui giornali della borghesia tradizionale, appartenevano ai ceti privilegiati – mettersero in dubbio le verità questurine e facessero quel che dovevano, cercare le notizie. Si sentì allora, acutamente, che non esisteva soltanto il conflitto di classe, ma anche il conflitto tra

le due facce della borghesia, mai sanato: la borghesia fedele alla Costituzione e la borghesia infedele anche ai propri principi, disponibile all'illegalità in nome dell'interesse privato.

Quel giorno. Quei giorni, si dovrebbe dire. Il sabato e la domenica passarono tra paura e sospetto. Il lunedì fu un'altra giornata difficile da dimenticare. Ai funerali la mattina in piazza del Duomo, nera come la pece, i lampioni accesi – candele su un altare della morte – centinaia di migliaia di uomini e di donne sembravano in un silenzio innaturale un unico blocco di marmo.

Di carabinieri e poliziotti sotto i portici della galleria e altrove neppure l'ombra. Presenti soltanto a vegliare le bare. Da Sesto San Giovanni, a piedi, erano arrivati invece migliaia di operai, le tute bianche della Pirelli, le tute blu della Breda, della Magneti Marelli, della Falck. Erano loro il servizio d'ordine. Il dolorante e fermo no della città e dell'intero paese alla politica dell'avventura.

La *longa manus* degli Stati Uniti? Spunti storiografici

Daniela Vignati

Uno dei temi inestricabilmente connessi alla strage di Piazza Fontana, e alla drammatica fase della storia italiana che essa inaugurò, è quello relativo alla dimensione internazionale del terrorismo italiano, e in particolare alle presunte complicità su cui gli autori delle stragi e gli artefici della strategia della tensione¹⁹ poterono fare affidamento negli Stati Uniti. È un argomento che destò l'attenzione dell'opinione pubblica fin dall'indomani dell'attentato, e che una vastissima pubblicistica, innumerevoli inchieste giornalistiche nonché talune evidenze emerse nel corso di indagini giudiziarie e parlamentari hanno in seguito alimentato, dando luogo a una diffusa narrazione che ancora oggi permea la memoria collettiva di quel periodo difficilissimo²⁰. Che un ruolo statunitense si sospettasse – e che i sospetti in proposito non fossero necessariamente sintomatici di una tendenza alla dietrologia complottistica – è perfettamente comprensibile, non solo alla luce delle preoccupazioni che gli equilibri del sistema politico italiano suscitarono negli Stati Uniti per gran parte della Guerra fredda; lo è soprattutto in ragione degli echi del dibattito sviluppatosi, proprio in quegli anni e proprio a partire dagli Stati Uniti, circa le frequenti interferenze di Washington negli affari interni di Stati sovrani e il coinvolgimento americano in azioni coperte finalizzate al rovesciamento di governi “scomodi”. È appena il caso di richiamare in questa sede che, nella cornice del dilagante malcontento provocato dalla guerra in Vietnam e del crescente discredito che la vicenda del *Watergate* gettò sul governo federale, negli Stati Uniti della metà degli anni Settanta l'operato delle amministrazioni succedutesi alla guida del Paese dall'inizio della Guerra fredda fu sottoposto a un vaglio scrupoloso dalla stampa e dal Congresso. Questo rinnovato zelo da parte dei due soggetti responsabili di esercitare il controllo sul governo condusse alla costituzione di due Commissioni –

¹⁹Solo incidentalmente si può rilevare in questa sede che esiste un dibattito semantico relativo alla definizione di strategia della tensione, considerata da molti fuorviante nella misura in cui suggerisce l'idea di un progetto riconducibile a una visione coerente e condivisa, seppur attribuibile a una pluralità di soggetti. La formula si usa qui unicamente per ragioni di comodità espositiva, senza voler attribuire alla definizione alcuna ulteriore implicazione.

²⁰Per una sintetica ricostruzione delle principali testimonianze emerse in proposito si veda Luigi Guarna, *Richard Nixon e i partiti politici italiani (1969-1972)*, Mondadori, Milano, 2015, pp. 97-109.

una per ogni ramo del Congresso – cui fu demandato il compito di fare luce sugli episodi più oscuri e controversi del passato recente degli Stati Uniti. E mentre il rapporto pubblicato dalla Commissione presieduta dal Senatore Church squarciò il velo sul disinvolto ricorso a *covert action* e sugli abusi dei servizi segreti, il Comitato guidato dal Rappresentante Pike licenziò – senza pubblicarlo – un rapporto in cui erano ampiamente documentati i finanziamenti occulti distribuiti dall'ambasciatore di Nixon in Italia Graham Martin a diverse forze politiche italiane, compresa la destra missina. Sebbene il Comitato Pike avesse disposto che il rapporto non fosse divulgato, il suo contenuto fu fatto trapelare dalla stampa e quasi interamente pubblicato all'inizio del 1976²¹. Era dunque naturale – e lo sarebbe stato anche in un Paese meno polarizzato sul piano ideologico – che in Italia ci si interrogasse a proposito di ipotetici fiancheggiatori statunitensi dei disegni eversivi di matrice endogena e di eventuali appoggi alla destra neofascista da parte dell'amministrazione Nixon.

Sul ruolo svolto dagli Stati Uniti nelle trame eversive di cui Piazza Fontana fu una delle prime manifestazioni la storiografia si è cimentata solo in tempi relativamente recenti. Lo ha fatto con l'intento di sottrarlo al dominio della pubblicistica, della polemica politica, del sensazionalismo e degli assiomi e di trasformarlo in un assunto da sottoporre a verifica empirica; ha ricondotto insomma un tema impervio e scivoloso al terreno di una ricostruzione il più possibile libera dai condizionamenti ideologici, nel tentativo di contribuire alla costruzione di una memoria il più possibile condivisa (in un Paese in cui quest'ultimo appare obiettivo quasi utopistico).

Quanti hanno scandagliato la cospicua mole delle fonti statunitensi per ricostruire la posizione del governo americano rispetto allo stragismo e al terrorismo – nell'ambito di analisi di vasto respiro dedicate alla politica statunitense rispetto al caso Italia o di indagini più mirate – hanno registrato l'assenza di riscontri documentari a suffragio dell'ipotesi che il governo americano intendesse “forzare

²¹Umberto Gentiloni Silveri, *L'Italia sospesa. La crisi degli anni Settanta vista da Washington*, Einaudi, Torino, 2009, p. 85, nota. Va rilevato peraltro che Gentiloni Silveri esprime perplessità circa l'attendibilità di quel rapporto.

la situazione italiana appoggiando ipotesi eversive"²². Non solo, anzi, le carte conservate – o disperse – negli archivi americani non recano traccia di favoreggiamenti o di collusioni da parte americana, ma sembrano addirittura suggerire una mancanza di attenzione per la deriva che l'Italia stava attraversando. Quegli stessi documenti che consentono di delineare un quadro piuttosto nitido dell'allarme suscitato dal protagonismo studentesco da cui era scaturita la contestazione del Sessantotto italiano e dalle agitazioni sindacali che avevano animato l'autunno caldo nei mesi che precedettero Piazza Fontana, assai poco restituiscono a proposito della reazione americana di fronte alla strage e alle prime avvisaglie della strategia della tensione. Se le memorie individuali di quanti hanno assistito anche solo indirettamente a ciò che accadde quel 12 dicembre sono univoche nel testimoniare la sensazione che qualcosa di epocale fosse avvenuto, non altrettanto lucida e distinta fu apparentemente la percezione degli osservatori americani. Non si ritrova nei resoconti inviati da Roma a Washington né lo sgomento di chi allora c'era, né alcun cenno all'ipotesi che l'attentato di Piazza Fontana potesse segnare una cesura nella storia d'Italia, l'inizio di un'epoca nuova, un punto di non ritorno. L'ambasciatore Graham Martin e coloro che a Washington trasmettevano fino alla Casa Bianca le informative dall'Italia si limitarono, nei giorni e nelle settimane seguenti, a riportare i sospetti degli organi inquirenti a proposito delle presunte responsabilità di anarchici ed esponenti della sinistra extraparlamentare, per poi interrogarsi sugli effetti che la strage avrebbe potuto produrre sulla vacillante compagine di governo. Pur sottolineando la scala senza precedenti dell'attentato, diplomatici e funzionari sembravano faticare a scorgerne la natura di rottura rispetto al passato recente; nelle analisi formulate nei giorni e nelle settimane successive prevalse invece un paradigma interpretativo alla luce del quale anche l'attentato del 12 dicembre era considerato in continuità con gli episodi di violenza che avevano costellato l'estate di quell'anno in Italia, e in particolare con la serie di attacchi sui treni dell'agosto 1969 attribuiti agli stessi

²²Lucrezia Cominelli, *La strategia americana nei confronti dell'Italia e le sue ricadute sull'eversione di destra*, in *Il terrorismo di destra e di sinistra in Italia e in Europa. Storici e magistrati a confronto*, Carlo Fumian, Angelo Ventrone (a cura di), Padova University Press, Padova, 2018, p. 133. Del tutto simili le conclusioni raggiunte da Luigi Guarna, *op. cit.*, p. 109.

soggetti – maoisti e anarchici – cui veniva allora ascritta in sede ufficiale la responsabilità per la strage di Piazza Fontana²³.

E quando, a distanza di due mesi esatti dalla strage, Kissinger incaricò il National Security Council, la Cia, il Dipartimento di Stato e quello della Difesa di predisporre una revisione ad ampio spettro sulla situazione italiana, omise ogni esplicito riferimento all'eversione di matrice terroristica²⁴. Dal canto loro, gli esperti sollecitati da Kissinger si astennero dal dedicare approfondite considerazioni a questo aspetto nell'analisi che elaborarono in risposta alla richiesta proveniente dalla Casa Bianca, limitandosi a liquidare il problema quasi incidentalmente osservando: “The threat to Italy is not military, nor is it subversion”²⁵.

Anche negli anni seguenti, il dibattito sulla situazione italiana documentabile sulla base delle fonti continuò a svilupparsi attorno al nodo della crescita del Pci e del suo avvicinamento al governo; più impensieriti dalla “strategia dell'attenzione” avviata da Moro nei confronti del Pci – e speculare a quella del compromesso storico di Berlinguer – e dalle ripercussioni che essa avrebbe potuto determinare sugli equilibri politici italiani, gli Stati Uniti *sembrarono* insomma trascurare la strategia della tensione, incapaci di avvedersi dei propositi di rovesciamento delle istituzioni repubblicane che dietro quella strategia era facile scorgere.

Ciò può suggerire, come ha osservato Giovanni Mario Ceci, che il governo statunitense – nella sua articolazione politica e nelle sue componenti burocratiche – nutrisse scarso interesse e scarsa preoccupazione in merito al terrorismo di destra²⁶. Più plausibile è però che l'esigua attenzione riscontrabile nelle fonti statunitensi sinora messe a disposizione degli storici sia frutto di un errore prospettico, che sia cioè un dato falsato dal mancato accesso all'intero *corpus* documentario prodotto all'epoca dai numerosissimi centri decisionali che parteciparono all'analisi della situazione italiana. Pare ragionevole insomma

²³Giovanni Mario Ceci, *The Explosion of Italian Terrorism and the Piazza Fontana Massacre Seen by the United States*, in “Historia Actual Online”, n. 31, primavera 2013.

²⁴National Security Study Memorandum 88, 12 febbraio 1970, in *Foreign Relations of the United States, 1969-1976*, vol. XLI, *Western Europe; Nato, 1969-1972*, doc. n. 30.

²⁵Response to National Security Study Memorandum 88, 11 giugno 1970, *ivi*, doc. n. 195, p. 2.

²⁶ Giovanni Mario Ceci, *La Cia e il terrorismo italiana. Dalla strage di piazza Fontana agli anni Ottanta (1969-1986)*, Carocci Editore, Roma, 2019, p. 12.

ipotizzare – come fa peraltro lo stesso Ceci – che restino ancora intonse, sepolte negli archivi americani, coperte da segreto (“withdrawn” nel lessico burocratico statunitense) e non ancora individuate le carte più rilevanti sul tema, e che la mole di documenti che finora gli storici hanno potuto consultare – ma prima ancora rintracciare – sia lacunosa; quel vuoto documentario già sottolineato da alcuni degli studiosi che hanno indagato il tema, e giustamente richiamato in occasione dell'incontro di Milano da Valentine Lomellini, non sarebbe in altri termini “assoluto” e “originario”, ma piuttosto relativo e secondario.

Ovviamente una simile constatazione non può che accentuare il carattere di provvisorietà delle conclusioni finora formulate e delle analisi proposte, che è del resto una condizione con la quale lo storico è costretto a convivere e alla quale deve necessariamente rassegnarsi.

Non si deve invece rassegnare – né lo storico né chiunque si interroghi sulla dimensione internazionale della strategia della tensione – alla conclusione socratica che tutto quello che sappiamo è che non sappiamo abbastanza. Per quanto incompleta e parziale, la documentazione fino ad oggi disponibile consente infatti di tracciare alcune considerazioni già piuttosto consolidate nella storiografia, e altrettanto rilevanti. Consente anzitutto di delineare con una soddisfacente accuratezza la dimensione politica della questione, di individuare cioè come a Washington si guardasse alla prospettiva di un colpo di stato di destra in Italia. Da un lato insomma gli storici non hanno finora potuto ricostruire in maniera puntuale quale fosse la percezione dello stragismo, né tantomeno individuare riscontri che – al di là della rete di rapporti tessuta da Martin con figure tutt'altro che estranee alle logiche dell'eversione – suffraghino l'ipotesi di un coinvolgimento diretto del governo americano nella strategia della tensione; dall'altro però si possono agevolmente rintracciare nella storiografia indizi coerenti circa il modo in cui lo sbocco finale di quella strategia era considerato ai vertici degli apparati statunitensi preposti alla formulazione della politica estera in senso lato.

Come opportunamente sottolineato da Valentine Lomellini in occasione del citato Convegno del dicembre 2019, assai eloquente a questo proposito fu il contegno

freddo e ostile adottato dall'amministrazione Nixon quando lo spettro di un colpo di mano ad opera delle forze armate italiane – che della strategia della tensione propriamente detta costituiva il corollario – si concretizzò, in occasione del tentativo di *golpe* promosso da Valerio Borghese tra l'estate e l'autunno del 1970²⁷. La sostanziale chiusura rispetto alla prospettiva di una deriva militare fu apparentemente imposta dal Dipartimento di Stato, che nelle dinamiche interne all'amministrazione Nixon sembra aver svolto la funzione di custode e garante di una linea tradizionale, coerente con l'impianto adottato all'inizio del decennio dall'amministrazione Kennedy. E che il Dipartimento di Stato osteggiasse ipotesi di svolte autoritarie risulta particolarmente convincente se si guarda alla matrice ideologica e culturale che ispirava le trame eversive in Italia: come noto, i progetti di rovesciamento dell'ordine costituzionale repubblicano nacquero – prima di Piazza Fontana – anzitutto come reazione contro la politica progressista e le spinte riformatrici rappresentate, almeno nelle sue fasi iniziali e sul piano programmatico, dal centrosinistra. Fin dal tentativo associato al Generale De Lorenzo, le forze della conservazione e della reazione che assunsero l'iniziativa per promuovere svolte antidemocratiche lo fecero in ragione dell'opposizione rispetto alle prospettive di una modernizzazione del Paese che veniva identificata – sulla base di riscontri obiettivi o di speculazioni appannate dal filtro ideologico – con quell'esperimento politico che era stato inaugurato all'inizio del decennio con la benedizione di Washington. Quanti si resero responsabili degli sforzi di imprimere una deriva autoritaria e di affidare il Paese alle forze della reazione si muovevano dunque in direzione opposta rispetto a quella verso la quale si erano orientate le amministrazioni democratiche di Kennedy e Johnson, che intravedevano piuttosto nelle riforme la chiave per la soluzione della crisi italiana.

Certo, quando quegli sforzi si trasformarono da isolati a sistematici e quando quello stesso disegno diede vita alla strategia della tensione propriamente detta, a Washington si era insediata una nuova amministrazione, più critica e diffidente

²⁷Lucrezia Cominelli, *L'Italia sotto tutela. Stati Uniti, Europa e crisi italiana degli anni Settanta*, Mondadori, Milano, 2014, pp. 96-102. Luigi Guarna parla invece di “una strategia i cui attori principali sono italiani e che ha potuto avvalersi, eventualmente, di una forma di tacito e consapevole assenso da parte degli Stati Uniti”. Luigi Guarna, *op. cit.*, p. 116.

rispetto al centrosinistra, la cui spinta innovatrice si era peraltro nel frattempo ampiamente esaurita. Come noto, Kissinger non faceva mistero della convinzione che l'assenso all'apertura a sinistra fosse stato un madornale errore dell'amministrazione Kennedy: l'approdo al governo da parte dei socialisti italiani con l'appoggio degli Stati Uniti aveva garantito al Pci la condizione privilegiata di poter rivendicare il monopolio dell'opposizione e di avvantaggiarsene in termini di crescita dei consensi. Il conseguente tentativo di reindirizzare la politica nei confronti dell'Italia e di promuovere uno slittamento dell'asse del governo italiano verso il centro (o il centrodestra) fu affidato – ed è questo un altro punto sul quale la storiografia ha offerto ricostruzioni persuasive, documentate e coerenti – all'ambasciatore inviato a Roma da Nixon nell'ottobre del 1969, Graham Martin. Fu Martin a ricevere i fondisegreti svelati dal rapporto Pike, a gestirli in piena autonomia dalla sezione romana della Cia e a trasferirne in parte alle forze della destra missina; fu Martin – che disponeva di un canale di comunicazione riservato e diretto con la Casa Bianca – a intrattenere “relazioni pericolose” con uomini dei servizi italiani contigui con l'eversione, e in particolare con il capo del SID Vito Miceli, verosimilmente tra i beneficiari dei finanziamenti occulti elargiti dall'ambasciatore²⁸; fu Martin a riferire a Washington le notizie sui preparativi di *golpe* in corso in Italia a opera di Borghese nell'estate del 1970; e fu sempre Martin a comunicare in un rapporto al segretario di Stato William Rogers dell'ottobre 1971 una informazione ai suoi occhi “confortante”: “se il presidente dovesse chiedermi una «soluzione» militare in Italia, sarei ragionevolmente certo di poterne produrre una”²⁹.

Se dunque sono numerosi gli indizi di una vicinanza tra Martin ed esponenti della galassia eversiva, è altrettanto documentato che la posizione dell'ambasciatore

²⁸ Claudio Gatti, *Rimanga tra noi. L'America, l'Italia, la “questione comunista”: i segreti di 50 anni di storia*, Leonardo, Milano, 1991, pp. 85-87; Roberto Gualtieri, *The Italian Political System and Détente (1963-1981)*, in “Journal of Modern Italian Studies”, 9:4, p. 435; Luigi Guarna, *op. cit.*, pp. 75-81, 262-267.

²⁹ Luigi Guarna, *op. cit.*, p. 179. Guarna ha ottenuto la desecretazione del documento da cui trae la citazione – pubblicato nella raccolta *Foreign Relations of the United States* in una versione censurata – attraverso la procedura prevista dal Freedom of Information Act. Con comprensibile soddisfazione, a proposito del suo contenuto sottolinea: “si tratta [...] dell'ammissione forse più esplicita e diretta che sia possibile trovare nelle carte americane sulla capacità materiale di Washington d'innescare una presa del potere da parte dei militari in questi anni”.

fosse piuttosto isolata, quando non apertamente ostracizzata, sia a Roma (tra i diplomatici dell'ambasciata e da parte della stazione locale della Cia) sia a Washington³⁰. Di certo, Martin fu allontanato da Roma nel 1973, sostituito da John Volpe che, a dispetto della pessima nomea che lo circondava – è noto il ben poco lusinghiero appellativo di John Golpe che gli fu attribuito – diede prova di maggiore moderazione. E quando, all'apice dell'ascesa del Pci dopo le elezioni regionali del 1975 e in vista di quelle politiche convocate per l'anno successivo, il rischio del sorpasso ai danni della Dc pareva prossimo a concretizzarsi, sembra che la politica statunitense si fosse ormai riassetata nel solco dell'ortodossia pro-centrosinistra tracciato dall'inizio degli anni Sessanta, lontano da tentazioni di appoggiare svolte centriste, o peggio ancora autoritarie. Quanti in quei mesi si interrogarono a proposito delle strategie utili per scongiurare l'avvento del Pci al governo in Italia indicarono nel rafforzamento del centrosinistra l'opzione più efficace da percorrere, a scapito di ogni velleità di sostegno alla destra, che era stata apparentemente accantonata³¹. In quei frangenti inoltre, l'ipotesi allora esplicitamente vagliata di incoraggiare o appoggiare un colpo di mano che prevenisse il compromesso storico fu nettamente respinta da tutti i soggetti che si espressero in merito, dal direttore della Cia George H. Bush fino all'ambasciatore Volpe. E fu respinta non sulla base di considerazioni astratte o di natura etico-morale, quanto piuttosto sulla scorta di un freddo e pragmatico esame delle conseguenze che avrebbe innescato. In un Paese in cui la sinistra, i comunisti e i sindacati potevano contare su vastissimi consensi, una svolta autoritaria – osservarono allora gli esperti americani, in sintonia con i loro omologhi britannici – un'azione di quella natura avrebbe comportato il pericolo più che concreto di

³⁰ Claudio Gatti, *op. cit.*, pp. 85-86; 111-113.

³¹ Osserva Gentiloni Silveri a proposito delle valutazioni espresse sulla realtà politica italiana nella primavera 1976: "un tema ricorrente delle analisi del Dipartimento di Stato e in un secondo momento dell'*intelligence*: più cresce la forza elettorale del Pci e più diventa strategico rafforzare l'abbraccio tra Dc e Psi in una coalizione che sia al tempo stesso stabile e fedele". Umberto Gentiloni Silveri, *op. cit.*, p. 168.

provocare una guerra civile, i cui esiti si sarebbero tradotti in una seria destabilizzazione del fianco sud della Nato³².

Bibliografia

AAVV, *Dopo le bombe. Piazza Fontana e l'uso pubblico della storia*, Mimesis, Milano, 2019

Ascherson Neal, Davie Michael, *Frances Cairncross, 480 Held in Terrorist Bomb Hunt. Italy: Fear of Revolts Returns*, in "The Observer", 14 dicembre 1969

Boatti Giorgio, *Piazza Fontana. 12 dicembre 1969. Il giorno dell'innocenza perduta*, Einaudi, Torino, 2019

Ceci Giovanni Mario, *Il terrorismo italiano. Storia di un dibattito*, Carocci Editore, Roma, 2015

Ceci Giovanni Mario, *La Cia e il terrorismo italiano. Dalla strage di piazza Fontana agli anni Ottanta (1969-1986)*, Carocci Editore, Roma, 2019

Ceci Giovanni Mario, *The Explosion of Italian Terrorism and the Piazza Fontana Massacre Seen by the Unites States*, in "Historia Actual Online", n. 31, primavera 2013

Colaprico Piero, *Quella bomba senza giustizia che inghiottì tante vite "Chi sa, può ancora parlare"*, in "La Repubblica Milano", 12 dicembre

Cominelli Lucrezia, *La strategia americana nei confronti dell'Italia e le sue ricadute sull'eversione di destra*, in *Il terrorismo di destra e di sinistra in Italia e in Europa. Storici e magistrati a confronto*, Carlo Fumian, Angelo Ventrone (a cura di), Padova University Press, Padova, 2018

Cominelli Lucrezia, *L'Italia sotto tutela. Stati Uniti, Europa e crisi italiana degli anni Settanta*, Mondadori, Milano, 2014

Cucchiarelli Paolo, *Il segreto di piazza Fontana*, Ponte Alle Grazie, Milano, 2009

De Luna Giovanni, *La Repubblica del dolore. Le memorie di un'Italia divisa*, Feltrinelli, Milano, 2011

De Luna Giovanni, *Le ragioni di un decennio. 1969-1979. Militanza, violenza, sconfitta, memoria*, Feltrinelli, Milano, 2009

Deaglio Enrico, *La bomba. Cinquant'anni di Piazza Fontana*, Feltrinelli, Milano, 2019

³² Mi permetto di rinviare a Daniela Vignati, *With a little help from my friends: gli Stati Uniti, la Gran Bretagna e lo spettro del compromesso storico (1974-1976)*, in *Una storia, tante storie. Studi di storia internazionale*, Mariele Merlati, Daniela Vignati (a cura di), FrancoAngeli, Milano, 2019.

Di Giovanni Eduardo M., Ligini Marco, Pellegrini Edgardo, *La Strage di Stato. Controinchiesta*, Samonà e Savelli, Roma, 1970 (Odradek, Roma 2006)

Dondi Mirco, *L'eco del boato. Storia della strategia della tensione 1965-1974*, Edizioni Laterza, Bari-Roma, 2019

Gatti Claudio, *Rimanga tra noi. L'America, l'Italia, la "questione comunista": i segreti di 50 anni di storia*, Leonardo, Milano, 1991

Foreign Relations of the United States, 1969-1976, vol. XLI, *Western Europe; Nato, 1969-1972*

Gentiloni Silveri Umberto, *L'Italia sospesa. La crisi degli anni Settanta vista da Washington*, Einaudi, Torino, 2009

Giannuli Aldo, *La strategia della tensione. Servizi segreti, partiti, golpe falliti, terrore fascista, politica internazionale: un bilancio definitivo*, Ponte alle Grazie, Milano, 2018

Gualtieri Roberto, *The Italian Political System and Détente (1963-1981)*, in "Journal of Modern Italian Studies", 9:4

Guarna Luigi, *Richard Nixon e i partiti politici italiani (1969-1972)*, Mondadori, Milano, 2015

Lio Pierpaolo, *Qui nasce l'identità d'Italia. La mobilitazione continua*, in "Corriere della Sera Milano", 13 dicembre

Lomellini Valentine (a cura di), *Il mondo della Guerra fredda e l'Italia degli anni di piombo. Una regia internazionale per il terrorismo?*, Mondadori Education, Milano, 2017

Morando Paolo, *Prima di Piazza Fontana. La prova generale*, Laterza, Bari-Roma, 2019

Tobagi Benedetta, *Piazza Fontana. Il processo impossibile*, Einaudi, Torino, 2019

Venturoli Cinzia, *La storiografia e le stragi nell'Italia repubblicana: un tentativo di bilancio*, in "Storia e futuro", n. 11, giugno 2006

Vignati Daniela, *With a little help from my friends: gli Stati Uniti, la Gran Bretagna e lo spettro del compromesso storico (1974-1976)*, in *Una storia, tante storie. Studi di storia internazionale*, Mariele Merlati, Daniela Vignati (a cura di), FrancoAngeli, Milano, 2019

LA CONVENZIONE DI PALERMO E I NEGOZIATI PER IL RAFFORZAMENTO DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

Maria Assunta Accili Sabbatini

Title: The Palermo Convention and negotiations for strengthening international cooperation

Abstract

This essay examines the role of the Italian delegation in the negotiations that led to the establishment of the Review Mechanism of the Palermo Convention and offers some thoughts about the subsequent strengthening of international cooperation

Key words: Palermo Convention; transnational organized crime; negotiations; review mechanism

Il contributo analizza il ruolo svolto dalla delegazione italiana nei negoziati che hanno portato all'istituzione di un meccanismo di riesame della Convenzione di Palermo e offre spunti di riflessione in merito al conseguente rafforzamento della cooperazione internazionale.

Parole chiave: Convenzione di Palermo, crimine organizzato transnazionale, negoziati, meccanismo di riesame

1.Un impegno comune del mondo scientifico, della diplomazia e della realtà giudiziaria per progettare il futuro della Convenzione di Palermo

Desidero anzitutto esprimere il mio apprezzamento alle Università di Milano e di Ferrara per avere assunto una iniziativa, come il doppio convegno del maggio 2019, che costituisce una tappa importante di una nuova stagione di impegno da portare avanti attraverso la collaborazione tra il mondo scientifico, la diplomazia e la realtà giudiziaria.

È sicuramente questo il metodo attraverso cui dobbiamo dare concreta attuazione ad una norma fortemente innovativa, ma ancora tutta da esplorare nelle sue potenzialità, come l'art. 28 della Convenzione di Palermo, che contiene un triplice raccomandazione per ciascuno degli Stati parte:

- anzitutto attribuisce una particolare importanza alla consulenza della comunità accademica e scientifica ai fini della raccolta, dello scambio e dell'analisi delle informazioni, strategiche e operative, sulle tendenze della criminalità organizzata nei diversi Stati;
- inoltre, valorizza l'opportunità di sviluppare e condividere attraverso le organizzazioni internazionali le conoscenze analitiche così acquisite, in vista della elaborazione ed applicazione di definizioni, standard e metodologie comuni;
- in terzo luogo, evidenzia la possibilità di ciascuno Stato di monitorare e valutare su tali basi le proprie politiche criminali e le misure attuative¹.

Si tratta, dunque, di una norma giuridica programmatica che va attuata su due piani, tra loro strettamente connessi: da un lato, la sinergia tra accademia, istituzioni nazionali e organizzazioni internazionali; dall'altro, la stretta continuità tra analisi dei fenomeni criminali, elaborazione delle politiche di contrasto e monitoraggio della loro efficacia.

¹ Gualtiero Michellini, Gioacchino Polimeni, *Le linee guida della Convenzione di Palermo e la legge italiana di ratifica*, in *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano: la Convenzione ONU di Palermo*, Elisabetta Rosi (a cura di), Ipsa, 2007, p. 54.

Il disegno così tracciato dalla Convenzione sta trovando applicazione proprio in questa fase storica, che richiede un salto di qualità nel sistema delle relazioni internazionali, nel senso di accompagnare:

- alla globalizzazione dell'economia, una globalizzazione dei diritti e delle tutele;
- al perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile, la diffusione dei principi dello Stato di diritto costituzionale;
- alla promozione della cultura della legalità, la visione del diritto come "ponte tra la morale e l'economia", per usare le parole di Francesco Carnelutti².

In realtà, il sistema delle relazioni internazionali ha sempre subito, sia in positivo che in negativo, l'influenza degli orientamenti presenti sullo scenario nazionale, sia sul piano politico sia su quello culturale.

Per limitarci all'attività delle Nazioni Unite in materia penale, è assolutamente evidente la centralità assunta dall'esperienza italiana, soprattutto nei momenti in cui la lotta alla mafia è stata al centro dell'agenda politica grazie a quel "clima di collaborazione e di reciproca fiducia" tra le istituzioni, in cui ha creduto fortemente, anche nelle fasi più drammatiche della storia del nostro paese, un uomo che oggi è considerato universalmente nel contesto internazionale come il miglior simbolo dell'impegno per la giustizia: Giovanni Falcone³.

Alla base della Convenzione di Palermo, con la sua speciale modernità, vi è proprio la visione anticipatrice di Giovanni Falcone, che proprio un mese prima della strage

² Francesco Carnelutti, *Come nasce il diritto*, Eri, 1954, p. 15.

³ In effetti era proprio questa la prospettiva in cui mostrava di credere, in uno dei momenti più difficili della storia italiana, Giovanni Falcone, che alla fine del 1984, dopo un periodo segnato da una impressionante catena di omicidi di esponenti istituzionali nel quadro delle strategie terroristiche-mafiose, scriveva: "ritengo che anche questo tremendo banco di prova per le istituzioni democratiche potrà risolversi in un importante fattore di crescita per la società civile e per la stessa funzionalità complessiva dell'apparato statale. Dalla iniziale separatezza tra i diversi organismi preposti alla repressione del fenomeno mafioso si è passati in pochissimi anni, superando ostacoli e incomprensioni di ogni genere, a un clima di collaborazione e di reciproca fiducia impensabile fino a poco tempo addietro. E tutto ciò è avvenuto nel pieno, rigoroso rispetto dei reciproci limiti costituzionali" (Falcone, *Emergenza e Stato di diritto*, relazione per la Tavola rotonda sullo stesso tema organizzata a Palermo il 17 dicembre 1984 da Unità per la Costituzione).

di Capaci, partecipò alla Prima Sessione della Commissione delle Nazioni Unite sulla Prevenzione della Criminalità e sulla Giustizia Penale, organizzata a Vienna dal 21 al 30 aprile 1992.

Si tratta di un incontro che ha segnato un punto di svolta nell'azione delle Nazioni Unite nel campo del diritto penale: da tale momento, e fino ad oggi, è stata data priorità alle questioni della cooperazione internazionale nella lotta alla grande criminalità, rispetto alle ben diverse tematiche che in precedenza avevano avuto la prevalenza⁴. Le idee espresse in quella occasione da Giovanni Falcone hanno dato avvio a quel complesso di iniziative e di negoziazioni che hanno condotto, otto anni dopo, all'adozione della Convenzione di Palermo⁵.

L'impulso dato da Giovanni Falcone a queste iniziative internazionali fu il momento finale di una serie di attività da lui svolte, a partire dal 1983, presso le Nazioni Unite, che presentano un importantissimo tratto in comune: il passaggio

⁴ Gualtiero Michelini, Gioacchino Polimeni, *Il fenomeno del crimine transnazionale e la Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale*, in *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano: la Convenzione ONU di Palermo*, Elisabetta Rosi (a cura di), Ipsoa, 2007, p. 3.

⁵ Vedi sul punto la puntuale ricostruzione di Dimitri Vlassis, *The global situation of transnational organized crime, the decision of the international community to develop an international Convention and the negotiation process*, in *Current situation of and countermeasures against transnational organized crime*, Unafei, 2002, p. 480, il quale evidenzia come, in quello che, con ogni probabilità, fu il suo ultimo discorso pubblico in una conferenza internazionale, Giovanni Falcone abbia lanciato l'idea di una conferenza mondiale di alto livello politico per porre le fondamenta di una cooperazione internazionale contro la criminalità organizzata, considerata come un fenomeno di dimensione non più soltanto nazionale. Tale idea trovò poi realizzazione nella Conferenza Ministeriale Mondiale di Napoli sulla Criminalità Organizzata Transnazionale del 21-23 Novembre 1994: uno dei più importanti eventi mai organizzati dalle Nazioni Unite in questa materia, che adottò all'unanimità la *Naples Political Declaration and Global Action Plan against Organized Transnational Crime*, la quale un mese dopo fu adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU e richiese alla Commissione sulla Prevenzione della Criminalità e sulla Giustizia Penale di esaminare la possibilità di una Convenzione sulla Criminalità Organizzata Transnazionale.

Tra le principali idee espresse da Giovanni Falcone in occasione della Prima Sessione della CCPCJ vi erano:

la necessità di dare un taglio concreto ed operativo all'attività delle Nazioni Unite nel campo del diritto penale;

il rafforzamento della partecipazione delle organizzazioni non governative al lavoro delle Nazioni Unite in questa materia;

la priorità assoluta da assegnare alla lotta contro la criminalità economica e la criminalità organizzata (categorie in cui dovevano essere inclusi i reati in tema di stupefacenti, corruzione, riciclaggio e frode), in considerazione della incidenza di questi fenomeni sul tessuto sociale e istituzionale di tutti i paesi;

l'attribuzione alle Nazioni Unite del compito di collaborare alla lotta contro le suddette attività criminali contribuendo alla preparazione di misure nazionali e alle norme sulla cooperazione internazionale.

da una visione “individualistica” ad una analisi in termini collettivi, strutturali ed economici dei fenomeni criminali più gravi.

Si trattò, in effetti, di un’autentica rivoluzione copernicana, con il passaggio dalla logica della repressione delle condotte illecite del singolo alla progettazione di una strategia capace di incidere con forza sulle basi economiche del crimine organizzato, cioè su quella vastissima rete di beni e rapporti economici destinati alla conservazione ed all’esercizio dei poteri criminali.

Nel pensiero di Giovanni Falcone non c’è solo la testimonianza di una grande esperienza professionale: c’è anche, e soprattutto, un importantissimo messaggio per il futuro.

Un messaggio che assume una speciale attualità in una fase in cui abbiamo tutti un grosso bisogno di aggiornare gli strumenti di contrasto, ma prima ancora la percezione collettiva dei fenomeni criminali.

Il fatto che una iniziativa, che coinvolge al tempo stesso l’accademia, i *practicioners* e i “professionisti delle relazioni internazionali”, parta proprio da Milano, mi sembra molto significativo.

Uno scritto che ha modificato in profondità l’approccio giudiziario e scientifico al fenomeno mafioso risale a trentasei anni orsono, al 1983. Ne sono autori due magistrati, uno di Palermo e uno di Milano: Giovanni Falcone e Giuliano Turone. Nella loro trattazione sulle “tecniche di indagine in materia di mafia”, viene superata “la tentazione del modello improntato al tipo d’autore”, e viene invece affermata “l’importanza fondamentale dell’indagine patrimoniale”, illustrandone la validità attraverso dieci esempi concreti. I primi cinque sono tratti da una inchiesta giudiziaria condotta a Milano su un noto boss corleonese, gli altri cinque sono riferiti ad un procedimento avviato a Palermo contro un imprenditore che era uno dei maggiori contribuenti siciliani e che in seguito sarebbe stato tratto in arresto dal FBI negli Stati Uniti.

L’impostazione elaborata da Falcone e da Turone si fondava sull’idea che “il vero «tallone d’Achille» delle organizzazioni mafiose è costituito dalle tracce che

lasciano dietro di sé i grandi movimenti di denaro connessi alle attività criminali più lucrose” e per la decisa insistenza sulla necessità di “costruire un reticolo di prove obiettive, documentali, univoche, insuscettibili di distorsioni, e foriere di conferme e riscontri”.

È questo il “metodo Falcone”, che con la sua capacità di riunire efficienza e garanzia, conoscenza profonda della realtà locale e visione globale dei fenomeni criminali, è divenuto un grande punto di riferimento a livello internazionale.

Dietro di esso, vi è quel patrimonio di valori e di passione civile che ha portato le più grandi espressioni della cultura giuridica italiana, a partire dal pensiero di Cesare Beccaria, a divenire il modello di riferimento per quella ricerca di un nuovo equilibrio tra difesa sociale e diritti umani che ha investito le legislazioni di moltissimi paesi contemporaneamente all’affermarsi del costituzionalismo moderno.

Oggi la posta in gioco è di mettere la migliore eredità della giustizia e della cultura scientifica di questo paese al servizio di una progettualità capace di dare una risposta efficace, moderna e coraggiosa a un forte bisogno presente in tante altre aree del mondo: in tutti quei contesti in cui l’emergenza della criminalità organizzata rappresenta una gravissima minaccia contro i valori dello Stato di diritto. Negli Stati-mafia come pure in tutti quei paesi dove c’è il rischio di derive autoritarie che traggono origine da bisogni di sicurezza, anche fondati, ma finiscono per smarrire il senso profondo della necessaria distinzione in termini valoriali tra lo Stato e la criminalità.

La strada maestra per raggiungere questo obiettivo è il rafforzamento della cooperazione giudiziaria internazionale.

Ed è proprio questo lo scopo che abbiamo cercato di perseguire con la recente approvazione del Meccanismo di Revisione, su cui tra poco mi soffermerò.

Ma prima di passare all’esame di questo nuovo sviluppo, vorrei segnalarvi un dato molto significativo, che evidenzia come l’esigenza di un salto di qualità nel sistema della cooperazione giudiziaria possa trovare oggi realizzazione attraverso una

pluralità di sforzi convergenti sia nell'ambito della diplomazia, sia nell'ambito dell'attività giudiziaria. È un dato che ci consente di guardare al futuro con ottimismo, ma al tempo stesso chiama in causa la responsabilità di ciascuno di noi.

2. Il nuovo ruolo della cooperazione giudiziaria come strumento per la tutela dei diritti umani fondamentali

La cooperazione giudiziaria internazionale è stata sempre percepita, in una logica essenzialmente securitaria e intergovernativa, come il necessario strumento per fronteggiare la dimensione transnazionale assunta da una vasta gamma di manifestazioni delittuose, specialmente nell'epoca della globalizzazione. Si tratta, in questa prospettiva, di una rete di obblighi che legano reciprocamente gli Stati tra loro. La cooperazione è, dunque, un metodo generale che va applicato allo stesso modo per il diritto penale come per altri settori delle relazioni internazionali, ad esempio la promozione dello sviluppo sostenibile.

Nella più recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sta però emergendo in modo sempre più chiaro un ulteriore fondamento degli obblighi di cooperazione giudiziaria internazionale, radicato nella tutela dei diritti umani fondamentali.

Da ciò discende l'inquadramento della cooperazione nell'ambito degli obblighi positivi di natura procedurale degli Stati, il cui adempimento forma oggetto di una pretesa giuridicamente azionabile da ogni individuo che sia titolare di diritti di particolare rilevanza, come quelli previsti dagli artt. 2, 3, 4 e 5 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Come evidenziato dalla più attenta dottrina⁶, è questo il principio desumibile dalla sentenza emessa dalla Corte di Strasburgo il 7 gennaio 2010 nel caso *Rantsev c.*

⁶ Serena Forlati, *The notion of Organised Crime and the European Convention on Human Rights, in Redefining Organised Crime. A Challenge for the European Union?*, Stefania Carnevale, Serena Forlati e Orsetta Giolo (a cura di), Hart Publishing, Oxford, 2017.

Cipro e Russia, che ha sviluppato una interpretazione sistematica ed evolutiva della Convenzione europea dei diritti dell'uomo alla luce del Protocollo sulla tratta di esseri umani, addizionale alla Convenzione di Palermo. Dall'obbligo di condurre indagini efficaci sui casi di omicidio e di tratta di persone – obbligo che, in quest'ultimo caso, grava sia sullo Stato di origine, sia su quelli di transito e di destinazione – la Corte europea ha desunto il dovere, rispettivamente, di richiedere e di prestare l'assistenza giudiziaria internazionale prevista dagli accordi vigenti.

Per questa via, la cooperazione giudiziaria subisce una profonda trasformazione della sua natura: non si esaurisce in un semplice procedimento di natura interstatale, ma rientra nel contenuto di un diritto fondamentale che ciascuno Stato è tenuto a proteggere mediante obblighi positivi che impegnano, al tempo stesso, il potere legislativo, il potere esecutivo e quello giudiziario. Non sono ammesse limitazioni che incidano sull'essenza profonda del diritto. Ogni sua violazione produce precise conseguenze riparatorie a carico dello Stato ed in favore delle vittime.

È interessante notare come questo sviluppo della giurisprudenza internazionale si sia verificato in relazione a una tematica – le gravissime violazioni del diritto alla vita connesse a fenomeni migratori gestiti da organizzazioni criminali – che forma oggetto di una delle più significative pronunce emesse negli ultimi anni proprio qui a Milano, la cui ricostruzione processuale dei fatti converge largamente con la descrizione compiuta, in termini generali, dalle Nazioni Unite⁷.

È impossibile restare indifferenti rispetto al drammatico quadro che emerge dalla sentenza del 10 ottobre 2017 della Corte d'assise di Milano⁸, che ha ricostruito una impressionante serie di episodi di sequestro di persona a scopo d'estorsione aggravato dalla morte, e di violenza sessuale, che si assumono commessi in danno

⁷ In particolare, le conclusioni della sentenza del 10 ottobre 2017 della Corte d'assise di Milano sono ampiamente convergenti con la ricostruzione contenuta nel *Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya* presentato il 20 Dicembre 2018 dalla *United Nations Support Mission in Libya* insieme con l'Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani delle Nazioni Unite.

⁸ In "Diritto Penale Contemporaneo", 16 aprile 2018.

di centinaia di vittime nell'ambito dell'attività di un'organizzazione criminale dedita al traffico di migranti avente carattere transnazionale.

L'emergere di un processo penale non più "statocentrico"⁹ sta così portando con sé una rafforzata sensibilità per i diritti umani, di cui si vedono significative espressioni sia nella interpretazione innovativa accolta dalla giurisprudenza europea, sia nell'impegno "in prima linea" dei giudici nazionali.

Non vi è dubbio che questo dialogo tra le Corti possa rappresentare una risorsa essenziale per dare una risposta giuridica appropriata ad alcuni dei maggiori problemi che la comunità internazionale si trova oggi a fronteggiare. È chiaro, però, che, esattamente come è avvenuto per la mafia, nessun progresso duraturo può essere ottenuto senza un impegno comune del mondo istituzionale e della società civile nella loro interezza.

Non è un caso che le più recenti indicazioni delle Nazioni Unite insistano sul coordinamento e sulla sinergia tra organismi internazionali, istituzioni nazionali ed espressioni della società civile, considerati come fattori di speciale rilievo per una efficace attività di contrasto alla tratta di esseri umani¹⁰.

⁹ Roberto E. Kostoris, *Verso un processo penale non più statocentrico*, in *Giurisprudenza europea e processo penale italiano*, Antonio Balsamo, Roberto E. Kostoris (a cura di), Giappichelli, Torino, 2008.

¹⁰Ad esempio le *General recommendations* incluse nel *Report* finale dell'incontro del *Working Group on Trafficking in Persons* della Conferenza delle Parti della Convenzione di Palermo, tenuto a Vienna nei giorni 2 e 3 luglio 2018.

3. Dal rafforzamento dell'effettività all'estensione dell'area di applicazione della cooperazione internazionale fondata sulla Convenzione di Palermo

Sono quindi riscontrabili, nell'attuale fase di evoluzione della giurisprudenza europea, le condizioni per un autentico salto di qualità sul piano della incisività e vincolatività degli obblighi di cooperazione giudiziaria internazionale.

È chiaramente questo l'effetto concreto del nuovo inquadramento giuridico dell'assistenza giudiziaria reciproca, incentrato sulla effettività della tutela dei diritti fondamentali delle persone, a partire da quelle maggiormente vulnerabili, come le vittime di tratta.

A tale processo se ne accompagna un altro, parallelo, di estensione dell'area di applicazione degli stessi obblighi, sia sotto il profilo della soggettività passiva, sia sotto il profilo delle tipologie delittuose cui essi sono riferibili.

Anche nel settore della cooperazione giudiziaria, la Convenzione di Palermo appare sempre più come uno strumento tendenzialmente universale e polivalente, applicabile ad una serie aperta di fenomeni criminali, compresi quelli che nel 2000, al momento in cui essa venne firmata, neppure esistevano o comunque avevano caratteristiche completamente diverse.

Quanto al profilo soggettivo, è chiaro che l'elevatissimo numero degli Stati che hanno aderito all'UNTOC (ben 189 su un totale di 193 Stati membri dell'ONU) comporta una "universalità reale" della Convenzione, che è uno degli strumenti internazionali di più ampia sfera di operatività territoriale. Soltanto pochissimi altri trattati – come, ad esempio, le Convenzioni di Ginevra del 1949 – hanno un numero maggiore di paesi aderenti.

Quanto al profilo oggettivo, va segnalato che la Convenzione si applica non solo alle specifiche ipotesi delittuose della criminalità organizzata (per giunta, intesa in senso ampio), del riciclaggio, della corruzione e dell'intralcio alla giustizia, ma a tutti gli altri reati gravi, nel senso di punibili con una pena detentiva massima di almeno quattro anni: una categoria, dunque, vastissima.

Di regola, sono necessari due ulteriori requisiti: occorre che i suddetti reati abbiano natura transnazionale e vedano coinvolto un gruppo criminale organizzato.

La necessità di questi requisiti è però espressamente esclusa ai fini dell'extradizione, ed è sensibilmente attenuata per le regole sulla mutua assistenza giudiziaria, dove si richiede soltanto che lo Stato richiedente abbia "ragionevoli motivi per sospettare" il coinvolgimento di un gruppo criminale organizzato e la transnazionalità, nella quale vengono espressamente incluse anche "le ipotesi in cui le vittime, i testimoni, i proventi, gli strumenti o le prove relativi a tali reati si trovino nello Stato Parte richiesto" (art. 18 par. 1).

Come evidenziato dalla dottrina, dal testo normativo si evince che ai negoziatori della Convenzione il requisito della transnazionalità era sembrato troppo restrittivo; vi era, al contrario, la percezione che gli Stati erano pronti a collaborare, nelle forme della mutua assistenza, anche rispetto ai reati di criminalità organizzata sostanzialmente nazionali¹¹.

In questo settore, il requisito della transnazionalità viene, in definitiva, a contrassegnare le indagini piuttosto che il reato in sé considerato.

A ciò deve aggiungersi che la definizione, dal contenuto vistosamente generale, di "gruppo criminale organizzato", accolta dalla Convenzione di Palermo, costituisce un importante punto di forza, perché consente di applicare la disciplina della cooperazione internazionale ad una serie aperta di fenomeni criminali collettivi, adattandola costantemente e senza ritardi ad una realtà in continua evoluzione.

Oggi la Convenzione di Palermo (con i suoi Protocolli addizionali) viene da più parti considerata come lo strumento privilegiato per far compiere un salto di qualità alla lotta contro i più allarmanti fenomeni criminali, compresi quelli che non sono da essa espressamente contemplati ma, al contempo, non hanno formato neppure oggetto di analoghi strumenti internazionali.

¹¹ Gualtiero Michelini, Gioacchino Polimeni, *Le linee guida della Convenzione di Palermo e la legge italiana di ratifica*, cit., p. 41.

Si pensi, ad esempio, a varie attività delittuose connesse al terrorismo, su cui manca una Convenzione di portata generale, o al *cybercrime*, rispetto al quale è in vigore la Convenzione di Budapest, che però ha un numero di Stati parte nettamente inferiore (al momento, solo 66, tra i quali non rientrano paesi come il Brasile, la Cina, la Russia). Ma anche al traffico illecito di beni culturali – un fenomeno che ha dimensioni impressionanti in zone come la Siria, l'Iraq, e numerosi altri paesi che hanno un forte bisogno di assistenza tecnica - o al vasto settore della criminalità economica, rispetto alla quale nella prassi più recente, si è riscontrata una frequentissima utilizzazione della Convenzione di Palermo soprattutto nel contesto statunitense.

4. Il salto di qualità reso oggi possibile dalla approvazione del Meccanismo di revisione

Proprio per le speciali potenzialità che la cooperazione giudiziaria fondata sulla Convenzione di Palermo ha mostrato di possedere nel periodo più recente, è maturata, negli ultimi anni, la consapevolezza del bisogno di compiere un ulteriore salto di qualità.

Dalla diffusione di questa consapevolezza – una vera e propria presa di coscienza da parte della comunità internazionale - ha avuto origine il percorso che ha condotto all'approvazione del Meccanismo di revisione (*Review Mechanism*) ad opera della Conferenza delle Parti della Convenzione di Palermo, svoltasi a Vienna nello scorso mese di ottobre.

È stata così data finalmente attuazione alla previsione dell'art. 32 della Convenzione di Palermo, secondo cui la Conferenza degli Stati Parte deve adottare un meccanismo per la revisione periodica della implementazione della Convenzione.

Attraverso tale Meccanismo, finalizzato a controllare l'attuazione degli obblighi

assunti da ciascuno Stato mediante l'adesione all'UNTOC, sarà possibile un netto progresso sia nel settore della cooperazione giudiziaria internazionale, sia in quello della armonizzazione delle legislazioni, con un sensibile accrescimento del livello di efficacia delle previsioni convenzionali.

Negli studi scientifici, è stata sottolineata la stretta correlazione che intercorre tra la stessa "giuridicità" del diritto internazionale e l'esistenza di meccanismi che ne garantiscano l'applicazione¹². Anche per assicurare l'effettività della Convenzione di Palermo e dei suoi Protocolli aggiuntivi, assume dunque un ruolo centrale la previsione di adeguati meccanismi internazionali di controllo sull'osservanza degli impegni assunti degli Stati-parte¹³.

Proprio per soddisfare questa esigenza, nella Convenzione di Palermo è stata inserita una disposizione – l'art. 32 - analoga a quella contenuta in altri strumenti multilaterali (per esempio la Convenzione di Merida delle Nazioni Unite o la Convenzione del Consiglio d'Europa contro la corruzione), che hanno condotto a importanti riforme negli ordinamenti di numerosi Stati membri.

Risultati della stessa portata sono attesi per effetto del Meccanismo di revisione dell'UNTOC, rispetto al quale si riscontra un impegno estremamente significativo degli Stati aderenti, evidenziato anche dalla circostanza che – forse per la prima volta nella storia delle Nazioni Unite – la relativa risoluzione, proposta dall'Italia insieme con altri due paesi, sia stata co-sponsorizzata a livello universale prima di essere approvata all'unanimità.

Si è trattato di un risultato di estrema importanza, ottenuto attraverso un approccio diplomatico fortemente determinato ma, al tempo stesso, aperto al dialogo ed ampiamente "inclusivo", che ha cercato di unificare in una sintesi feconda i molteplici punti di vista espressi da Paesi che sono diversissimi tra loro sul piano istituzionale ma in questo momento sono legati da grossi problemi

¹² Georgios Dimitropoulos, *Compliance through collegiality: peer review in international law*, in *Working Paper Series*, Max Planck Institute Luxembourg for International, European and Regulatory Procedural Law, 2014, n. 3.

¹³ Serena Forlati, *I meccanismi internazionali di controllo*, in *La lotta alla tratta di esseri umani. Fra dimensione internazionale e ordinamento interno*, Serena Forlati (a cura di), Jovene, Napoli, 2013.

comuni, rispetto ai quali ogni risposta meramente nazionale sarebbe vistosamente inadeguata.

Si è trattato di una delle migliori manifestazioni di quello che nel mondo diplomatico viene chiamato lo “spirito di Vienna”: la volontà di costruire il consenso generale anche su tematiche di particolare difficoltà¹⁴.

Nello “spirito di Vienna”, in occasioni come questa, è presente una chiara consapevolezza che il processo di democratizzazione del sistema internazionale, e la ricerca di una soluzione pacifica dei conflitti, non possono svilupparsi senza una graduale estensione del riconoscimento e della protezione dei diritti dell'uomo al di sopra dei singoli Stati¹⁵, anche attraverso gli strumenti del diritto penale.

Se è vero che i diritti fondamentali sono divenuti “il linguaggio comune dell'epoca attuale”¹⁶, e che la Convenzione di Palermo - con i suoi Protocolli sulla tratta di esseri umani e sul traffico di armi - può giocare un ruolo essenziale per la loro protezione anche nei contesti socio-criminali più drammatici, il convergente impegno espresso dagli Stati, attraverso le loro rappresentanze diplomatiche, per rafforzare il ruolo di questo strumento internazionale, si presta ad una particolare chiave di lettura che si proietta nel futuro di tutti noi: di fronte alle sfide portate dal “lato oscuro” della globalizzazione, che rendono complessa e magmatica la situazione sociale di molti paesi, la comunità degli Stati può oggi ricercare la propria indispensabile base culturale unitaria proprio nel rafforzamento di tutte le forme di cooperazione internazionale capaci di potenziare la tutela dei diritti fondamentali, visti come il minimo comune denominatore su cui costruire il

¹⁴ Sul tema, Gregory L. Schulte, *Strengthening the IAEA: How the Nuclear Watchdog Can Regain Its Bark*, in “Strategic Forum”, 2010, n. 253, p. 1, che, con riferimento ad un diverso settore delle relazioni internazionali, di competenza dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica, spiegava: “*success requires a new “Spirit of Vienna”— a willingness of delegates to work toward consensus on even difficult topics*”, e, nella sua prospettiva nazionale, aggiungeva: “*to be successful, diplomacy had to go beyond reiterating well-known U.S. positions by explaining the reasons behind those positions and listening to the views and concerns of other countries*”.

¹⁵ Così Norberto Bobbio, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1990, p. VII, il quale rileva che “diritti dell'uomo, democrazia e pace sono tre momenti necessari dello stesso movimento storico”.

¹⁶ Gustavo Zagrebelsky, *Relazione*, in *Idiritti fondamentali oggi. Atti del V Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Cedam, 1995, p. 21; Valerio Onida, *I diritti umani in una comunità internazionale*, in “Il Mulino”, 2006, p. 411.

processo di integrazione e il dialogo tra le diverse identità¹⁷.

Si tratta di un processo nel quale il patrimonio ideale che proviene dalla storia italiana della lotta alla mafia costituisce, per tutti, un grande punto di riferimento.

Il migliore commento sull'approvazione del Meccanismo di revisione è stato espresso da Maria Falcone, sorella del magistrato ucciso nella strage di Capaci e presidente della Fondazione a lui intitolata:

“Oggi si realizza il sogno di Giovanni di una piena cooperazione tra gli Stati nella lotta alla criminalità organizzata. Davanti a mafie globali che operano ben oltre i confini nazionali, dare piena attuazione e migliorare la Convenzione di Palermo del 2000 era fondamentale. Giovanni aveva intuito quanto fosse importante un'azione comune a tutti i Paesi contro la criminalità organizzata già negli anni '80, quando, da pioniere, avviò la sua collaborazione con gli investigatori americani nell'inchiesta Pizza Connection. Il risultato raggiunto oggi è la realizzazione di una sua lungimirante visione”.

Il Meccanismo di revisione è, in effetti, uno strumento di valenza fondamentale in vista di quattro obiettivi:

- “radiografare” la legislazione dei 189 Paesi che hanno aderito alla Convenzione;
- scambiare le informazioni occorrenti ai fini del migliore funzionamento della cooperazione internazionale;
- identificare gli ostacoli che impediscono di contrastare efficacemente i più gravi fenomeni delittuosi a livello globale;
- promuovere le riforme legislative e organizzative necessarie in tutti i paesi coinvolti, mediante le opportune forme di assistenza tecnica e una precisa assunzione di responsabilità da parte delle istituzioni nazionali.

Tale sistema di controllo comprende una revisione di carattere generale (*general review*), affidata alla Conferenza degli Stati parte nella sua composizione plenaria, e

¹⁷ Francesco Viola, *Diritti fondamentali e multiculturalismo*, in *Multiculturalismo, diritti umani, pena*, Alessandro Bernardi (a cura di), Giuffrè, Milano, 2006, pp. 38-41.

le revisioni riguardanti i singoli ordinamenti nazionali (*country reviews*), al fine di identificare le migliori prassi adottate, le lacune esistenti, le sfide da fronteggiare, le esigenze di assistenza tecnica.

Le *country reviews* si svolgeranno secondo il metodo della *peer review* (idoneo a promuovere una sinergia su basi paritarie, fondata sulla fiducia reciproca, senza intenti punitivi), con la previsione che, per ciascuno Stato parte, l'attuazione della Convenzione e dei Protocolli verrà rivista da altri due Stati parte in un processo strutturato in quattro fasi tematiche in un arco di tempo di otto anni, con la adozione di rapporti intermedi al termine di ognuna delle fasi.

Il sistema così costruito conserva la sua natura intergovernativa, suscettibile di agevolare una collaborazione fruttuosa con il Paese oggetto di esame¹⁸.

In esso viene, però, particolarmente valorizzato il ruolo della società civile, che sarà coinvolta in una pluralità di fasi del procedimento di revisione e sarà protagonista di un dialogo costruttivo da sviluppare regolarmente con i Gruppi di lavoro delle Nazioni Unite. Tale modello di confronto costituisce un indubbio progresso rispetto a quello adottato nel contesto della Convenzione di Merida contro la corruzione.

Nella Conferenza internazionale conclusasi con l'approvazione della risoluzione che lo istituisce, è stata espressa in modo unanime la valutazione che il Meccanismo di revisione permetterà di rilanciare l'utilizzo della Convenzione di Palermo come "strumento vivente" (l'unico di natura universale) per la lotta al crimine organizzato internazionale¹⁹.

¹⁸ Serena Forlati, *op. cit.*, p. 31. Al riguardo, rimane sempre attuale la riflessione secondo cui "*the political process at the intergovernmental level sometimes appears to be cumbersome and to require considerable time. It is, however, essential for any real progress in international cooperation, since the objective cannot be expediency or strong language, but universal consensus, together with conscious and genuine commitment, which are the cornerstones of successful action at the global level*" (M. Cherif Bassiouni, Eduardo Vetere, *Introduction*, in *Organized crime. A compilation of U.N. documents 1975-1998*, Transnational Publishers, 1998, p. 24).

¹⁹ Sul tema, per una più approfondita trattazione, si rinvia ad Maria Assunta Accili Sabbatini, Antonio Balsamo, *Verso un nuovo ruolo della Convenzione di Palermo nel contrasto alla criminalità transnazionale. Dopo l'approvazione del Meccanismo di Riesame ad opera della Conferenza delle Parti*, in "Diritto Penale Contemporaneo", n. 12/2018.

5. La “cultura della cooperazione giudiziaria”, la “diplomazia giuridica” e i nuovi modelli in via di costruzione

Negli ultimi mesi stanno affermandosi due linee di tendenze, rispettivamente a livello interno e a livello internazionale, che convergono verso la costruzione di quella che si potrebbe definire una “cultura della cooperazione giudiziaria”.

Da un lato, nel contesto italiano, si assiste a un rinnovato interesse del mondo scientifico e giudiziario nei confronti di uno strumento, come la Convenzione di Palermo, che per lungo tempo è stato da noi sottovalutato, proprio mentre altri paesi ne facevano una amplissima utilizzazione: gli Stati Uniti, ad esempio, hanno fondato su di essa diverse centinaia di richieste di assistenza giudiziaria.

In effetti, nel momento storico in cui venne varata la Convenzione, furono ben pochi a rendersi conto del valore aggiunto che il nuovo strumento poteva apportare alla lotta contro la criminalità organizzata nel contesto italiano. Prevalva, allora, la convinzione che il quadro normativo e giudiziario interno fosse, nel suo complesso, molto più avanzato di quello appena impiantato a livello internazionale; e, in ogni caso, si pensava che la “nuova frontiera” in cui collocare l’azione antimafia potesse essere agevolmente rappresentata dalla dimensione europea.

Di recente, si è assistito a un netto ampliamento di orizzonti nel dibattito giudiziario e scientifico, dove è maturata una duplice consapevolezza.

Anzitutto, è divenuto evidente che la dimensione della criminalità organizzata transnazionale, dedita a molteplici traffici delittuosi che coinvolgono strutturalmente altri continenti, non può essere affrontata senza puntare sulla cooperazione rafforzata con i paesi “terzi”, posti al di fuori dell’Unione Europea; si pensi, ad esempio, allo *smuggling of migrants* gestito da organizzazioni criminali con modalità che non di rado si sovrappongono al traffico di esseri umani per fini di sfruttamento sessuale o lavorativo, determinando una riedizione postmoderna del fenomeno della schiavitù; o alla circolazione illegale di beni culturali provenienti da paesi dove una parte del territorio è controllato da organizzazioni

terroristiche; o alle più varie forme di utilizzazione di internet per commettere reati gravi (dal reclutamento per fini di terrorismo al riciclaggio internazionale), spesso con modalità estremamente sofisticate.

In secondo luogo, il mondo giudiziario nel suo complesso si è reso conto che la valenza innovativa dell'esperienza italiana esce sensibilmente rafforzata dalla sinergia con le tendenze presenti nella realtà giuridica internazionale. In questa prospettiva, una stretta collaborazione con il mondo accademico e diplomatico può apportare un valore aggiunto fondamentale. Sta diffondendosi l'uso di una espressione molto suggestiva, quella di "diplomazia giuridica"²⁰, per designare il complesso di iniziative bilaterali e multilaterali volte a diffondere all'estero i nostri modelli normativi e operativi di contrasto alla criminalità organizzata e ad altri gravi fenomeni delittuosi come, ad esempio, la corruzione e il riciclaggio.

Parallelamente, nel contesto delle Nazioni Unite, sta maturando la consapevolezza che lo sviluppo della cooperazione internazionale non è solo un problema tecnico. È anche, e soprattutto, una questione di crescita della fiducia reciproca, per colmare le differenze derivanti da culture e sistemi giuridici diversi e per attuare impegni comuni sulla base di valori condivisi²¹.

Non si tratta soltanto di una proclamazione di principio, ma della base culturale su cui si stanno costruendo, nell'esperienza più recente, una serie di nuovi modelli di cooperazione giudiziaria, che potranno ricevere una ampia diffusione proprio grazie alla circolazione delle *best practices* prodotta dal Meccanismo di revisione.

A ben vedere, attraverso una interpretazione dinamica ed evolutiva della Convenzione di Palermo, si stanno estendendo a livello internazionale alcune delle più significative innovazioni prodotte dalla normativa dell'Unione Europea e dagli accordi bilaterali conclusi dal nostro paese e da alcuni altri Stati.

²⁰ Alfredo Maria Durante Mangoni, Giovanni Tartaglia Polcini, *La diplomazia giuridica*, ESI, Napoli, 2019.

²¹ In questi termini il *Summary of the Chair* relativo all'*Informal Expert Group Meeting on International Cooperation in Criminal Matters*, organizzato a Vienna nei giorni 9-11 Aprile 2019, pp. 1-2, che riprende puntualmente le indicazioni contenute nella presentazione realizzata dalla delegazione italiana.

Di particolare interesse, da questo punto di vista, è la recente introduzione di una figura analoga a quella dei “magistrati di collegamento” sulla base dell’art. 18 della Convenzione di Palermo, una norma di portata molto ampia che è stata considerata dalla dottrina come “un vero e proprio, completo, trattato di mutua assistenza”²² e ricomprende non soltanto una serie di attività investigative e processuali indicate dettagliatamente ma anche, con una clausola generale di chiusura, “ogni altro tipo di assistenza prevista dalla legge dello Stato Parte richiesto”.

La suddetta disposizione negli ultimi due anni è stata utilizzata - sulla base di un progetto finanziato dall’Italia e dall’Olanda per contrastare il traffico illegale di migranti - come base giuridica per il distacco presso le autorità italiane di un magistrato nigeriano, incaricato di facilitare la cooperazione giudiziaria reciproca.

Per questa via, è stato possibile assicurare la continuativa collaborazione di un Pubblico Ministero nigeriano con due degli uffici giudiziari più impegnati nella lotta al traffico di esseri umani - precisamente, le Procure di Catania e di Palermo - in modo da potenziare efficacemente lo scambio di informazioni con i paesi di origine dei flussi migratori, anche attraverso la Rete delle Procure dell’Africa Occidentale WACAP).

Il rapporto di collaborazione così avviato ha operato in senso biunivoco.

Da un lato, il magistrato nigeriano ha trasmesso alle autorità del proprio paese sia le proprie conoscenze sulle metodologie investigative impiegate dai colleghi italiani, sia il materiale probatorio utile ai fini del perseguimento dei gruppi criminali impegnati nelle attività delittuose connesse a quelle compiute e giudicate in Italia.

Dall’altro lato, grazie al magistrato nigeriano l’autorità italiana ha ricevuto una serie di informazioni processualmente rilevanti e, più in generale, le coordinate interpretative occorrenti per una conoscenza approfondita delle radici sociali e dei metodi operativi tipici di fenomeni criminali collettivi sorti all’estero ma divenuti protagonisti di gravi condotte illecite sul nostro territorio.

²² Gualtiero Michelini, Gioacchino Polimeni, *Le linee guida della Convenzione di Palermo e la legge italiana di ratifica*, cit., p. 49.

È appena il caso di sottolineare l'utilità generale di questa attività che unisce lo scambio di dati informativi e investigativi alla condivisione di elementi culturali. Non a caso, il magistrato nigeriano è stato chiamato come docente nel primo corso di formazione organizzato dalla Scuola Superiore della Magistratura sulle mafie straniere.

Rispetto alle organizzazioni criminali di origine estera, si pongono problemi analoghi a quelli che hanno caratterizzato l'approccio giudiziario alla "delocalizzazione" delle "mafie storiche" italiane in aree territoriali diverse da quelle di loro tradizionale insediamento.

Come è noto, in presenza di una realtà criminale "a geometria variabile", quale quella della diffusione della *'ndrangheta* al Nord, dove la costituzione delle "classiche" strutture organizzative può anche non essere accompagnata dall'esercizio attuale di attività di controllo del territorio, l'azione giudiziaria ha mostrato una radicale duplicità di linee di tendenza, giungendo in alcuni casi a escludere la configurabilità della fattispecie prevista dall'art. 416-bis c.p. e in altri casi a ravvisarla anche in presenza di una "mafia silente".

Al di là delle problematiche di carattere tecnico-giuridico, tale divaricazione di orientamenti giurisprudenziali pone in risalto il tema della pre-comprensione della realtà (ovvero del "sapere implicito") che sta sullo sfondo del delicatissimo compito interpretativo affidato al giudice.

Se in passato il ruolo del "sapere implicito" nella produzione della conoscenza era stato trascurato dalla filosofia e dalle scienze sociali, da diversi decenni si è assistito ad una netta inversione di tendenza in tutti gli ambiti disciplinari, dove emerge una forte attenzione al processo circolare che viene a svilupparsi tra i presupposti cognitivi e le pratiche interpretative²³.

Un settore in cui questa esigenza si manifesta con particolare forza è sicuramente

²³ Sull'argomento Jürgen Habermas, *Azioni, atti linguistici, interazioni mediate linguisticamente e mondo della vita*, in *Il pensiero post-metafisico*, Laterza, Bari, 1991. In proposito Luca Corchia, *La ricostruzione dei processi culturali nell'opera di Jürgen Habermas tra filosofia e sociologia*, ECIG, Genova, 2009.

la disciplina multilivello riguardante la criminalità organizzata, in cui la comprensione dei fenomeni sociali sottesa all'interpretazione delle norme è una condizione indispensabile per assicurare all'ordinamento giuridico la capacità di esercitare una efficace azione di contrasto nei confronti delle "mafie in movimento", sia che si tratti di organizzazioni mafiose di tipo tradizionale (oggi decisamente indirizzate verso una strategia volta a compenetrare l'economia illecita con quella legale), sia che si tratti delle cosiddette "nuove mafie" (fortemente influenzate da precise identità etniche che ne definiscono i codici di comportamento e ne improntano il tessuto relazionale).

Per questo insieme di ragioni, merita di essere segnalato l'insostituibile contributo che le nuove forme di cooperazione giudiziaria possono offrire per la costruzione di una dimensione culturale adeguata al complesso ma affascinante compito oggi affidato all'autorità giudiziaria nella necessaria evoluzione dell'azione antimafia in rapporto ai mutamenti che hanno investito la realtà socio-criminale.

Non è un caso, quindi, che l'innovativo strumento costituito dal distacco presso le autorità giudiziarie italiane di un magistrato nigeriano sia già stato replicato in altri paesi come la Spagna e la Francia.

L'accentuato dinamismo che oggi contrassegna il sistema della cooperazione giudiziaria internazionale ha portato a progettare ed avviare una serie di nuovi modelli di intervento che, con ogni probabilità, trasformeranno in profondità il volto delle indagini e del processo penale in un prossimo futuro.

Mi limito ad accennare a due sviluppi particolarmente significativi, che formano oggetto di iniziative in corso di discussione o, in alcuni casi, in via di progressiva implementazione.

Il primo è quello del coordinamento investigativo stabile tra gli Stati europei e le reti di autorità giudiziarie operanti in altri continenti: una esigenza analoga a quella che, nel contesto dell'Unione europea, trova realizzazione mediante la struttura di Eurojust.

Il secondo riguarda lo sviluppo di indagini comuni, comprensive dell'utilizzazione

di agenti sotto copertura ovvero dei nuovi mezzi di ricerca della prova ad alto contenuto tecnologico.

Si tratta di un innovativo modello di intervento reso possibile dagli artt. 18, 19, 20 della Convenzione di Palermo che, nel disciplinare l'assistenza giudiziaria reciproca, le indagini comuni e le tecniche investigative speciali, appaiono come norme di straordinaria modernità, le quali possono rivelarsi autentiche armi vincenti per:

- realizzare con i paesi terzi, estranei all'Unione Europea, nuove forme di cooperazione giudiziaria, indispensabili per contrastare fenomeni criminali aventi natura globale;
- superare gli ostacoli che si frappongono alla raccolta delle prove in paesi dove le istituzioni dello Stato attraversano un difficile processo di ricostruzione, mentre vaste zone del territorio sono sotto il controllo di organizzazioni criminali impegnate in molteplici attività delittuose, dal traffico dei migranti al commercio illegale di armi e di stupefacenti;
- predisporre un quadro di standard internazionali che rafforzino la funzionalità, e al tempo stesso le garanzie, per le nuove tecniche investigative rese necessarie dall'evoluzione tecnologica.

È chiaro che una utilizzazione congiunta degli artt. 18, 19, e 20 può far compiere un vero e proprio salto di qualità alle attività di contrasto di una vastissima gamma di condotte delittuose transnazionali, inserendo nel quadro della cooperazione internazionale anche le tecniche investigative speciali espressamente prese in considerazione dall'UNTOC.

In primo luogo, è evidente il contributo di conoscenza "dall'interno" dei fenomeni delittuosi di matrice straniera che può provenire dall'impiego di agenti sotto copertura accomunati da una medesima provenienza etnico-geografica ai membri dei gruppi criminali insediatisi di recente sul territorio italiano.

In secondo luogo, deve segnalarsi che nella nozione di "sorveglianza elettronica" – che la Convenzione di Palermo ha espressamente impiegato all'art. 20 - possono

comprendersi tutti quei nuovi strumenti investigativi (il c.d. “captatore informatico”) capaci di realizzare, attraverso un meccanismo tecnologico di semplice implementazione (un programma del tipo *trojan horse* installato in modo occulto su un computer o uno smartphone), tutto il complesso degli effetti di una pluralità di mezzi di ricerca della prova, sia tipici che atipici: le intercettazioni telefoniche, ambientali, di comunicazioni informatiche o telematiche, la perquisizione di un sistema informatico o telematico, il sequestro di dati informatici, le videoriprese, ecc.

È evidente la indispensabilità di simili strumenti in una fase storica che ha conosciuto una rapidissima evoluzione sia del sistema globale delle comunicazioni (sempre più spesso veicolate da sistemi informatici o telematici, tanto che ormai si riscontra un netto ridimensionamento della distinzione tra telecomunicazioni e flussi informatici), sia delle modalità di azione degli ambienti criminali (sempre più caratterizzate dall’uso della tecnologia informatica, anche al di fuori dell’area del *cybercrime* in senso stretto: si pensi al ruolo-chiave che le comunicazioni via *internet* hanno assunto per lo sviluppo del terrorismo, o dei traffici internazionali di stupefacenti, o del riciclaggio).

Tuttavia, in mancanza di una base giuridica adeguata che ne consenta l’impiego su obiettivi situati all’estero, la sorveglianza elettronica rischia di divenire un’arma spuntata: i confini nazionali, che non riescono a frenare la estrema mobilità dei traffici illeciti, imbriglierebbero inflessibilmente la più moderna attività investigativa. Le nuove forme di indagine rese possibili dagli sviluppi della tecnologia possono invece esprimere le loro potenzialità rispetto ai fenomeni criminali transnazionali se si collegano agli altri strumenti previsti dagli artt. 18 e 19 della Convenzione di Palermo (*mutual legal assistance* e *joint investigations*). Strumenti, questi, che possono compiere un salto di qualità proprio grazie al nuovo *Review Mechanism*, finalizzato a rafforzare la cooperazione giudiziaria internazionale e a programmare tutte le forme di assistenza tecnica necessarie per i paesi coinvolti.

Da ultimo, vorrei segnalare che tra i profili di maggiore modernità e efficacia della

Convenzione di Palermo, nella prassi più recente sta emergendo con chiarezza l'importante contributo che essa può offrire per la soluzione di uno dei maggiori problemi finora incontrati nel contrasto alle più gravi forme di criminalità organizzata: precisamente, la cooperazione internazionale per la confisca di patrimoni situati, in tutto o in parte, all'estero.

L'esigenza di assicurare il riconoscimento e l'esecuzione, anche al di fuori dei confini dell'Unione Europea, delle misure di prevenzione patrimoniali sta adesso trovando attuazione proprio grazie alla Convenzione di Palermo. Di particolare interesse è, al riguardo, la richiesta di assistenza giudiziaria trasmessa all'autorità svizzera dal Tribunale di Catania nel procedimento che ha riguardato un famoso imprenditore accusato di concorso esterno in associazione mafiosa.

Anche sotto questo profilo, la Convenzione di Palermo appare come uno strumento progettato guardando al futuro: si noti che la circolazione nello spazio giuridico europeo di provvedimenti di particolare rilevanza per la tutela dello Stato di diritto e della libertà di iniziativa economica, come le varie forme di *non-conviction based confiscation*, solo in epoca recentissima – precisamente, con il Regolamento (UE) 2018/1805 del 14 novembre 2018 - ha formato oggetto di disciplina nell'ambito della normativa "eurounitaria", che in passato aveva già applicato il principio del reciproco riconoscimento alle decisioni giudiziarie della più diversa natura.

Se, da un lato, la realtà offre continue conferme all'analisi scientifica secondo cui, in presenza di una combinazione di specifici fattori economico-sociali, qualunque area geografica è a rischio di infiltrazione da parte di organizzazioni di tipo mafioso²⁴, dall'altro lato si è in presenza di una significativa circolazione dei più efficaci metodi di contrasto alle forme gravi di criminalità, che può trovare una base fondamentale proprio nella Convenzione di Palermo, soprattutto dopo il maggiore livello di effettività che essa è in grado oggi di conseguire grazie al Meccanismo di revisione.

²⁴ Federico Varese, *Mafie in movimento*, Einaudi, Torino, 2011, p. 13.

Bibliografia

- Accili Sabbatini Maria Assunta, Balsamo Antonio, *Verso un nuovo ruolo della Convenzione di Palermo nel contrasto alla criminalità transnazionale. Dopo l'approvazione del Meccanismo di Riesame ad opera della Conferenza delle Parti*, in "Diritto Penale Contemporaneo", n. 12/2018
- Bassiouni M. Cherif, Vetere Eduardo, *Introduction*, in *Organized crime. A compilation of U.N. documents 1975-1998*, Transnational Publishers, 1998
- Bobbio Norberto, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1990
- Carnelutti Francesco, *Come nasce il diritto*, Eri, 1954
- Corchia Luca, *La ricostruzione dei processi culturali nell'opera di Jürgen Habermas tra filosofia e sociologia*, ECIG, Genova, 2009
- Dimitropoulos Georgios, *Compliance through collegiality: peer review in international law*, in *Working Paper Series*, Max Planck Institute Luxembourg for International, European and Regulatory Procedural Law, 2014
- Durante Mangoni Alfredo Maria, Tartaglia Polcini Giovanni, *La diplomazia giuridica*, ESI, Napoli, 2019
- Forlati Serena, *I meccanismi internazionali di controllo*, in *La lotta alla tratta di esseri umani. Fra dimensione internazionale e ordinamento interno*, Serena Forlati (a cura di), Jovene, Napoli, 2013
- Forlati Serena, *The notion of Organised Crime and the European Convention on Human Rights, in Redefining Organised Crime. A Challenge for the European Union?*, Stefania Carnevale, Serena Forlati e Orsetta Giolo (a cura di), Hart Publishing, Oxford, 2017
- Habermas Jürgen, *Azioni, atti linguistici, interazioni mediate linguisticamente e mondo della vita*, in *Il pensiero post-metafisico*, Laterza, Bari, 1991
- Kostoris Roberto E., *Verso un processo penale non più statocentrico*, in *Giurisprudenza europea e processo penale italiano*, Antonio Balsamo, Roberto E. Kostoris (a cura di), Giappichelli, Torino, 2008
- Michelini Gualtiero, Polimeni Gioacchino, *Le linee guida della Convenzione di Palermo e la legge italiana di ratifica*, in *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano: la Convenzione ONU di Palermo*, Rosi Elisabetta (a cura di), Ipsoa, 2007
- Michelini Gualtiero, Polimeni Gioacchino, *Il fenomeno del crimine transnazionale e la Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale*, in *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano: la Convenzione ONU di Palermo*, Rosi Elisabetta (a cura di), Ipsoa, 2007
- Onida Valerio, *I diritti umani in una comunità internazionale*, in "Il Mulino", 2006
- Schulte Gregory L., *Strengthening the IAEA: How the Nuclear Watchdog Can Regain Its Bark*, in "Strategic Forum", 2010, n. 253
- Varese Federico, *Mafie in movimento*, Einaudi, Torino, 2011
- Viola Francesco, *Diritti fondamentali e multiculturalismo*, in *Multiculturalismo, diritti umani, pena*, Bernardi Alessandro (a cura di), Giuffrè, Milano, 2006
- Vlassis Dimitri, *The global situation of transnational organized crime, the decision of the international community to develop an international Convention and the negotiation process*, in *Current situation of and countermeasures against transnational organized crime*, Unafei, 2002
- Zagrebel'sky Gustavo, *Relazione*, in *Idiritti fondamentali oggi. Atti del V Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Cedam, 1995

LE PROSPETTIVE DELLA CONVENZIONE DI PALERMO E IL RUOLO DELLA SOCIETÀ CIVILE DOPO L'ISTITUZIONE DEL *REVIEW MECHANISM*

Christian Ponti

Title: The perspectives of the Palermo Convention and the role of civil society after the establishment of the Review Mechanism

Abstract

This article examines the perspectives of the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime after the creation of its Review Mechanism in 2018. This essay seeks to demonstrate that despite its structural flaws this treaty monitoring body could potentially contribute to understand the functioning of the Palermo Convention in practice, and to strengthen the role of civil society in the fight against transnational organized crime.

Keywords: United Nations Convention Against Transnational Organized Crime, Palermo Convention, Review Mechanism, Implementation, civil society

Questo articolo analizza le prospettive della Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale dopo l'istituzione nel 2018 di un meccanismo di riesame preposto al suo monitoraggio. La tesi qui sostenuta è che il *Review Mechanism*, nonostante i suoi limiti strutturali, potrebbe potenzialmente contribuire a comprendere il funzionamento della Convenzione di Palermo sul piano pratico e rafforzare il ruolo della società civile nel contrasto del crimine organizzato transnazionale.

Parole chiave: Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, Convenzione di Palermo, meccanismo di riesame, adattamento legislativo, società civile

1. Considerazioni introduttive

La Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale (UNTOC o Convenzione di Palermo)¹ in vigore dal 2003, e i suoi tre Protocolli addizionali contro la tratta di esseri umani, il traffico di migranti e il traffico di armi da fuoco,² sono i più importanti strumenti internazionali per il contrasto del crimine organizzato transnazionale (COT).

L'adozione della Convenzione di Palermo nel 2000³ ha rappresentato una straordinaria svolta giuridico-culturale per la Comunità internazionale. La sua complessa architettura giuridica riflette l'idea che il COT costituisce un problema globale che riguarda tutti i continenti del mondo, e che pertanto deve essere fronteggiato tramite un approccio universalistico, per mezzo di strategie di contrasto multidisciplinari e multilivello che coinvolgano tutti gli Stati della Comunità internazionale. Gli scopi della Convenzione di Palermo comprendono il rafforzamento della cooperazione internazionale e l'accrescimento delle capacità delle istituzioni interne degli Stati parti nel contrasto del COT. Il suo articolato normativo è espressione di un disegno di politica criminale che si caratterizza per un livello di elaborazione, una ricchezza di contenuti, di obblighi giuridici e di opportunità per gli Stati che non trova riscontro nei precedenti trattati in materia penale conclusi nel quadro delle Nazioni Unite (*suppression conventions*)⁴. La Convenzione di Palermo delinea un insieme di misure preventive e repressive che danno forma ad una costruzione giuridica molto raffinata. Si tratta di un vero e proprio 'sistema giuridico'⁵ completo e auto-sufficiente, che mira a disciplinare

¹ Per un commento (articolo per articolo) David McClean, *Transnational Organized Crime, A Commentary on the UN Convention and its Protocols*, Oxford, 2007; Neil Boister, *The UN Convention against Transnational Organised Crime 2000*, in Pierre Hauck, Sven Peterke (eds.), *International Law and Transnational Organised Crime*, Oxford, 2016, p. 126 ss.; e dottrina ivi citata (v. nota n. 1, p. 126).

² GA Res. 55/25, 15 November 2000; GA Res. 55/255, 31 May 2001.

³ GA Res. 55/25, 15 November 2000.

⁴ Questa espressione è stata coniata dalla Commissione del diritto internazionale; cfr. *Report of the International Law Commission on the work of its forty-fifth session, Yearbook of International Law Commission*, 1993, vol. II, part two, UN doc. A/48/10; per un approfondimento sia consentito rinviare a Christian Ponti, *Crimini transnazionali e diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 2010, *passim*.

⁵ Sulle *suppression conventions* quali espressioni di un sistema giuridico emergente dell'ordinamento internazionale v. Neil Boister, *Transnational Criminal Law?*, in "European Journal of International Law", 2003, p. 953 ss.

tutti i profili dell'azione di contrasto⁶; con la previsione, peraltro, di alcuni aspetti di assoluta novità rispetto alle precedenti *suppression conventions*⁷.

Nel corso degli ultimi anni l'attenzione della Comunità internazionale per la Convenzione di Palermo sembrava essersi affievolita, nonostante la drammatica evoluzione del COT a livello globale⁸. A questo stato di cose hanno probabilmente contribuito diversi fattori. Ad esempio, dopo il 2001 la minaccia del terrorismo internazionale ha fortemente indirizzato gli sforzi degli Stati e l'agenda delle Nazioni Unite sulla c.d. '*crime governance*'.

Si aggiunga che pur essendo ormai trascorsi più di quindici anni dall'entrata in vigore della Convenzione di Palermo (e nonostante il crescente numero di Stati che hanno deciso di ratificarla⁹) la conoscenza sulle legislazioni adottate dagli Stati parti per conformarsi ad essa e sulla prassi applicativa della Convenzione è a tutt'oggi decisamente scarsa. La struttura istituzionale preposta a verificare lo stato d'attuazione e il grado di effettività della Convenzione (la Conferenza degli Stati parti – COP) ha infatti potuto svolgere un ruolo molto limitato al riguardo¹⁰.

A fronte di questa situazione, l'adozione nell'ottobre del 2018 di una risoluzione che prevede l'istituzione di un sistema formale di monitoraggio (*Review Mechanism*)¹¹ della Convenzione e dei Protocolli ha rappresentato una decisa

⁶Nella Convenzione di Palermo si trovano: norme contenenti definizioni dei reati e l'obbligo di introdurre tali reati negli ordinamenti penali interni (integrate da disposizioni concernenti criteri per la determinazione delle sanzioni e sulla responsabilità penale); disposizioni sulla competenza giurisdizionale; e norme sulla cooperazione internazionale in materia penale e di polizia, articolate secondo uno schema integrato (estradizione, assistenza giudiziaria reciproca, sequestro e confisca, trasferimento dei procedimenti penali e dell'esecuzione delle sentenze), con la previsione di alcune forme innovative (videoconferenze, operazioni sotto copertura, consegne controllate, ecc.); v. *infra* nel paragrafo 2.

⁷ Si fa riferimento, in particolare, alle misure da adottare a livello nazionale sulla protezione delle vittime, sulla prevenzione del fenomeno criminoso (v. *infra* nel paragrafo 2) ed il rafforzamento delle istituzioni interne; e alle disposizioni sulla cooperazione ed assistenza tecnica finalizzate all'attuazione della Convenzione e dei Protocolli nei paesi più sfavoriti (v. *infra* nel paragrafo 2).

⁸ Il più recente rapporto delle Nazioni Unite sullo stato del COT a livello mondiale è: *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, UNODC, Vienna, 2010 (<https://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/tocta-2010>).

⁹ V. *infra* nel paragrafo 3.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Conference of the Parties to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, Ninth Session, Vienna, 15-19 October 2018, Resolution 9/1: "Establishment of the Mechanism for the Review of the Implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto"*.

inversione di rotta. Nelle pagine che seguono si cercherà di dimostrare come l'istituzione del meccanismo di riesame, nonostante i suoi limiti strutturali, segni un deciso rilancio della Convenzione di Palermo e potrebbe contribuire efficacemente a comprendere il suo reale funzionamento sul piano pratico, nonché a rafforzare il ruolo della società civile nella *global governance* contro il COT.

2. Attualità, modernità e potenzialità inesplorate della Convenzione di Palermo

La decisione della COP di istituire il *Review Mechanism* ha innanzi tutto riportato all'attenzione generale le elevate potenzialità sul piano repressivo della Convenzione di Palermo. In primo luogo, l'ampia definizione giuridica di "gruppo criminale organizzato"¹² nella Convenzione (che delimita il suo ambito di applicazione soggettivo) molto criticata da ampia parte della dottrina¹³ al momento della sua adozione, viene invece oggi valorizzata dagli operatori del diritto¹⁴ in considerazione della sua notevole efficacia sotto il profilo repressivo. La nozione di gruppo criminale organizzato della Convenzione rappresenta infatti una base giuridica idonea per contrastare i variegati e multiformi assetti organizzativi (strutture gerarchiche e piramidali, a network, o di altro tipo) delle organizzazioni criminali transnazionali contemporanee (e non solo quelle di tipo mafioso). Allo

¹² Art. 2 let. a) Conv. Palermo.

¹³ Vincenzo Militello, *Partecipazione all'organizzazione criminale e standard internazionali d'incriminazione: la proposta del progetto comune europeo di contrasto alla criminalità organizzata*, in AA.VV., *Criminalità transnazionale, fra esperienze europee e risposte penali globali*, Atti del III Convegno Internazionale promosso dal Centro Studi Giuridici "Francesco Carrara", Lucca, 24-25 maggio 2002, Milano, 2005, p. 190; e a proposito della quasi identica definizione di "organizzazione criminale" nell'art. 1 della Decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio del 24 ottobre 2008 relativa alla lotta contro la criminalità organizzata (in GUUE L 300/42 del 11/11/2008) Valsamis Mitsilegas, *Defining Organised Crime in the European Union: the Limits of European Criminal Law in an Area of "Freedom, Security and Justice"*, in "European Law Review", 2001, p. 565 ss.; e Francesco Calderoni, *Organized Crime Legislation in the European Union. Harmonization and Approximation of Criminal Law, National Legislations and the EU Framework Decision on the Fight Against Organized Crime*, Heidelberg, 2010, p. 27 ss.

¹⁴ Maria Assunta Accili Sabbatini, Antonio Balsamo, *Verso un nuovo ruolo della Convenzione di Palermo nel contrasto alla criminalità transnazionale. Dopo l'approvazione del Meccanismo di Riesame ad opera della Conferenza delle Parti*, in "Diritto penale contemporaneo", Fasc. 12/2018, p. 113 ss., spec. p. 114.

stesso modo, la scelta strategica operata in sede di negoziato di non definire nel testo della Convenzione i reati-scopo della criminalità organizzata ha conferito alla Convenzione il carattere di strumento flessibile e moderno, in grado di 'stare al passo coi tempi'. La Convenzione si applica infatti ai "crimini gravi"¹⁵. Grazie a questo parametro normativo la Convenzione può essere efficacemente utilizzata per fronteggiare le mutevoli e continue trasformazioni che caratterizzano le attività illecite delle organizzazioni criminali moderne (non solo i reati più tradizionali quali il traffico internazionale di sostanze stupefacenti, ma anche il traffico di beni culturali, i reati ambientali, le contraffazioni, il *cybercrime*, ecc.), oltre naturalmente ai traffici di persone e di armi, secondo le previsioni dei Protocolli supplementari.

Il secondo aspetto concerne il fatto che la Convenzione di Palermo obbliga gli Stati parti ad introdurre nelle legislazioni penali reati quali la partecipazione ad un'organizzazione criminale, il riciclaggio, la corruzione e l'ostacolo alla giustizia¹⁶; nonché strumenti e misure antiriciclaggio e anticorruzione¹⁷. Si tratta invero di obiettivi indispensabili per realizzare un ravvicinamento minimo delle legislazioni nazionali di tutto il mondo (non certo una vera e propria armonizzazione)¹⁸ e in tal modo attenuare i noti fenomeni di *forum shopping*, ossia l'abilità delle organizzazioni criminali di sfruttare la presenza nella Comunità internazionale di Stati che dispongono di legislazioni deboli o addirittura inesistenti sul piano del contrasto per sfuggire alla repressione; e al contempo al fine di rafforzare le prospettive della cooperazione internazionale in materia penale¹⁹.

¹⁵ Ai sensi dell'art. 2 let. b) della Convenzione di Palermo l'espressione "crimine grave" indica un atto che in base alla legge nazionale costituisce un reato punibile con la privazione della libertà il cui massimo non può essere inferiore a quattro anni o una pena maggiore; per un approfondimento si rinvia a Gioacchino Polimeni, *The Notion of Organised Crime in the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, in *Redefining Organised Crime. A Challenge for the European Union?*, Stefania Carnevale, Serena Forlati, Orsetta Giolo (eds.), Oxford and Portland, Oregon 2017, pp. 59-63.

¹⁶ Artt. 5, 6, 8 e 23 Conv. Palermo.

¹⁷ Artt. 7 e 9 Conv. Palermo.

¹⁸ Sulle nozioni di ravvicinamento e armonizzazione del diritto penale si rinvia a Francesco Calderoni, *Organized Crime Legislation in the European Union*, cit.

¹⁹ Per un approfondimento sui rapporti tra il ravvicinamento e l'armonizzazione delle legislazioni penali statali sul COT e la cooperazione giudiziaria in materia penale si rinvia a Christian Ponti, *Il diritto internazionale e la criminalità organizzata*, in questa Rivista, Vol. 1 n. 1, 2015, p. 23 ss., spec. pp. 27-29.

Terzo, la prassi più recente sembra confermare che la Convenzione contiene solide basi giuridiche per realizzare un'efficace cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale (estradizione e assistenza giudiziaria)²⁰; e per la collaborazione a fini di confisca²¹. I più autorevoli operatori della giustizia penale²² ritengono oggi che in questo ambito la Convenzione presenti alcune potenzialità ancora non del tutto esplorate. Ci si riferisce innanzi tutto all'utilizzo della Convenzione quale base giuridica per la cooperazione internazionale nel settore delle misure di prevenzione patrimoniale, sia al fine di colpire i patrimoni delle organizzazioni criminali situati in tutto o in parte all'estero, sia per neutralizzare la crescente dimensione economico-imprenditoriale delle consorterie criminali contemporanee (dunque per colpire il perverso intreccio mafie-economia).

La Convenzione di Palermo si caratterizza come uno strumento che nel 2000, al momento della sua adozione, aveva uno sguardo chiaramente rivolto al futuro e con l'ambizione di esplorare nuove frontiere, anche per quanto riguarda le indagini e la collaborazione tra autorità giudiziarie e le forze di polizia dei vari Paesi sul piano internazionale. Essa mise infatti a disposizione degli Stati parti istituti allora avveniristici quali le indagini comuni²³ e tecniche speciali d'indagine (consegne controllate, sorveglianza elettronica e operazioni sotto copertura)²⁴, oggi considerati strumenti imprescindibili nel contrasto del COT.

Un altro profilo indirettamente posto in risalto dalla risoluzione istitutiva del *Review Mechanism* riguarda, infine, una serie di misure della Convenzione e dei Protocolli supplementari finora poco valorizzate e che riguardano la formazione e l'assistenza tecnica, la protezione delle vittime e dei testimoni e la prevenzione del COT²⁵. Le disposizioni che hanno ad oggetto questi ambiti talvolta utilizzano formule opzionali e dunque non sempre prevedono obblighi giuridici in capo agli

²⁰ Artt. 16 e 18 Conv. Palermo; sugli sviluppi più recenti relativi a questa prassi si vedano i rinvii di Stefania Carnevale, Serena Forlati, Orsetta Giolo, *The Notion of Organised Crime: Why Definitions Matter*, in *Redefining Organised Crime. A Challenge for the European Union?*, cit., p. 4.

²¹ Art. 13 Conv. Palermo.

²² Maria Assunta Accili Sabbatini, Antonio Balsamo, *Verso un nuovo ruolo della Convenzione di Palermo nel contrasto alla criminalità transnazionale* cit., pp. 120-125.

²³ Art. 19 Conv. Palermo.

²⁴ Art. 20 Conv. di Palermo.

²⁵ Artt. 24, 25, 29, 30 e 31 Conv. Palermo; artt. 6, 7 e 9 Protocollo Tratta; artt. 8, 9, 14, 15 e 16 Protocollo Migranti; 7, 9, 10, 11, 14 e 15 Protocollo armi da fuoco.

Stati parti. Si tratta nondimeno di misure la cui attuazione da parte degli Stati sarà monitorata e quindi incentivata per effetto delle attività di verifica del *Review Mechanism*²⁶.

3. La misurazione del funzionamento della Convenzione di Palermo prima dell'istituzione del *Review Mechanism*: il ruolo della Conferenza degli Stati parti

Il diritto internazionale offre diversi indicatori per misurare il funzionamento di un trattato internazionale. Il primo criterio concerne il numero di Stati che lo hanno ratificato. La Convenzione di Palermo ha ormai raggiunto un tasso di partecipazione quasi universale (190 dei 193 Stati membri delle Nazioni Unite l'hanno ratificata)²⁷, ad evidenza che essa ha avuto un ampio successo e risponde alle esigenze attuali della società internazionale nel contrasto delle organizzazioni criminali contemporanee. Lo stato delle ratifiche, tuttavia, è un criterio meramente formale e non consente una reale comprensione dell'efficacia di un trattato internazionale, né della sua effettività. In particolare, in relazione alla Convenzione di Palermo e ai suoi Protocolli supplementari mancano dati e informazioni adeguate sulle legislazioni statali ed altre misure nazionali attraverso cui gli Stati parti hanno provveduto a dare attuazione alle norme contenute in questi strumenti internazionali e agli obblighi internazionalmente assunti. Inoltre, non si dispone di una conoscenza approfondita riguardo alla prassi statale applicativa della Convenzione di Palermo e dei Protocolli (utilizzo in concreto delle disposizioni ivi contenute da parte degli operatori del diritto, *best practices*, criticità, ecc.).

²⁶Resolution 9/1 cit., Appendix, *Organization of review of the implementation of the Convention and the Protocols thereto*, Table 1, *Clusters of articles of the Convention and the Protocols thereto for the purpose of the review of implementation*.

²⁷ Per un aggiornamento si veda <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/signatures.html>. L'Italia ha ratificato la Convenzione e i Protocolli con la l. 16 marzo 2006, n. 146, in *GURI*, 11/4/2006, n. 85, Suppl. ord., n. 91.

La Convenzione di Palermo attribuisce ad un organo politico intergovernativo, la già menzionata Conferenza degli Stati parti (COP)²⁸, il compito istituzionale di migliorare le capacità degli Stati parti di contrastare il COT (ad esempio, tramite programmi di assistenza tecnica), nonché di promuovere e riesaminare l'attuazione della Convenzione. La COP si riunisce ogni due anni e può esercitare questo mandato 'direttamente' tramite procedure di riesame periodico (ad esempio indirizzando agli Stati raccomandazioni per migliorare l'attuazione della Convenzione, favorendo lo scambio di informazioni e delle migliori pratiche); oppure 'indirettamente': "[...] through such supplemental review mechanisms as may be established by the Conference of the Parties"²⁹. In proposito, è altresì importante sottolineare che gli Stati parti hanno l'obbligo di fornire alla COP le informazioni che riguardano le misure nazionali (legislative, amministrative o di altro tipo) adottate per dare applicazione alla Convenzione, nonché le difficoltà riscontrate³⁰.

Tra il 2004 e il 2008 la COP ha svolto, con il supporto dello *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) una serie di attività di monitoraggio 'informali' facendo ricorso esclusivamente a strumenti di auto-valutazione³¹, in base ai quali agli Stati parti era richiesto di misurare le rispettive *performances*. Gli Stati dovevano compilare dei questionari in cui fornivano alla COP informazioni rispetto alle misure adottate a livello nazionale per dare attuazione alle disposizioni contenute nella Convenzione e nei Protocolli, compreso le difficoltà riscontrate e le necessità di assistenza tecnica. Questa metodologia si è rivelata largamente improduttiva in

²⁸ Art. 32 Conv. Palermo.

²⁹ Art. 32 par. 4 Conv. Palermo; Cecily Rose, *The Creation of a Review Mechanism for the UN Convention Against Transnational Organized Crime and its Protocols*, in "American Journal of International Law", vol. 114 n. 1, 2020, p. 51 ss., a p. 54 osserva che dall'esame dei *Travaux Préparatoires* della Convenzione in merito all'art. 32 par. 4 emergerebbe che alcune delegazioni già durante il negoziato che aveva portato all'adozione della Convenzione di Palermo avevano espresso forti resistenze all'idea di istituire un *Review Mechanism*.

³⁰ Art. 32 par. 5 Conv. Palermo.

³¹ Si tratta di due c.d. *informal reviews cycles* e di un *self-assessment checklist*; V. *Development of tools to gather information from States on the implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and each of the Protocols thereto, Report of the Secretariat, CTOC/COP/2008/2*, 25 July 2008.

quanto gli Stati parti hanno fornito alla COP un tasso limitato di risposte³². Peraltro, questo esercizio ha consentito alla COP di raccogliere informazioni qualitative e quantitative molto scarse e incomplete riguardo al processo d'attuazione della Convenzione sul piano interno e nei rapporti internazionali³³.

Le principali criticità evidenziate dagli Stati parti della Convenzione riguardavano la complessità dei questionari, le difficoltà nel coordinare la raccolta delle informazioni sul piano nazionale, e in taluni casi le difficoltà nel reperire e processare le informazioni, anche a causa delle scarse risorse umane e tecniche a disposizione³⁴.

È apparso dunque chiaro che la COP e il Segretariato (UNODC) non disponessero delle risorse umane e finanziarie sufficienti per realizzare un effettivo monitoraggio dell'*implementing process* della Convenzione. A partire dal 2008³⁵, il dibattito nella COP si è dunque chiaramente focalizzato sul progetto di istituire un *Review Mechanism*, ossia un meccanismo di monitoraggio 'formale'.

³² Nel corso del primo *reporting cycle* meno della metà degli Stati parti aveva completato i questionari; questo dato era ulteriormente peggiorato con il secondo *reporting cycle* (soltanto circa un terzo degli Stati aveva fornito le risposte richieste); *ibidem*.

³³ *Report of the Secretariat on the implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime: consolidated information received from States for the first reporting cycle*, CTOC/COP/2005/2/Rev. 2, 25 August 2008; e *Report of the Secretariat on the implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime: consolidated information received from States for the second reporting cycle*, CTOC/COP/2006/2/Rev.1, 1 September 2008.

³⁴ *Development of tools to gather information from States on the implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and each of the Protocols thereto*, cit.

³⁵ *Report of the Conference of the Parties to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime on its 4th session, held in Vienna from 8 to 17 October 2008*; Decision 4/1: "Possible mechanisms to review implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto"; CTOC/COP/2008/19, 1 December 2008.

4. L'interminabile negoziato e il successo della nona edizione della Conferenza degli Stati parti

Le discussioni iniziali nella COP si sono concentrate innanzi tutto sulla difficoltà di superare le resistenze di alcuni Stati parti (ad esempio la Cina) non favorevoli all'istituzione di un *Review Mechanism*³⁶; e in secondo luogo, su quale tipo di sistema di verifica realizzare. In proposito, si è già ricordato che la Convenzione di Palermo contiene soltanto disposizioni di carattere generale e non offre dei criteri guida³⁷. Gli Stati parti hanno dovuto pertanto trarre ispirazione da altri *treaty bodies mechanisms* già esistenti. I negoziati si sono orientati molto rapidamente verso un meccanismo di riesame di tipo *peer review*³⁸. Altre possibili soluzioni, ad esempio un meccanismo di esperti indipendenti (*expert review mechanism*)³⁹, non sono in realtà mai state prese seriamente in considerazione dalla COP. Alcune proposte tendevano alla realizzazione di un *Review Mechanism* che riflettesse i caratteri di altri sistemi di riesame che operano nel quadro di alcune Convenzioni in materia penale, ad esempio il *Review Mechanism* della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC)⁴⁰. Altre soluzioni si ispiravano invece maggiormente ai sistemi di controllo sui diritti umani, ed in particolare allo

³⁶Conference of the Parties to the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime, *Compilation of Comments and Views Received from States on Possible Mechanisms to Review Implementation of the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto: Note by the Secretariat*; UN Doc. CTOC/COP/WG.1/2009/2 (2/9/2009) paras. 5-7.

³⁷ *Supra*, nota n. 29.

³⁸ "Peer review can be described as the systematic examination and assessment of the performance of a state by other states, with the ultimate goal of helping the reviewed state improve its policy making, adopt best practices and comply with established standards and principles. The examination is conducted on a non-adversarial basis, and it relies heavily on mutual trust among the states involved in the review, as well as their shared confidence in the process"; così Fabrizio Pagani, *Peer Review as a Tool for Co-operation and Change. An Analysis of an OECD Working Method*, in "African Security Review", (11)(4) January 2002, pp. 15-24, a p. 15; più in generale sulla *peer review* nel diritto internazionale v. Georgios Dimitropolous, *Compliance through collegiality: peer review in international law*, Max Planck Institute Luxembourg for International, European and Regulatory Procedural Law, Luxembourg, Working Paper 3, 2014 disponibile on line (www.mpi.lu).

³⁹ Serena Forlati, *I meccanismi internazionali di controllo*, in *La lotta alla tratta di esseri umani. Fra dimensione internazionale e ordinamento interno*, Serena Forlati (a cura di), Jovene, Napoli, 2013, p. 29 ss.

⁴⁰Resolution 3/1 of the Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption, in *Report of the Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption on its third session, held in Doha from 9 to 13 November 2009*, doc. CAC/COSP/2009/15, p. 3.

Universal Periodic Review (UPR)⁴¹, che opera sotto l'egida del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite.

Fin dall'inizio il negoziato ha evidenziato una netta contrapposizione tra le delegazioni riguardo alla struttura da dare al costituendo *Review Mechanism*. Questa discussione appariva pubblicamente focalizzata sui tecnicismi, in realtà celava un contrasto di interessi su due questioni eminentemente politiche, le quali si sono riproposte sistematicamente nel corso degli anni. La prima concerne le modalità di finanziamento del *Review Mechanism*. Un gruppo di Stati (Russia, Cina, Pakistan, Iran, Sud Africa e altri Paesi in via di sviluppo)⁴² ha a lungo sponsorizzato la proposta di finanziare lo strumento di riesame tramite il budget ordinario dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Un altro blocco di Stati (ad esempio, Stati Uniti, Gran Bretagna, Giappone, Australia e Canada, ispirati da un più generale obiettivo di contenimento del budget delle Nazioni Unite)⁴³ si è invece mostrato favorevole all'idea secondo cui il budget del *Review Mechanism* dovesse essere formato essenzialmente da finanziamenti volontari. Questa soluzione, se adottata, si sarebbe rivelata molto pericolosa riguardo all'indipendenza del Meccanismo. In ogni caso, il compromesso raggiunto è un sistema di finanziamento misto, che comprende il budget della COP (che costituisce una parte del *regular budget* delle Nazioni Unite) e i contributi volontari dei *donors*⁴⁴.

La seconda questione controversa riguarda il ruolo della società civile nel *Review Mechanism*. Durante il negoziato è apparso chiaro che alcune delegazioni (ad esempio, Cuba, Egitto, Singapore e Sud Africa), temessero le voci critiche e considerassero la partecipazione della società civile al sistema di monitoraggio come un'indebita ingerenza nei loro affari interni⁴⁵. Questi Stati erano, in particolare, preoccupati che il sistema di verifica potesse caratterizzarsi per

⁴¹ GA Res. N. 60/251 del 15 marzo 2006; in argomento v. Tomoya Obokata, *Transnational Organised Crime in International Law*, Oxford and Portland, Oregon, 2010, pp. 215-216.

⁴² Mark Shaw, *Divisions thwart UNTOC review process*, The Global Initiative against Transnational Organized Crime, 4 May 2018, disponibile on-line (<https://globalinitiative.net>).

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Res. 9/1 cit., par. 54; non è chiaro se il *regular budget* della COP sarà accresciuto con la previsione di un capitolo di spesa *ad hoc* da destinare specificamente al *Review Mechanism*.

⁴⁵ Mark Shaw, Ugljesa Zvekić, Peter Gastrov, Julia Stanyard, *What to make of the new UNTOC review mechanism?*, The Global Initiative against Transnational Organized Crime, 2 November 2018, disponibile on-line (<https://globalinitiative.net>).

l'eccessiva trasparenza e il conseguente rischio di essere criticati dinanzi all'opinione pubblica per lo scarso impegno nel contrasto del COT, o forse peggio accusati di contiguità e connivenza con attività e gruppi criminali⁴⁶. Anche su questo punto è stato infine trovato un compromesso. Il *Review Mechanism* attribuisce infatti formalmente un ruolo alla società civile, seppure dal contenuto limitato⁴⁷.

La decisione finale della nona edizione della COP nel 2018 di istituire un *Review Mechanism* della Convenzione di Palermo e dei Protocolli supplementari⁴⁸ appare per certi versi un successo insperato e per molti forse ormai inatteso. A ciò sembra abbiano contribuito in maniera decisiva alcuni concomitanti *pushing factors*. Il primo potrebbe essere sintetizzato nella logica del "*It's now or never*"⁴⁹ ossia il clima da ultima spiaggia che ha animato fin dall'inizio i lavori della conferenza, ed in particolare la convinzione diffusa tra numerosi delegati che se non fosse stato conseguito un risultato concreto in quell'occasione forse il progetto di creare un *Review Mechanism* per la Convenzione di Palermo sarebbe stato definitivamente abbandonato. Il secondo fattore è stato il ritrovato *Vienna spirit of consensus* (ossia un atteggiamento delle delegazioni favorevole al raggiungimento del compromesso) evocato dal Direttore esecutivo di UNODC nelle parole conclusive della Conferenza⁵⁰. Infine, la buona diplomazia, che ha visto la delegazione italiana esercitare un ruolo da assoluta protagonista nell'intenso e febbrile negoziato finale. Per testimonianza diretta si sottolinea che le delegazioni presenti a Vienna all'unanimità hanno riconosciuto che la leadership esercitata dall'Ambasciatore Accili Sabbatini⁵¹ e dai rappresentanti della delegazione italiana è stata decisiva

⁴⁶ Per un approfondimento sulle diverse posizioni presenti alla COP su questo punto si rinvia a Mark Shaw, *Divisions thwart UNTOC review process*, cit.

⁴⁷ *infra*, nel paragrafo 5.2.

⁴⁸ *Supra*, nota n. 11.

⁴⁹ Mark Shaw, Julia Stanyard, '*It is now or never*', The Global Initiative against Transnational Organized Crime, 14 October 2018 disponibile on-line <https://globalinitiative.net>.

⁵⁰ *UNODC Executive Director welcomes governments' decision on review mechanism for Palermo Convention*, Press Release, 19 October 2018, <https://www.unodc.org/unodc/en/press/allpress.html?ref=fp>

⁵¹ A proposito delle riflessioni dell'Ambasciatore sul *Review Mechanism* v. Maria Assunta Accili Sabbatini, *La Convenzione di Palermo e i negoziati per il rafforzamento della cooperazione internazionale*, in questo numero della Rivista.

per raggiungere il *consensus*⁵² sulla decisione finale della COP di istituire il *Review Mechanism*⁵³.

4.1. Finalità e principi generali del Review Mechanism

Il *Review Mechanism* della Convenzione di Palermo si configura come un sistema di verifiche intergovernativo (sotto l'autorità della COP e la supervisione di UNODC). Ogni Stato parte è sottoposto a riesame da esperti governativi di due altri Stati parti (*reviewers*) estratti a sorte, in relazione agli strumenti che ha ratificato (Convenzione di Palermo e/o Protocolli supplementari), con la partecipazione attiva dello Stato parte *under review*. A rotazione ciascuno Stato parte svolge sia il ruolo di esaminatore sia il ruolo di esaminato. Il processo di riesame è essenzialmente un esercizio di tipo giuridico-legale, che prende in esame (nell'arco di dieci anni e in quattro differenti cicli tematici)⁵⁴ diversi gruppi di disposizioni (*clusters*) della Convenzione e dei Protocolli supplementari (obblighi di criminalizzazione, cooperazione internazionale, protezione vittime e testimoni, misure di prevenzione, ecc.). Un importante risultato conseguito nel negoziato concerne il fatto che le verifiche hanno ad oggetto anche le disposizioni della Convenzione e dei Protocolli che non contengono obblighi giuridici, ma soltanto delle raccomandazioni agli Stati parti⁵⁵.

Il *Review Mechanism* ha il fine di assistere la COP nello svolgimento di una serie di compiti⁵⁶ quali: migliorare le capacità degli Stati parti di prevenire e reprimere il COT; promuovere e monitorare l'attuazione della Convenzione e dei Protocolli; fornire agli Stati parti supporto al fine di identificare e delineare le priorità legate all'assistenza tecnica; raccogliere informazioni sulle legislazioni nazionali, le *best*

⁵² Le decisioni nella COP sono prese tramite il c.d. *consensus*, ossia una procedura di adozione delle delibere senza voto in assenza di opposizioni manifeste.

⁵³ In argomento si rinvia anche a Mark Shaw, Ugljesa Zvekić, Peter Gastrov, Julia Stanyard, *What to make of the new UNTOC review mechanism?*, cit.

⁵⁴ Resolution 9/1 cit., Appendix, *Organization of review of the implementation of the Convention and the Protocols thereto*, Table 2, *Multi-year workplan for the functioning of the Mechanism*.

⁵⁵ *Supra*, nota n. 26.

⁵⁶ Resolution 9/1 cit., *Goals*, par. 8.

practices e le criticità che emergono dall'*implementation process*; ed infine promuovere e facilitare lo scambio di informazioni e il rafforzamento della cooperazione internazionale.

Nella risoluzione istitutiva del *Review Mechanism* sono indicati alcuni principi generali⁵⁷ a cui si ispira il processo di verifica (imparzialità, trasparenza e inclusività). Il rispetto di questi principi è di fondamentale importanza per garantire il buon funzionamento di un *treaty monitoring body*⁵⁸. D'altro canto, sono però specificate una serie di clausole di salvaguardia che riflettono le preoccupazioni degli Stati. Il processo di monitoraggio è infatti qualificato come non intrusivo, non classificatorio e non sanzionatorio e deve svolgersi nel pieno rispetto dei principi di uguaglianza sovrana, integrità territoriale e non ingerenza negli affari interni degli Stati parti⁵⁹.

La tensione tra i principi sopra illustrati, espressione del faticoso compromesso finale sul *Review Mechanism*, si riflette chiaramente nelle linee portanti del sistema di verifica delineato, come si cercherà di evidenziare nel prossimo paragrafo.

4.2. lineamenti fondamentali delle procedure di verifica e ruolo della società civile

Il *Review Mechanism* della Convenzione di Palermo presenta alcune caratteristiche peculiari e uniche. Esso prevede una verifica generale (*general review*)⁶⁰ incardinata nell'Assemblea plenaria della COP la quale, a partire dai *general reports* realizzati dal Segretariato⁶¹, è dedicata alle lezioni apprese, allo scambio di informazioni e di *best practices*, nonché agli ostacoli emersi nel processo di attuazione della Convenzione e dei Protocolli. Nell'ambito della *General Review* è

⁵⁷*Ibidem.*, *Guiding principles and characteristics of the Mechanism*, par. 4.

⁵⁸ GeorgiosDimitropoulos, *Compliance through collegiality* cit., pp. 45-46.

⁵⁹Resolution 9/1 cit., *Guiding principles and characteristics of the Mechanism*, par. 4.

⁶⁰*Ibidem*, para. 12 e 14.

⁶¹*Ibidem*, par. 19.

previsto il primo *entry point* per la società civile, alla quale è consentito presentare delle dichiarazioni (*statements*) a margine del dibattito nella plenaria.

Le c.d. *country reviews*⁶² hanno invece il fine di raccogliere le *best practices* e individuare le lacune e le criticità emerse nell'*implementation process* dei singoli Stati. Le *country reviews* hanno altresì il compito di identificare le necessità di assistenza tecnica e legislativa. Quest'attività si articola in due fasi distinte. Al fine di riesaminare ciascun gruppo di disposizioni della Convenzione e dei Protocolli gli Stati sottoposti a verifica devono innanzi tutto compilare i c.d. *self-assessment questionnaires*⁶³, indicando le misure adottate per dare attuazione a ciascuno degli strumenti di cui sono parti. Le informazioni sono raccolte nella piattaforma elettronica di UNODC (SHERLOC)⁶⁴. Nella fase di *information gathering* è previsto il secondo *entry point* per la società civile: gli Stati parti nella compilazione dei questionari sono infatti incoraggiati a consultare tutti i principali *stakeholders*: “[...] including, where appropriate, the private sector, individuals and groups outside the public sector, non-governmental organizations and academia...”⁶⁵. Si tratta tuttavia di una semplice raccomandazione e non di un vero e proprio obbligo giuridico in capo agli Stati parti.

La fase successiva è la c.d. *desk peer review*, che costituisce il passaggio cruciale dell'intera procedura. Al termine di ogni verifica gli Stati revisori, in collaborazione con lo Stato sottoposto a riesame (e con il contributo del Segretariato) inviano ai *working groups* tematici della COP⁶⁶ un *country review report* contenente una *lista di osservazioni* (lacune e criticità, *best practices*, raccomandazioni e necessità di assistenza tecnica) che hanno caratterizzato *l'implementation process* a livello nazionale. I *working groups* infine, a partire dalle liste di osservazioni ricevute, sottopongono le loro raccomandazioni finali alla COP in merito agli interventi necessari ad assistere gli Stati nei loro sforzi finalizzati ad attuare la Convenzione e i Protocolli⁶⁷. Il *Review Mechanism* della Convenzione di Palermo non prevede

⁶²*Ibidem*, para. 12-13, e 25 ss.

⁶³*Ibidem*, par. 20.

⁶⁴*Ibidem*, par. 21.

⁶⁵*Ibidem*, par. 23.

⁶⁶*Ibidem*, par. 38.

⁶⁷*Ibidem*, par. 43.

ulteriori procedure di *follow-up* finalizzate a verificare se gli Stati parti hanno recepito le raccomandazioni della COP.

Le maggiori criticità che emergono in relazione alla procedura stabilita dal *Review Mechanism* della Convenzione di Palermo riguardano, in particolare, tre profili. Il primo concerne la trasparenza. Tutti i documenti prodotti nel corso della procedura di riesame (*self-assessment questionnaire, country review report, executive summary*) rimangono confidenziali, a meno che gli Stati parti sottoposti a riesame non decidano di acconsentire alla loro pubblicazione⁶⁸.

Altre due criticità emergono specificamente in relazione alla *desk peer review*. La prima concerne il fatto che il sistema di verifica non prevede le c.d. ‘*country visits*’, ossia la possibilità di svolgere il monitoraggio tramite visite *in loco* e incontri con i principali attori coinvolti nell’*implementation process* sul piano nazionale. Le *country visits* sono state escluse dal *Review Mechanism* per il fatto che sono molto costose⁶⁹. Questa decisione potrebbe però incidere negativamente sull’efficacia del *Review Mechanism*. Ad esempio, le *country visits* sono previste in relazione ai diritti umani nell’ambito dello *Universal Periodic Review* del Consiglio dei diritti umani⁷⁰, e nel quadro del *Review Mechanism* dell’UNCAC⁷¹, seppure in quest’ultimo caso soltanto previo consenso dello Stato sottoposto a riesame. In questi sistemi convenzionali le *country visits* si sono rivelate di grande importanza per garantire l’effettività e, se è previsto il coinvolgimento della società civile, la trasparenza del processo di riesame. Ad esempio, per il fatto che le *visite in loco* possono positivamente contribuire ad innescare le necessarie riforme legislative e istituzionali a livello nazionale⁷².

La seconda questione controversa riguarda il ruolo ‘marginale’ assegnato dal *Review Mechanism* alla società civile in questa fase cruciale della procedura (terzo

⁶⁸*Ibidem*, par. 41.

⁶⁹ Mark Shaw, Ugljesa Zvekić, Peter Gastrov, Julia Stanyard, *What to make of the new UNTOC review mechanism?*, cit.

⁷⁰ *Supra*, nota n. 41.

⁷¹ *Supra*, nota n. 40.

⁷² In argomento si rinvia a Marjiana Trivunovic-Nils Taxell, Jesper Johnsen-Rita de Cássia BIASON, *The role of civil society in the UNCAC review process: Moving beyond compliance?* In “U4 Issue”, n. 4 May 2013, disponibile on-line (<https://www.u4.no/publications>).

entry point). I gruppi della società civile (individuati con una formula molto ampia che comprende le organizzazioni non governative, l'accademia e il settore privato) hanno infatti la possibilità di partecipare, nel quadro dell'attività dei *working groups* della COP, ad un "constructive dialogue"⁷³ con gli Stati parti della Convenzione e dei Protocolli. La formula *constructive dialogue* indica una modalità di partecipazione della società civile al *Review Mechanism* che rappresenta una novità assoluta nel quadro dei *treaty monitoring bodies*. Il problema è che tale dialogo ha luogo soltanto dopo che i *working groups* hanno adottato i loro rapporti finali; inoltre, durante il dialogo non può essere menzionato specificamente nessuno Stato parte⁷⁴. Non è dunque chiaro quale possa essere l'utilità questi *dialoghi costruttivi*, né l'incidenza che la società civile possa realmente avere sul processo di riesame partecipando ad essi.

5. Conclusioni

Il *Review Mechanism* della Convenzione di Palermo è il risultato di un faticoso compromesso che ha posto fine ad un negoziato durato più di dieci anni⁷⁵. Esso presenta alcuni limiti strutturali (in particolare, l'assenza delle visite *in loco*) che potrebbero condizionare negativamente l'efficacia del processo di monitoraggio. Peraltro, poiché le verifiche sono compiute da esperti governativi non mancano i timori che esse possano rivelarsi non pienamente indipendenti, come dai più auspicato. Questo problema potrebbe essere in parte aggirato se gli Stati parti, ai fini della composizione dei team preposti alle verifiche, nominassero degli esperti indipendenti. D'altro canto, per ovviare al rischio che il processo possa rivelarsi

⁷³Resolution 9/1 cit., par. 53.

⁷⁴"No specific country situation shall be mentioned during the constructive dialogues except by the country under review, which may voluntarily raise matters related solely to its own review"; *Ibidem*, par. 53, let b).

⁷⁵ È stato molto più lungo il negoziato che ha preceduto la creazione del *Review Mechanism* rispetto al negoziato che ha portato all'adozione della Convenzione di Palermo e dei suoi Protocolli supplementari. Sulle possibili ragioni alla base delle difficoltà di creare un *Review Mechanism* per la Convenzione di Palermo (in particolare ricondotte dall'autrice al numero esiguo di *treaty monitoring bodies* istituiti nel quadro delle *suppression conventions*) v. Cecily Rose, *The Creation of a Review Mechanism for the UN Convention Against Transnational Organized Crime and its Protocols* cit., p. 63 ss.

scarsamente trasparente, gli Stati potrebbero rinunciare a valersi della confidenzialità delle informazioni contenute nei documenti prodotti dal processo di riesame, come è ad esempio accaduto in molti casi nel quadro delle attività del *Review Mechanism* dell'UNCAC⁷⁶.

Un'altra questione delicata concerne la non piena inclusività del *Review Mechanism* della Convenzione di Palermo. Esso attribuisce infatti un ruolo sostanzialmente limitato alla società civile rispetto ad altri *treaty monitoring bodies*, ed in particolare quelli sui diritti umani (ad esempio, l'UPR)⁷⁷. Questo limite formale potrebbe essere progressivamente eroso nel tempo, grazie alle sinergie che la società civile potrebbe stabilire con gli Stati maggiormente sensibili e impegnati sul piano internazionale nel contrasto del COT. A tal fine appare però di fondamentale importanza che i vari attori della società civile potenzialmente coinvolti dal *Review Mechanism* (organizzazioni non governative, mondo accademico e settore privato) agiscano quanto più possibile in modo coeso e coordinato, e questa è un'altra delle sfide dei prossimi anni.

La decisione di istituire il *Review Mechanism* (nonostante i limiti strutturali che caratterizzano questo sistema di monitoraggio) segna senza dubbio un punto di svolta nella storia della Convenzione di Palermo, ed ha rilanciato il suo ruolo sul piano politico-diplomatico e culturale. L'avvio delle attività del *Review Mechanism* a partire dalla fine del 2020 (siamo ora nella fase preparatoria di *warm up*) consentirà di mantenere costantemente alta l'attenzione della Comunità internazionale sul COT. Inoltre, potrebbe contribuire ad inaugurare una nuova fase dell'*implementation process*, indispensabile per consentire una migliore comprensione del funzionamento della Convenzione di Palermo e dei Protocolli supplementari sul piano pratico e per permettere a questi strumenti giuridici di dispiegare effettivamente tutte le loro potenzialità nel contrasto del COT. A tal fine è però indispensabile che gli Stati parti sappiano valorizzare i vantaggi offerti dalla *peer review*⁷⁸. Soltanto se il processo di monitoraggio fosse accompagnato dalla

⁷⁶ UNODC, UNCAC Country Profiles, (disponibile on-line) <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/country-profile/index.html>.

⁷⁷ *Supra*, nota n. 41.

⁷⁸ *Supra*, nota n. 38.

effettiva volontà nonché dalla fiducia reciproca tra gli Stati parti, si potrebbero infatti generare forti incentivi per l'attuazione e l'osservanza in buona fede degli obblighi assunti sul piano internazionale tramite la ratifica della Convenzione e dei Protocolli.

Bibliografia

Accili Sabbatini Maria Assunta, Balsamo Antonio, *Verso un nuovo ruolo della Convenzione di Palermo nel contrasto alla criminalità transnazionale. Dopo l'approvazione del Meccanismo di Riesame ad opera della Conferenza delle Parti*, in *Diritto penale contemporaneo*, Fasc. 12/2018

Boister Neil, *Transnational Criminal Law?*, in *European Journal of International Law*, 2003

Calderoni Francesco, *Organized Crime Legislation in the European Union. Harmonization and Approximation of Criminal Law, National Legislations and the EU Framework Decision on the Fight Against Organized Crime*, Heidelberg, 2010

Carnevale Stefania, Forlati Serena, Giolo Orsetta (eds.) *Redefining Organised Crime. A Challenge for the European Union?*, Oxford and Portland, Oregon 2017

Dimitropolous Georgios, *Compliance through collegiality: peer review in international law*, Max Planck Institute Luxembourg for International, European and Regulatory Procedural Law, Luxembourg, Working Paper 3, 2014

Forlati Serena (a cura di), *La lotta alla tratta di esseri umani. Fra dimensione internazionale e ordinamento interno*, Jovine, Napoli, 2013

Hauck Pierre, Peterke Sven (eds.), *International Law and Transnational Organised Crime*, Oxford, 2016

McClellan David, *Transnational Organized Crime, A Commentary on the UN Convention and its Protocols*, Oxford, 2007

Obokata Tomoya, *Transnational Organised Crime in International Law*, Oxford and Portland, Oregon, 2010

Pagani Fabrizio, *Peer Review as a Tool for Co-operation and Change. An Analysis of an OECD Working Method*, in *African Security Review*, (11) (4), January 2002

Ponti Christian, *Crimini transnazionali e diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 2010

Rose Cecily, *The Creation of a Review Mechanism for the UN Convention Against Transnational Organized Crime and its Protocols*, in *American Journal of International Law*, vol. 114 n. 1, 2020, p. 51 ss.,

Shaw Mark, *Divisions thwart UNTOC review process*, The Global Initiative against

Transnational Organized Crime, 4 May 2018, disponibile on-line (<https://globalinitiative.net>).

Shaw Mark, Stanyard Julia, *'It is now or never'*, The Global Initiative against Transnational Organized Crime, 14 October 2018 disponibile on-line <https://globalinitiative.net>

Shaw Mark, Ugljesa Zvekić, Peter Gastrov, Julia Stanyard *What to make of the new UNTOC review mechanism?*, The Global Initiative against Transnational Organized Crime, 2 November 2018, disponibile on-line (<https://globalinitiative.net>);

Trivunovic Marjiana, Taxell Niels, Johnsen Jesper, de Cássia Biason Rita, *The role of civil society in the UNCAC review process: Moving beyond compliance?*, in "U4 Issue"; n. 4 May 2013, disponibile on-line (<https://www.u4.no/publications>).

IL REATO DI ASSOCIAZIONE DI TIPO MAFIOSO E LA CONVENZIONE DI PALERMO*

Fabio Basile

Title: The crime of mafia-association and the Palermo Convention

Abstract

In order to combat organized crime - including the mafia type - which is acquiring an increasingly global and transnational dimension, it is absolutely necessary to develop equally global and transactional repressive and preventive responses. The Palermo Convention moves in this direction thanks to the identification of a minimum common denominator in the definition of "organized criminal group", acceptable, and accepted, in the legislation of many States.

Keywords: Organized Crime, Mafia-Association, Palermo Convention, Organized Criminal Group, Transnational Crime

Per far fronte ad una criminalità organizzata - anche di tipo mafioso - di dimensione sempre più globale e transnazionale risulta assolutamente necessario elaborare risposte repressive e preventive altrettanto globali e transnazionali. Si muove in tal senso la Convenzione di Palermo grazie alla individuazione di un minimo comun denominatore nella definizione di "gruppo criminale organizzato", accettabile, ed accettato, nella legislazione di numerosissimi Stati.

Parole chiave: Criminalità organizzata, Associazione di tipo mafioso, Convenzione di Palermo, Gruppo criminale organizzato, Reato transnazionale

*Il testo riproduce la relazione, corredata di note, presentata al Convegno "Mafia e antimafia nell'esperienza italiana e la Convenzione di Palermo", tenutosi il 3 maggio 2019 presso l'Università degli Studi di Milano.

1. La dimensione globale della criminalità organizzata

In un mondo in cui stanno scomparendo i confini fisici, caratterizzato da una crescente velocità e facilità negli spostamenti di persone, merci e capitali, in un mondo in cui, grazie all'evoluzione tecnologica, con un semplice *click* si possono trasferire immense quantità di denaro, dati e informazioni, aumenta considerevolmente, anche per la criminalità organizzata, la possibilità di realizzare, in dimensione transfrontaliera, i propri affari sporchi. Affari sporchi che le consentono di realizzare entrate economiche assai ingenti, destinate, tra l'altro, ad essere inserite nei circuiti economici puliti o a foraggiare operazioni di corruzione e attività di favoreggiamento: e un siffatto, intenso livello di penetrazione della criminalità organizzata nel tessuto sociale "non lede solo il bene giuridico dell'ordine pubblico ma, anche, l'ordine economico e soprattutto l'ordine democratico"¹.

La criminalità organizzata ha, insomma, rapidamente intuito le grandi opportunità di locupletazione offerte dal mercato globale, e si è anche trasformata per meglio sfruttare tali opportunità: gruppi tradizionalmente radicati in zone geografiche circoscritte hanno cominciato ad espandersi, a "colonizzare"² nuovi territori, a "contagiare"³ nuovi mercati; organizzazioni familistiche e verticistiche si sono convertite in strutture più flessibili, reticolari, coinvolgendo all'occorrenza nuove professionalità per realizzare nuovi progetti criminali⁴.

Siffatte opportunità di locupletazione sono offerte alla criminalità organizzata dalla commissione sia di reati *transazionali* per loro intrinseca natura (quali, ad esempio, il contrabbando e la tratta di migranti), sia di reati che si prestano facilmente e proficuamente ad una realizzazione in dimensione *transnazionale*

¹ Antonio Laudati, *I delitti transnazionali. Nuovi modelli di incriminazione e di procedimento all'interno dell'Unione Europea*, in "Diritto penale e processo", 2006, p. 402.

² Tra i primi a parlare efficacemente di "colonizzazione mafiosa", v. Nandodalla Chiesa, *Passaggio a Nord. La colonizzazione mafiosa*, Gruppo Abele edizioni, Torino, 2016, p. 24 ss.; sull'"espansione" dei gruppi mafiosi, si veda altresì il fondamentale lavoro di Rocco Sciarone, *Mafie vecchie, mafie nuove. Radicamento ed espansione*, Roma, II ed., 2009, *passim*.

³ Tra i primi a parlare efficacemente di "contagio", v. Giuseppe Pignatone, Michele Prestipino, *Il contagio. Come la 'ndranghetaha infettato l'Italia*, Laterza, Bari-Roma, 2012, p. 7 ss.

⁴ Per una recente, accurata analisi, di taglio sociologico, del ruolo dei professionisti nell'espansione dell'economia mafiosa, v. Stefania Pellegrini, *L'impresa grigia. Le infiltrazioni mafiose nell'economia legale. Un'analisi sociologico-giuridica*, Ediesse, Roma, 2018, p. 175 ss.

(quali, ad esempio, il riciclaggio, il traffico di stupefacenti, il traffico di armi, la circolazione illegale di beni culturali, i *cybercrimes*).

Di fronte a questa crescente globalizzazione della criminalità organizzata si aggrava, allora, la difficoltà di fornire una risposta preventiva e repressiva affidata ai singoli ordinamenti *nazionali*, risposta che non ha, né potrebbe avere, un'analogia velocità e facilità a intervenire in una dimensione *transnazionale*.

2. La conseguente necessità di una risposta preventivo-repressiva globale

Di fronte alla globalizzazione della criminalità organizzata diventa, pertanto, urgente elaborare una risposta preventivo-repressiva capace di superare i tradizionali dogmi della sovranità nazionale in materia penale⁵ e del principio di territorialità nell'applicazione della legge penale⁶.

Una siffatta risposta globale dovrebbe esplicitarsi lungo due direttrici:

a) attraverso l'armonizzazione o, perlomeno, il ravvicinamento delle legislazioni nazionali sotto il profilo della configurazione delle fattispecie incriminatrici: laddove armonizzazione e ravvicinamento non significano necessariamente 'assoluta uniformità' – il che potrebbe addirittura essere controproducente, considerato l'inevitabile legame della norma penale al contesto locale socio-culturale all'interno del quale essa è prodotta ed è destinata ad operare⁷– ma, più

⁵ Come è stato autorevolmente sottolineato, "il diritto di punire, monopolio dello Stato, è senza dubbio il segno più eclatante della sovranità nazionale": Mireille Delmas Marty, *Verso un diritto penale comune europeo?*, in "Riv. It. Dir. Proc. Pen.", 1997, p. 543; nello stesso senso, v. pure Rosaria Sicurella, *Diritto penale e competenze dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 102, nonché Klaus Tiedemann, *L'uropeizzazione del diritto penale*, in "Riv. It. Dir. Proc. Pen.", 1998, p. 3: "il sistema penale è (...), più di altre materie giuridiche, espressione della sovranità nazionale".

⁶ L'ambito spaziale di applicazione della legge penale è fondamentalmente segnato dal principio di territorialità, espresso, all'interno del nostro codice penale, dall'art. 3: "*la legge italiana obbliga tutti coloro che, cittadini o stranieri, si trovano nel territorio dello Stato*".

⁷ Se, oggi, risulta forse eccessivo il pensiero di Montesquieu secondo cui le leggi di ogni singola nazione "devono essere talmente adatte al popolo per il quale sono state istituite, che è incertissimo se quelle di una nazione possano convenire a un'altra", è comunque indubbio l'elevato tasso di "localismo" che connota il diritto penale ben più di altri settori dell'ordinamento giuridico: in argomento, sia consentito rinviare a Fabio Basile, *Immigrazione e reati culturalmente motivati*. Il

modestamente e realisticamente, riduzione delle differenze, accorciamento delle distanze tra le varie legislazioni;

b) attraverso il miglioramento dei meccanismi di cooperazione interstatale: una cooperazione che non si espliciti soltanto tra le autorità giudiziarie, ma che coinvolga anche gli organi delle indagini (i quali non in ogni angolo del mondo sono organi giudiziari), le autorità di polizia e, auspicabilmente, anche le autorità amministrative (si pensi ad autorità amministrative corrispondenti alle 'nostre' Consob, Banca d'Italia, Agenzia delle Finanze, Agenzia delle Dogane, etc.).

3. Un grave ostacolo al ravvicinamento/armonizzazione delle legislazioni: di cosa parliamo quando parliamo di criminalità organizzata?

Nel percorrere la prima direttrice, quella del ravvicinamento/armonizzazione delle legislazioni (che, in una certa misura, è propedeutica alla seconda, quella della cooperazione), subito ci si imbatte in un grave ostacolo: la babele di termini, concetti, istituti giuridici che affiora non appena si avvia, in una prospettiva sovranazionale, il discorso sulla criminalità organizzata.

A dire il vero, anche a livello nazionale non esiste un'assoluta chiarezza, terminologica e concettuale, sulla nozione di criminalità organizzata, giacché nel nostro ordinamento giuridico non esiste una definizione legislativa di "criminalità organizzata"⁸. In effetti, mentre il codice penale serba un assoluto silenzio sulla nozione di "criminalità organizzata", dove essa non compare in alcun luogo, il codice di procedura penale⁹ e numerose leggi complementari¹⁰ utilizzano tale

diritto penale nelle società multiculturali, Giuffrè, Milano, 2010, in part. cap. II su "Localismo e non-neutralità culturale del diritto penale 'sotto tensione' per effetto dell'immigrazione", p. 75 ss. (ove v. pure i riferimenti bibliografici).

⁸ Di recente, bene evidenzia tale assenza Giuseppina Panebianco, *Repressing organized crime in Italy: recent developments and shortcomings in substantive criminal law*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 2017, p. 1156 ss.; ivi v. pure ulteriori riferimenti bibliografici sull'origine dell'espressione "criminalità organizzata".

⁹ Salvo sviste, nel codice di procedura penale l'espressione "criminalità organizzata" compare nei seguenti articoli:

nozione, ma non ne forniscono la definizione. Tuttavia, la nostra giurisprudenza, impegnata ad interpretare le suddette diverse disposizioni in cui la formula “criminalità organizzata” compare, si è fatta carico di fornirne una precisazione. In particolare, la Cassazione a Sezioni Unite, chiamata a individuare l’ambito di applicazione dell’art. 240 *bis*, co. 2, disp. coord. cod. proc. pen., il quale pone una deroga alla sospensione dei procedimenti nel periodo feriale qualora si tratti di “procedimenti per reati di criminalità organizzata”, ha ritenuto che “la nozione di reati di criminalità organizzata (...) identifica non solo i reati di criminalità mafiosa e assimilata, oltre i delitti associativi previsti da norme incriminatrici speciali, ma anche *qualsiasi tipo di associazione per delinquere, ex art. 416 cod. pen., correlata alle attività criminose più diverse, con l'esclusione del mero concorso di persone nel reato, nel quale manca il requisito dell'organizzazione*”¹¹.

Fuori d’Italia il discorso sulla “criminalità organizzata” è, ovviamente, molto più complicato, già solo a livello terminologico, perché il concetto “criminalità organizzata” viene variamente inteso e variamente riempito di contenuti. Un aneddoto, riferito da un mio collega penalista che una ventina di anni fa decide di organizzare un convegno con ospiti internazionali sulle *strategie di contrasto alla criminalità organizzata*, è emblematico di tale confusione terminologica: il collega portoghese partecipa, infatti, al convegno con un intervento sulle manipolazioni del mercato finanziario, il collega spagnolo con una relazione sulla lotta al terrorismo, il collega tedesco interviene sul contrasto al riciclaggio e alla corruzione, e il collega italiano – ovviamente, nella nostra prospettiva italiana – riferisce dei reati associativi e delle misure di prevenzione¹².

- art. 54-*ter*, in tema di contrasti tra pubblici ministeri (ma solo nella rubrica, e non nel testo dell’articolo);

- art. 90-*quarter* in relazione alla condizione di particolare vulnerabilità della vittima;

- art. 274 lett. c), in tema di misure cautelari;

- art. 371-*bis* co. 3 lett. c), in relazione alle attività di coordinamento del procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo.

¹⁰ Ad esempio, nella legge n. 354 del 1975 sull’ordinamento penitenziario, o nella legge n. 302 del 1990, recante norme a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata.

¹¹ Cass., Sez. Un., 11 maggio 2005, n. 17706, Petrarca, CED 230895, con nota di G. Leo, *La nozione processuale di criminalità organizzata*, in “Corriere del merito”, 2005, p. 830. Più di recente, in senso conforme, Cass., Sez. II, 16 febbraio 2016, n. 6321, Amicucci, CED 266404.

¹² Gabriele Fornasari, *Le strategie di contrasto alla criminalità organizzata: aspetti comparatistici nell’esperienza europeo-continentale*, in *Le strategie di contrasto alla criminalità organizzata nella*

Un'idea della babele concettuale che, fuori d'Italia, si affastella intorno alla formula "criminalità organizzata", si può avere anche navigando sul sito gestito dal criminologo berlinese Klaus von Lampe, il quale cura una raccolta di definizioni di criminalità organizzata utilizzate nei vari Paesi¹³: dopo averne collezionate più di 200, von Lampe propone a sua volta la propria definizione di criminalità organizzata: "*organized crime is what people so label*"¹⁴.

Se ci limitiamo anche al solo ambito eurounitario, possiamo rilevare, grazie ad alcune recenti pregevoli ricerche¹⁵, significative differenze nelle scelte legislative degli Stati membri in tema di criminalità organizzata: non solo perché alcuni Stati membri non conoscono alcuna forma di incriminazione del gruppo o dell'associazione criminale in sé e per sé, cioè a prescindere dalla commissione di un reato-fine (è il caso di Svezia e Danimarca); non solo perché nei Paesi di *common law*, attraverso il *crime of conspiracy*, si dà rilievo anche al mero accordo tra due o più persone per commettere anche un solo reato (è il caso, tra l'altro, di Inghilterra e Galles); ma anche perché, là dove previsto un reato autonomo di associazione per delinquere, il confronto tra fattispecie incriminatrici mostra significative differenze quanto al numero di persone necessario ai fini

prospettiva di diritto comparato, Gabriele Fornasari (a cura di), Cedam, Padova, 2002, p. 174, il quale così chiosa il surriferito episodio: "Un discorso di diritto comparato sulle strategie di contrasto alla criminalità organizzata presenta in primo luogo una difficoltà di fondo. Normalmente, infatti, una indagine comparatistica ha come base essenziale un minimo comun denominatore linguistico e concettuale sul quale svolgersi (...). Diverso si presenta il quadro, almeno a livello di impostazione generale, quando ci si pone il problema di cercare in altri ordinamenti, anche particolarmente vicini al nostro sul piano della cultura giuridica, le realtà omologhe rispetto alle forme di intervento che caratterizzano in Italia la strategia di contrasto alla criminalità organizzata" (*ivi*, p. 173 s.).

¹³Klaus Von Lampe, *Definitions of Organized Crime*, www.organized-crime.de/organizedcrimedefinitions.htm.

¹⁴ V. nota precedente. In termini analoghi, v. anche Michael Levi, *Reflections on Organized Crime: Patterns and Control*, Hoboken, Blackwell, 1998, p. 335, secondo il quale l'espressione "criminalità organizzata" fa riferimento a "un insieme di persone che la polizia e le altre agenzie dello Stato considerano o desiderano che noi consideriamo *davvero pericolose* per la sua integrità essenziale".

¹⁵ Cfr. la ricerca a cura dell'università di Palermo - Dipartimento di Giurisprudenza, coordinata dal prof. Vincenzo Militello, i cui risultati sono pubblicati in Caterina Chinnici (a cura di), *La rilevanza della nozione di organizzazione criminale nell'Unione Europea: percorsi di armonizzazione*, Palermo, 2015; nonché la ricerca a cura della Commissione europea del 2014, coordinata da Andrea Di Nicola, Philip Gounev, Michael Levi, Jennifer Rubin, Barbara Vettori, *Study on paving the way for future policy initiatives in the field of fight against organised crime: the effectiveness of specific criminal measures targeting organised crime*, disponibile online al link <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a1183e4b-1164-4595-a742-fb4514ddd10d>.

dell'associazione (in alcune legislazioni solo due), o quanto ai reati-fine costituenti il programma delinquenziale (in alcuni ordinamenti si dà rilievo tassativo solo a determinati reati di una certa gravità), o quanto, infine, alla necessaria presenza di specifici elementi naturalistici o normativi (tempo di vita dell'associazione, livello di organizzazione, riconoscibile presenza di una suddivisione di ruoli, carattere necessariamente armato dell'organizzazione, etc.).

Ebbene, se siffatte differenze sussistono nella legislazione degli Stati membri dell'Unione europea, è ben presumibile che esse sussistano, ed anche in misura maggiore, a livello mondiale.

4. Il *minimo comun denominatore*, linguistico e concettuale, individuato dalla Convenzione di Palermo

In questo contesto di grave disomogeneità linguistica e concettuale interviene meritoriamente, nel 2000, la Convenzione di Palermo insieme ai suoi tre protocolli¹⁶, che – pur con i suoi limiti e le sue criticità – ha indubbiamente l'enorme merito di aver individuato un *minimo comun denominatore* a livello mondiale¹⁷ del concetto di criminalità organizzata, giacché con essa si è riusciti ad elaborare una definizione di “gruppo criminale organizzato”.

Ai sensi dell'art. 2, lett. a), della Convenzione, infatti, ai fini della Convenzione stessa, la formula ““Gruppo criminale organizzato” indica un gruppo strutturato, esistente per un periodo di tempo, composto da tre o più persone che agiscono di concerto al fine di commettere uno o più reati gravi o reati stabiliti dalla presente

¹⁶ Convenzione e Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001. I tre protocolli concernono:

- la tratta delle persone, in particolare delle donne e dei fanciulli;
- la fabbricazione ed il traffico illecito di armi da fuoco e di loro parti, elementi e munizioni;
- il traffico illecito di migranti via terra, via mare e via aria.

¹⁷ La portata davvero “mondiale” della Convenzione di Palermo è oggi attestata dal fatto che essa ha raccolto, come riporta il sito ufficiale della Convenzione stessa, l'adesione di 190 Stati (al 26 luglio 2018): <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html>

Convenzione, al fine di ottenere, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o un altro vantaggio materiale”¹⁸.

Intorno a tale definizione ruota poi un’ampia e variegata disciplina, contenuta nella Convenzione, composta da:

- disposizioni sostanziali (riguardanti, tra l’altro, la responsabilità da reato degli enti, le sanzioni, la confisca);
- disposizioni processuali (riguardanti, tra l’altro, le regole di giurisdizione, l’esercizio dell’azione penale, le indagini e, in particolare, le indagini comuni a più Stati, le tecniche di investigazioni, il casellario giudiziario, la protezione dei testimoni, delle vittime e dei collaboratori, l’extradizione, il trasferimento dei condannati, la mutua assistenza giudiziaria);
- disposizioni, infine, di natura operativo-amministrativa (riguardanti, tra l’altro, l’attuazione della Convenzione per mezzo dello sviluppo economico e dell’assistenza tecnica, e la prevenzione *lato sensu* intesa).

5. Gli elementi della definizione di “gruppo criminale organizzato”, fornita dalla Convenzione di Palermo

Per meglio intendere significato e portata di tale definizione¹⁹, possiamo procedere a scomporla nei suoi elementi costitutivi, partendo dalla

1. clausola finalistica terminale (“*al fine di ottenere, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o un altro vantaggio materiale*”) la quale, in verità, a causa

¹⁸ Nella versione inglese: Art. 2. – “*For the purposes of this Convention:(a)“Organized criminal group” shall mean a structured group of three or more persons, existing for a period of time and acting in concert with the aim of committing one or more serious crimes or offences established in accordance with this Convention, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit*”.

¹⁹ Tale definizione è stata sostanzialmente recepita – pur con taluni aggiustamenti – anche a livello eurounitario nella Decisione Quadro del Consiglio UE del 2008 sulla lotta al crimine organizzato (2008/841/GAI del 24 ottobre 2008), ai sensi della quale, infatti (art. 1, n. 1), per “«organizzazione criminale» si intende un’associazione strutturata di più di due persone, stabilita da tempo, che agisce in modo concertato allo scopo di commettere reati punibili con una pena privativa della libertà o con una misura di sicurezza privativa della libertà non inferiore a quattro anni o con una pena più grave per ricavarne, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o un altro vantaggio materiale”.

della sua ampiezza, estesa fino a ricomprendere qualsiasi vantaggio materiale, anche indiretto, non possiede alcuna reale capacità selettiva, e risulta, quindi, sostanzialmente superflua²⁰;

2. ben più pregnante è, invece, l'altra clausola finalistica, quella che dà rilievo alla *finalità di commettere uno o più reati gravi o reati stabiliti dalla Convenzione*.

Quali siano i "reati gravi" è indicato dalla Convenzione stessa all'art. 2, lett. b), ai sensi del quale sono tali "*i reati puniti con pena detentiva non inferiore nel massimo a quattro anni*": a tal proposito va rilevato che l'impiego di un parametro numerico fisso per individuare i reati gravi finisce, a ben vedere, per porre sullo stesso piano attività criminali molto differenziate nei vari sistemi penali nazionali, trascurando le significative differenze tra i dosaggi sanzionatori riscontrabili a livello globale²¹.

Almeno un gruppo di reati, spesso rientranti nel programma delinquenziale dei gruppi criminali organizzati, rientra, tuttavia, nella definizione predetta – e quindi nell'ambito di applicazione della Convenzione di Palermo – a prescindere dal *quantum* di pena fissato a livello nazionale, grazie al riferimento ai "*reati stabiliti dalla presente Convenzione*", che sono poi i reati di cui agli artt. 5 (reati di *conspiracy* e di partecipazione ad associazione per delinquere), 6 (reati di riciclaggio), 8 (reati di corruzione) e 23 (reati di intralcio alla giustizia), cui vanno aggiunti i reati previsti nei tre protocolli aggiuntivi (reati concernenti la tratta di esseri umani, il traffico di migranti, la fabbricazione e il traffico illegali di armi da fuoco).

Si noti ancora, a proposito dei reati-scopo, che ai fini della Convenzione è sufficiente la finalità di commettere anche *uno solo* dei predetti reati;

3. il gruppo criminale deve esistere "*per un periodo di tempo*": trattasi, a dire il vero, di un requisito con un certo grado di indeterminatezza, che vale tuttavia ad escludere gruppi estemporanei, privi di una dimensione temporale idonea alla realizzazione del programma delinquenziale;

²⁰ Per tale rilievo, v. Caterina Chinnici (a cura di), *La rilevanza della nozione*, cit., p. 29 s.

²¹ Per tale rilievo, cfr. Vincenzo Militello, *Partecipazione all'organizzazione criminale e standard internazionali d'incriminazione*, in "Riv. It. Dir. Proc. Pen.", 2003, p. 188.

4.i soggetti del gruppo criminale – “*almeno tre*” – devono agire “*di concerto*”: tale requisito impone, sul piano oggettivo, una confluenza di una pluralità di apporti individuali rispetto alla realizzazione complessiva del programma criminoso, mentre, sul piano soggettivo, implica, in capo ad ogni singolo componente del gruppo criminale, una consapevolezza e una volontà di inserirsi con la propria condotta in una realizzazione collettiva²²;

5. infine, il gruppo deve essere “*strutturato*” e per tale si intende, ai sensi dell’art. 2, lett. c), della Convenzione, un gruppo che:

- “*non si è costituito fortuitamente per la commissione estemporanea di un reato*” ma che, d’altra parte,

- “*non deve necessariamente prevedere ruoli formalmente definiti per i suoi membri, continuità nella composizione o una struttura articolata*”.

A proposito di quest’ultima esclusione, è stato giustamente rilevato che in tal modo si finisce per mortificare il requisito dell’organizzazione (vale a dire della struttura organizzata con suddivisione di compiti e, quindi, razionalizzazione del lavoro criminale), che invece è proprio l’elemento capace di conferire una specifica carica criminogena al gruppo stesso²³. Probabilmente tale esclusione si deve al compromesso con i sistemi penali di *common law*, all’interno dei quali il *crime of conspiracy* abbraccia anche ipotesi di mero accordo tra due soggetti per il compimento di un solo reato.

²² Caterina Chinnici (a cura di), *La rilevanza della nozione*, cit., p. 27.

²³ *Ivi*, p. 29 s.

6. Il “gruppo criminale organizzato” della Convenzione di Palermo *versus* l’“associazione di tipo mafioso” di cui all’art. 416 *bis* cod. pen.

Alla luce della nostra breve analisi della definizione di “gruppo criminale organizzato”, è agevole constatare che tale gruppo, rispetto alle categorie giuridiche italiane, si colloca a metà strada tra:

- il mero concorso di persone (rispetto al quale rappresenta un *quid pluris*), e
- l’associazione per delinquere (rispetto alla quale costituisce un *quid minoris*).

In tal senso si è autorevolmente espressa anche la Cassazione a Sezioni Unite, formulando la seguente massima:

“il gruppo criminale organizzato (...) è configurabile, secondo le indicazioni contenute nell’art. 2, punti a) e c) della Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato del 15 novembre 2000 (cosiddetta convenzione di Palermo), in presenza dei seguenti elementi:

- a) stabilità di rapporti fra gli adepti;
- b) minimo di organizzazione senza formale definizione di ruoli;
- c) non occasionalità o estemporaneità della stessa;
- d) costituzione in vista anche di un solo reato e per il conseguimento di un vantaggio finanziario o di altro vantaggio materiale.

(In motivazione, la Corte ha evidenziato che il gruppo criminale organizzato è certamente un “quid pluris” rispetto al mero concorso di persone, ma si diversifica anche dall’associazione a delinquere di cui all’art. 416 cod. pen. che richiede un’articolata organizzazione strutturale, seppure in forma minima od elementare, tendenzialmente stabile e permanente, una precisa ripartizione di ruoli e la pianificazione di una serie indeterminata di reati)”²⁴.

Altrettanto agevole è constatare che il “gruppo criminale organizzato”, se costituisce un *quid minoris* rispetto all’associazione per delinquere di cui all’art. 416 cod. pen., risulta a maggior ragione fornito di requisiti strutturali assai meno

²⁴ Cass., Sez. Un., 23 aprile 2013, n. 18374, Adami, CED 255034, con nota di Fabio Fasani, *Rapporti fra reato associativo e aggravante della transnazionalità*, in “Diritto Penale e Processo”, 2013, p. 793 ss.

stringenti rispetto all'associazione per delinquere di tipo mafioso di cui all'art. 416 *bis* cod. pen.

A questo proposito vale la pena sottolineare il fatto che, durante i lunghi lavori preparatori della Convenzione di Palermo, la discussione cadde anche sulla possibilità di inserire, tra i requisiti strutturali del “gruppo criminale organizzato”, il connotato tipico delle associazioni mafiose, vale a dire la *forza di intimidazione*²⁵. In tal senso, infatti, si espresse:

- il *Piano globale d'azione contro il crimine organizzato transnazionale*, adottato dalla Conferenza ministeriale mondiale sul crimine transnazionale organizzato, tenutasi a Napoli nel 1994, e i cui risultati furono poi recepiti in una risoluzione dell'Assemblea Generale dell'ONU²⁶: ebbene, in un passaggio del predetto Piano si dà esplicito rilievo al fatto che “per combattere efficacemente il crimine organizzato gli Stati devono vincerne l'omertà e sconfiggerne il potere di intimidazione” (nella versione originale inglese: “*in order to effectively combat organized crime, States must overcome its code of silence and intimidation*”)²⁷;

- il Comitato intergovernativo *ad hoc*, preposto alla redazione della bozza della Convenzione di Palermo, il quale, in una delle ultime versioni del testo provvisorio della Convenzione²⁸, formulò una definizione di “gruppo criminale organizzato” la quale conteneva (seppure tra parentesi, a segnalare il disaccordo sul punto) un

²⁵ Dottrina e giurisprudenza italiane sono concordi nel riconoscere nella “forza di intimidazione” il tratto primario e immancabile delle associazioni di tipo mafioso, incriminate dall'art. 416 *bis* c.p. Sul punto v. per tutti Giuliano Turone, *Il delitto di associazione mafiosa*, III ed., Giuffrè, Milano, 2015, p. 120 ss.

²⁶ Risoluzione dell'Assemblea Generale dell'ONU, A/RES/49/159 del 23 dicembre 1994, consultabile al seguente link: <https://undocs.org/en/A/RES/49/159>

²⁷ La versione inglese del Piano Globale d'azione contro il crimine organizzato transnazionale può essere consultata al seguente link: <https://www.imolin.org/imolin/naples.html>. Sul punto, v. Gualtiero Michelini, Gioacchino Polimeni, *Il fenomeno del crimine transnazionale e la Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale*, in *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. La Convenzione ONU di Palermo*, Elisabetta Rosi (a cura di), Ipsoa, Milano, 2007, p. 7 ss.

²⁸ Si tratta della versione risultante dalla terza sessione del Comitato *ad hoc*, tenutasi a Vienna dal 28 aprile al 3 maggio 1999, che può essere consultata al seguente link: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/V99/829/70/PDF/V9982970.pdf?OpenElement>. Il link del sito ufficiale da cui risultano i lavori preparatori delle varie sessioni del Comitato *ad hoc* è, invece, il seguente: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/travaux-preparatoires.html>.

espesso riferimento alla violenza e alla intimidazione quale *modus operandi* delle organizzazioni criminali²⁹.

Sul punto, tuttavia, non venne trovato un accordo definitivo e nel prosieguo dei lavori preparatori si rinunciò, pertanto, all'esperto riferimento alla forza di intimidazione.

A livello internazionale si ripropone, pertanto, oggi lo scenario che aveva caratterizzato la nostra legislazione fino al 1982, allorquando nel nostro ordinamento non esisteva una disposizione incriminatrice *ad hoc* per il contrasto alle associazioni di tipo mafioso, ed anzi diffusa era la convinzione che “quello della mafia è un fenomeno complesso, non ben definibile: è un modo di vivere, di comportarsi, in virtù di occulti vincoli di solidarietà. E non necessariamente la mafia esprime se stessa attraverso veri e propri delitti. Questa inafferrabilità del fenomeno rende praticamente impossibile una definizione razionale: esso si coglie più che altro a livello intuizionistico, emozionale”³⁰.

Come è noto, nel nostro Paese tale convinzione e tale scetticismo sono stati superati e si è riusciti così ad addivenire alla formulazione – forse non impeccabile, ma sicuramente assai preziosa – dell'art. 416 *bis* cod. pen.³¹.

In futuro, tale convinzione e tale scetticismo potranno forse essere superati anche a livello internazionale, consentendo di giungere ad una definizione – magari aggiuntiva e speciale rispetto a quella già esistente – di “gruppo criminale organizzato (mafioso)”, in cui si dia specifico rilievo ad alcuni tratti criminologici propri delle associazioni mafiose e, in particolare, alla loro vocazione imprenditoriale. Si tratta, del resto, di un traguardo il cui raggiungimento è reso oggi più agevole – o, quanto meno, non impossibile – grazie alla recente attuazione del “meccanismo di revisione” della Convenzione di Palermo in seno alla

²⁹ V. di nuovo Gualtiero Michelini, Gioacchino Polimeni, *Il fenomeno del crimine transnazionale*, cit., p. 9.

³⁰ Pietro Nuvolone, voce *Misure di prevenzione e misure di sicurezza*, in “Enc. Dir.”, vol. XXVI, Milano, 1976, p. 645.

³¹ Sulla genesi dell'art. 416 *bis* cod. pen. e sul suo valore aggiunto, quale strumento nella lotta alla mafia, rispetto al tradizionale paradigma dell'associazione per delinquere di cui all'art. 416 cod. pen. v. per tutti Giuliano Turone, *Il delitto di associazione mafiosa*, cit., p. 24 ss.

Conferenza delle Parti aderenti alla Convenzione, previsto dall'art. 32 co. 3 lett. d) ed e) della Convenzione stessa³².

Resta, tuttavia, il fatto che già l'attuale definizione di "gruppo criminale organizzato", fornita dalla Convenzione di Palermo, per quanto non ritagliata specificamente sulla criminalità di tipo mafioso, almeno in sede di sua applicazione transnazionale è sicuramente capace di ricomprendere le manifestazioni criminali delle associazioni di tipo mafioso così come noi le intendiamo alla luce dell'art. 416 *bis* c.p. Se è vero, infatti, come acutamente rileva uno dei massimi conoscitori della dimensione giuridica del fenomeno mafioso, che "la commissione di delitti è lo sbocco naturale e pressoché obbligato di qualsiasi associazione mafiosa e, di conseguenza, qualsiasi associazione mafiosa presenta connotazioni criminologiche tali da poter rientrare, in linea di principio, nello schema del sodalizio criminoso previsto dall'art. 416 cod. pen."³³, a maggior ragione, qualsiasi associazione mafiosa può rientrare, in linea di principio, nella definizione di "gruppo criminale organizzato" della Convenzione di Palermo, avendo quest'ultimo, come sopra visto, requisiti strutturali assai meno stringenti rispetto a quelli previsti dal nostro art. 416 *bis* cod. pen.

Risulta, pertanto, innegabile il prezioso contributo che già oggi la Convenzione di Palermo può offrire per un'azione di contrasto, a livello transnazionale, della criminalità organizzata *anche* di tipo mafioso.

³² Maria Assunta Accili Sabbatini, Antonio Balsamo, *Verso un nuovo ruolo della Convenzione di Palermo nel contrasto alla criminalità transnazionale dopo l'approvazione del meccanismo di riesame ad opera della conferenza delle parti*, in "Diritto penale contemporaneo", fasc. 12, 2018, p. 113 ss.

³³ Giuliano Turone, *Il delitto di associazione mafiosa*, cit. p. 8.

Bibliografia

- Accili Sabbatini Maria Assunta, Balsamo Antonio, Verso un nuovo ruolo della Convenzione di Palermo nel contrasto alla criminalità transnazionale dopo l'approvazione del meccanismo di riesame ad opera della conferenza delle parti, in "Diritto penale contemporaneo", 2018, fasc. 12
- Basile Fabio, *Immigrazione e reati culturalmente motivati. Il diritto penale nelle società multiculturali*, Giuffrè, Milano, 2010
- Chinnici Caterina (a cura di), *La rilevanza della nozione di organizzazione criminale nell'Unione Europea: percorsi di armonizzazione*, S&D, Palermo, 2015
- Dalla Chiesa Nando, *Passaggio a Nord. La colonizzazione mafiosa*, Gruppo Abele Edizioni, Torino, 2016
- Delmas Marty Mireille, *Verso un diritto penale comune europeo?*, in "Riv. It. Dir. Proc. Pen.", 1997
- Di Nicola Andrea, Gounev Philip, Levi Micheal, Rubin Jennifer, Vettori Barbara, *Study on paving the way for future policy initiatives in the field of fight against organised crime: the effectiveness of specific criminal measures targeting organised crime*, disponibile al link <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a1183e4b-1164-4595-a742-fb4514ddd10d>
- Fornasari Gabriele, *Le strategie di contrasto alla criminalità organizzata: aspetti comparatistici nell'esperienza europeo-continentale*, in *Le strategie di contrasto alla criminalità organizzata nella prospettiva di diritto comparato*, Gabriele Fornasari (a cura di), Cedam, Padova, 2002
- Laudati Antonio, *I delitti transnazionali. Nuovi modelli di incriminazione e di procedimento all'interno dell'Unione Europea*, in "Diritto penale e processo", 2006
- Leo Guglielmo, *La nozione processuale di criminalità organizzata*, in "Corriere del merito", 2005
- Levi Michael, *Reflections on Organized Crime: Patterns and Control*, Blackwell, Hoboken, 1998
- Michelini Gualtiero, Polimeni Gioacchino, *Il fenomeno del crimine transnazionale e la Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale*, in *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. La Convenzione ONU di Palermo*, Rosi Elisabetta (a cura di), Ipsoa, Milano, 2007
- Militello Vincenzo, *Partecipazione all'organizzazione criminale e standard internazionali d'incriminazione*, in "Riv. It. Dir. Proc. Pen.", 2003
- Nuvolone Pietro, voce *Misure di prevenzione e misure di sicurezza*, in "Enc. Dir.", vol. XXVI, Milano, 1976
- Panbianco Giuseppina, *Repressing organized crime in Italy: recent developments and shortcomings in substantive criminal law*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 2017
- Pellegrini Stefania, *L'impresa grigia. Le infiltrazioni mafiose nell'economia legale. Un'analisi sociologico-giuridica*, Ediesse, Roma, 2018
- Pignatone Giuseppe, Prestipino Michele, *Il contagio. Come la 'ndrangheta ha infettato l'Italia*, Laterza, Bari-Roma, 2012
- Sciarrone Rocco, *Mafie vecchie, mafie nuove. Radicamento ed espansione*, Roma, II ed., 2009
- Sicurella Rosaria, *Diritto penale e competenze dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2005
- Tiedemann Klaus, *L'europeizzazione del diritto penale*, in "Riv. It. Dir. Proc. Pen.", 1998
- Turone Giuliano, *Il delitto di associazione mafiosa*, III ed., Giuffrè, Milano, 2015

Von Lampe Klaus, *Definitions of Organized Crime*, www.organized-crime.de/organizedcrimedefinitions.htm

LA SECONDA CONFERENZA DI GIOVANNI FALCONE ALLA COMMISSIONE DI PREVENZIONE DEL DELITTO E GIUSTIZIA PENALE DELLE NAZIONI UNITE. CITTÀ DEL MESSICO, 1990

Federica Cabras

Title: The second conference of Giovanni Falcone at the Commission for Crime Prevention and Criminal Justice of the United Nations. Mexico City, 1990

Abstract

On the occasion of the 20th Anniversary of the Convention against Transnational Organized Crime, the section "History and Memory" proposes the second conferences held in Mexico City in 1990 by Giovanni Falcone to members of the United States. In his discourses, Falcone addresses the issues of the Mafia as a global phenomenon and international cooperation, deepening the character of Italian criminal organizations and the main illicit trafficking.

Key words: Giovanni Falcone, Transnational Organized Crime, Mafia, Illicit Trafficking, International Cooperation.

In occasione del ventesimo anniversario della Convenzione contro il crimine organizzato transnazionale, la sezione "Storia e Memoria" ospita un documento raro: il testo della seconda conferenza tenuta nel settembre 1990 a città del Messico da Giovanni Falcone ai membri delle Nazioni Unite. Nelle sue relazioni il giudice palermitano affronta i temi della mafia come fenomeno globale e della cooperazione internazionale, approfondendo i caratteri delle organizzazioni criminali italiane e la portata dei principali traffici illeciti.

Parole chiave: Giovanni Falcone, crimine organizzato transnazionale, mafia, traffici illeciti, cooperazione internazionale.

Di nuovo la sezione “Storia e Memoria” della Rivista ha la possibilità di offrire ai suoi lettori un documento di grande rilievo. A vent’anni dalla firma della Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, l’*Instituto Nacional de Ciencias Penales* (INACIPE) di Città del Messico ha deciso di ripubblicare i discorsi che Giovanni Falcone rivolse ai membri delle Nazioni Unite durante le tre conferenze organizzate presso l’Istituto messicano nei giorni 10, 11 e 12 settembre 1990. La raccolta aggiornata, giunta alla sua quarta edizione¹, contiene le relazioni tenute dal giudice precedute da una ricca prefazione firmata dal dott. Antonino De Leo, rappresentante dell’Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine (UNODC) in Messico.

Il volume si apre con il testo della conferenza dedicata alle tre principali organizzazioni mafiose italiane: ‘ndrangheta, camorra e Cosa nostra. Questa prima relazione è preziosa perché, oltre a ripercorrere la storia, esplorare la struttura e le specificità di ciascuna organizzazione, si concentra sulla definizione del fenomeno mafioso e su quegli aspetti che lo rendono unico rispetto al crimine organizzato generalmente inteso. “Perché non ci sono dubbi sul fatto che la mafiasia crimine organizzato, non tutte le forme di criminalità organizzata sono da considerarsi mafia”². Ma è la seconda conferenza, pubblicata integralmente nelle pagine che seguono, a fornire indicazioni illuminanti in merito alle strategie di contrasto della criminalità organizzata sul piano internazionale. Falcone apre la sua relazione rimarcando la necessità di considerare la dimensione organizzativa, oltre a quella globale, del fenomeno mafioso in riferimento al contrasto di alcuni specifici reati. “In altri termini non si può condurre la repressione al traffico di stupefacenti senza considerare quali siano e come agiscano le organizzazioni criminali implicate”³. In questa seconda conferenza, il giudice affronta con straordinaria lungimiranza il tema della droga e le sue implicazioni a livello internazionale. Quello degli stupefacenti, spiega, è in quegli anni una attività in crescita a livello globale. La

¹ La prima edizione è stata pubblicata nel 1992. Le tre successive edizioni sono state rispettivamente pubblicate nel 1995, 1996 e 2012 (andata in ristampa nel 2019 in occasione del ventennale della Conferenza delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale).

² Giovanni Falcone, *Conferencias Magistrales, La lucha contra el crimen organizado*, INACIPE, Ciudad de México, Cuarta edición 2002, primera reimpresión 2019, p. 2.

³ *Ivi*, p. 23.

mafia dal canto suo ha saputo adeguarsi alle esigenze del mercato, modificando strategie d'azione e rotte dei traffici. In Italia il mercato della cocaina è cresciuto visibilmente, senza tuttavia abbattere il consumo di eroina che, anzi in quegli anni, ha registrato un incremento costante. Cresce anche il numero di stranieri coinvolti nei reati legati agli stupefacenti, così come sono in aumento le morti per overdose.

Dopo aver delineato i tratti generali del mercato della droga in Italia, Falcone affronta la questione cruciale della repressione. “Se questo è il panorama del traffico di droga nelle sue caratteristiche più generali – afferma – è chiaro che si presenta un problema di strategia tanto nazionale quanto internazionale, il quale non può essere risolto in modo disarticolato”⁴. Affronta quindi una serie di questioni che spaziano dalle strategie interne, e dunque dagli strumenti di contrasto italiani, alle strategie di cooperazione (non sempre efficaci) con gli Stati stranieri. Secondo il giudice, il contrasto deve riguardare anche i flussi di denaro, frutto del traffico di droga e di altre attività illecite. Si tratta di indagini spesso delicate e molto complesse che, secondo Falcone, necessitano di una conoscenza globale delle tecniche bancarie e dei sistemi finanziari dei diversi Paesi coinvolti a cui deve seguire una “robusta collaborazione internazionale”⁵. Il volume si chiude con la terza conferenza messicana di Falcone. Nella sua ultima relazione il discorso viene aperto anche alle altre attività illecite realizzate dalla mafia, ai suoi investimenti nell'economia legale e alle strategie di aggressione patrimoniale (sequestro e confisca dei beni). Il traffico di droga è infatti solo una tra le tante attività che compongono l'orizzonte economico mafioso. Falcone sottolinea come ne esistano altre e di pari importanza che in passato hanno contribuito ad allargare la rete di relazioni internazionali, successivamente utilizzate dalla mafia nel traffico di stupefacenti. Il contrabbando di tabacchi, ad esempio, ha svolto per anni questa funzione, consentendo alle organizzazioni mafiose di stringere rapporti con paesi come l'Austria o la Grecia.

Nel corso della sua relazione, Falcone propone una analisi diacronica del fenomeno, accennando ad alcuni suoi mutamenti ed evoluzioni. Se nel passato

⁴ Giovanni Falcone, *op. cit.*, p. 30.

⁵ Giovanni Falcone, *Ivi*, p. 37.

l'attività mafiosa era per lo più di natura parassitaria, in quegli anni il suo ingresso effettivo nel mercato formale attraverso imprese gestite dai clan è divenuto frequente. L'accesso all'economia legale da parte delle organizzazioni mafiose è stato facilitato da indubbi vantaggi competitivi. In primo luogo, dalla enorme disponibilità di denaro frutto dei traffici illegali, dalla capacità intimidatoria in grado talora di consentire alle imprese mafiose di operare in stato di monopolio e, in ultimo, dalla possibilità di eludere le norme sul lavoro e di abbattere così i costi del personale. "Si è parlato di una vecchia e di una nuova mafia. La prima, buona e inoffensiva, e la seconda all'origine di tutti i mali. In realtà, si tratta di un'unica organizzazione mafiosa che si occupa di tutti quegli affari che le consentono di guadagnare denaro"⁶. Negli anni la mafia ha modificato la sua posizione nei confronti dello Stato, selezionato nuovi mercati di investimento e corretto il suo *modus operandi*. E tuttavia, sottolinea con forza il giudice, la sua essenza è rimasta invariata. "Nei fatti – precisa, annientando tutti i luoghi in comune in proposito – la grande forza della mafia risiede nella sua capacità di essere sempre uguale a sé stessa"⁷. La relazione si conclude con una "profetica" riflessione sulla portata internazionale che dovrebbe assumere la lotta al crimine organizzato. "Gli organismi istituzionali faranno tutto il possibile per raggiungere l'obiettivo, però è necessario riconoscere che si tratta di una questione squisitamente politica e, soprattutto, di politica internazionale"⁸. Sono queste le parole che chiudono il ciclo di conferenze tenute da Giovanni Falcone a Città del Messico. Il suo contributo alla formulazione delle strategie repressive e le sue preziose intuizioni sulla portata globale del fenomeno hanno senza dubbio ispirato i contenuti della Convenzione di Palermo e l'azione degli Stati che l'hanno siglata. Perché è a loro che Falcone ha scelto di rivolgersi, anche durante il suo viaggio in Messico. Agli organismi nazionali e internazionali, ossia a quei pubblici qualificati coinvolti nella repressione istituzionale della mafia. Si capisce qui come le preoccupazioni di Falcone siano indirizzate su chi può agire *direttamente* sul crimine organizzato. Lo

⁶ Giovanni Falcone, *op.cit.*, p. 66.

⁷ *Ivi*, p. 63.

⁸ *Ivi*, p. 74.

Stato, dunque, con le sue componenti e la comunità internazionale, ben più che le scuole, gli studenti o i loro insegnanti.

Il volume che contiene il testo qui proposto è stato distribuito ai relatori del convegno “Luchar contra el crimen organizado. Horizontes Internacionales” ospitato simbolicamente dallo stesso INACIPE il 3 dicembre 2019. In quell’occasione è stato firmato l’accordo per la realizzazione di un ponte accademico Italia-Messico tra l’*Instituto para la Justicia* (IMJUS), l’UNODC e il nostro Osservatorio sulla Criminalità Organizzata (CROSS) dell’Università di Milano.

Il brano che segue è tratto da Giovanni Falcone, *Conferencias Magistrales. La lucha contra el crimen organizado*, INACIPE, Ciudad de México, Cuarta edición 2002, primera reimpresión 2019, pp. 23-42.

Segunda Conferencia, 11 de Septiembre 1990

HOY DEBEMOS ocuparnos de la actividad de represión a estas organizaciones criminales. Después de la sumaria descripción del día de ayer, ahora es necesario ocuparse de las estrategias que están llevándose a cabo en Italia para la represión del crimen organizado.

Un hecho importante que debe ser comprendido para la represión de los delitos particulares, me parece, es que debe saberse que en la base y detrás de ellos está siempre una organización criminal. En otros términos, no se puede tratar la represión del tráfico de estupefacientes sin darse cuenta de cuáles son y cómo actúan las organizaciones criminales que están detrás.

Empezaremos por una de las principales actividades ilícitas de la mafia: el tráfico de drogas. Para darse cuenta de lo que está sucediendo en Italia en torno al tráfico de estupefacientes, daré algunos breves datos cuantitativos, pero al mismo tiempo cualitativos, sobre el tráfico mismo. Son datos referidos a los primeros ocho meses del año de 1989. Creo que un dato objetivo, más allá de cifras que resultan bastante discutibles, es el que se refiere a la cantidad de aseguramientos de droga en este periodo, Pues, aun cuando existen otras formas para cuantificar el tráfico de drogas, cada una de ellas posee márgenes de error más o menos elevados.

Comparados con los de 1980, los datos actuales sobre aseguramientos de droga muestran, por una parte, un enorme incremento en el número de estos, y por la otra, algunas modificaciones en el mercado. En 1980 se aseguraron 197 kilos de heroína, mientras que en 1989 fueron 685 kilos de esta misma sustancia. Si se toma en cuenta que, por lo común —y esto es un dato más o menos reconocido—, se asegura entre el 5 y el 10 por ciento del tráfico, se da uno cuenta de la cantidad de heroína que circula en Italia.

Por otra parte, mientras que en 1980 el aseguramiento de cocaína fue de 53 kilos, en 1989 lo fue de 667 kilos. Relevante es también el incremento en los aseguramientos de cannabis y sus derivados —hachís, marihuana y el aceite de hachís—: en 1980 fueron asegurados 4.907 kilos de estas sustancias; en 1989 (primeros ocho meses), 23.232 kilos.

Estos datos nos permitirán hacer las siguientes consideraciones: en primera instancia, el incremento global en el aumento del mercado; en segundo lugar, el aumento muy notable y considerable del tráfico de cocaína; y, en tercer lugar, que la cocaína no ha sustituido a la heroína y que el mercado de esta última se ha mantenido en estable crecimiento. Otros datos estadísticos arrojan distintas consideraciones, como, por ejemplo, el aumento en el número de extranjeros que están implicados en los casos de drogas. En 1987, en Italia se consignaron 1.542 extranjeros por problemas de drogas, y en 1989 el número fue de 3.633, por lo que la tasa en este rubro se ha elevado de 6.7 por ciento a 13.8 por ciento, es decir prácticamente se ha duplicado.

Otro dato significativo que surge de las operaciones de la policía es que, junto con los delitos relativos a los estupefacientes, se han presentado otros delitos del orden común. Así, al mismo tiempo que se realizan aseguramientos de droga, hay también múltiples objetos de notable interés: 464 armas de fuego, numerosas armas blancas y múltiples documentos falsos de identidad. De igual forma, también se aseguraron 8 000 millones de liras, en moneda italiana y extranjera; una gran cantidad de objetos valiosos robados y una gran cantidad de billetes falsos. Lo anterior, desde luego, muestra que el narcotráfico no puede ser considerado de manera aislada, ya que está insertado en una realidad criminal que comprende otros numerosos delitos. De ello se desprende que la estrategia que se debe seguir para combatir el problema debe tener en cuenta la complejidad del mismo y su relación con otros fenómenos delictivos.

En correlación con el aumento del tráfico de drogas se ha dado también un incremento considerable de casos de muerte por sobredosis. En 1989 (primeros ocho meses), los muertos por esta causa fueron 972, por lo que se reporta un incremento de 20 por ciento respecto del año precedente. En el presente año (1990) se han superado, sin problemas, los mil casos.

Es importante hacer notar que la mayoría de los casos fueron provocados por sobredosis de heroína, a excepción de uno, que lo fue de cocaína.

El promedio de edad de los muertos por sobredosis es, para 1990, de 28 años, un año mayor que el de la media de edad de 1989, que fue de 27 años. La consideración que se puede hacer es que, sin duda, los más jóvenes están alejándose un poco del consumo.

Por otra parte, si atendemos a la forma en que fueron realizados los aseguramientos, podemos ver algunos datos de ulterior interés. Comencemos con la heroína, una gran parte de la cual proviene de Turquía —casi 40 por ciento de ella—, lo que confirma que este país es el más importante respecto al tránsito de drogas hacia Occidente, las que asimismo son producidas en la India, en Pakistán y en Afganistán, además de los países del llamado Triángulo de Oro, formado por Birmania, Laos y Camboya. Así que está confirmada la importancia de la ruta balcánica del tráfico de drogas. Por lo común, desde Turquía, utilizando con frecuencia tráilers turcos, y a veces iraníes, la heroína pasa a Bulgaria, de donde prosigue rumbo a Grecia, Yugoslavia y después a Austria e Italia para llegar finalmente a otras naciones de Europa occidental, en particular a los consumidores de Alemania y Holanda.

Por lo general, es la vía terrestre más utilizada para el tráfico de la heroína, lo que implica graves problemas, especialmente si se considera que a través de la ruta balcánica transitan cerca de mil tráilers al día, por lo que resulta muy difícil efectuar el control. Sobre todo, porque todos estos transportes están sujetos a un régimen aduanal especial denominado Transporte Internacional Carretero (TIR), lo cual implica que los camiones son cerrados y sellados en la aduana de donde parten, para ser abiertos solo al llegar a su destino, sin importar por cuántas fronteras hayan pasado. A menos de que exista una sospecha específica acerca del tráiler, lo que motiva desde luego una revisión, estos no son sujetos a ninguna forma de control. Por supuesto, cualquier revisión hace menos ligero, menos fluido, el tráfico internacional que, al menos en Europa, se realiza en gran parte por vía terrestre.

Junto a los de tierra, hay también otros aseguramientos de droga que se han realizado por las vías marítima y aérea; pero, repito, la mayor parte de los

aseguramientos se realizan por la vía terrestre. Esto es por lo que respecta a la heroína.

En cuanto al decomiso de cocaína, las cantidades aseguradas son las mayores en la historia de Italia, lo que coloca a este país en el cuarto lugar en Europa, después de España, Alemania y Francia. España, con casi 1 800 kilos de cocaína; Alemania, con casi 1 400 kilos, y Francia, con 938 kilos. La droga asegurada en Italia proviene, en gran parte, de Colombia (51.4%), de Venezuela (18%) y de Ecuador (6.1%). La mayor parte de la droga asegurada ha sido transportada por vía aérea, pero existen pruebas de que ha sido acarreada por mar una gran cantidad de cocaína. Como dije ayer, hay pruebas seguras de cantidades de droga transportadas desde Colombia a Sicilia en enero de 1988. Otros aseguramientos por vía marítima fueron efectuados en el curso de 1989. Por ejemplo: 53 kilos ocultos en una nave colombiana en el puerto de Liborno; 34 kilos en el puerto de Sabona —siempre a bordo de naves colombianas—; 87 kilos en Imperia, en una nave inglesa; 48 kilos en una nave refrigerante proveniente de Colombia, también en Liborno, y 20 kilos más dentro de una nave de bandera ecuatoriana.

Un elemento importante que deberá tomarse en cuenta en la estrategia de contención de estos ilícitos es la tendencia a la dispersión geográfica de la actividad de refinación de la cocaína. Así, como efecto de la presión que se da en Colombia, han sido descubiertos numerosos laboratorios en Estados Unidos, Canadá, Panamá, en diversos países de Europa, e in en la propia Italia. De cualquier modo, aparte de la utilización de aviones que hacen escalas intermedias para el transporte de la droga desde los países andinos y Estados Unidos, es siempre el tráfico marítimo el que se utiliza con más frecuencia, por lo menos en lo que respecta a los países europeos. Dos considerables cargamentos de cocaína; (650 kilos en agosto y 350 en septiembre, asegurados en Alemania Federal), provenían de la vía marítima.

Existe un dato en verdad preocupante que se aplica a todas las drogas mayores, es decir, cocaína, heroína y cannabis: un excepcional incremento de la producción. Como se sabe, las áreas de producción de hachís son sobre todo Líbano y Marruecos. Fuentes fidedignas indican que mientras en 1957 la producción de

cannabis era estimada como cercana a las 100 toneladas, la actual está entre las 1.500 y las 2.000 toneladas. Se prevé que, en Marruecos, en una extensión de tierra de aproximadamente 10.000 hectáreas, se produzcan 2.000 o 3.000 toneladas. La vía principal de ingreso a Europa es España, pero todos los países costeros del Mediterráneo están afectados por el tráfico.

Un dato que es reconfortante en medio de estas cifras preocupantes es que, al menos en Italia, el consumo de drogas sintéticas es irrelevante. No ha sido asegurado crack, y en lo referente a la droga sintética denominada éxtasis, ha habido tan solo un aseguramiento de 2.000 pastillas. Si este es el panorama del tráfico de drogas en sus características más generales, es claro que se presente un problema de estrategia, tanto nacional como internacional, las cuales no pueden darse de forma desarticulada.

Si comenzamos con la estrategia interna, podemos decir que es muy reciente la aprobación de una nueva ley en Italia, el 26 de junio de este año. El dato en apariencia más importante es que, al contrario del pasado, ha sido calificado como ilícito el consumo de drogas. Por lo tanto, la detención por el uso personal de drogas produce consecuencias jurídicas, aunque ciertamente menores, mientras que en el pasado era del todo lícito utilizar estas sustancias. Esta ley ha dado lugar a polémicas en Italia y fue aprobada con notable dificultad.

Pero mientras el dato más importante parece ser el de la consideración ilícita del consumo de drogas, en realidad son otros los aspectos interesantes de esa ley. Por una parte, está el notable incremento de las penas para los narcotraficantes, a quienes se les puede imponer por este delito una pena de 30 años de prisión. Aun las penas mínimas han sido incrementadas en buena medida.

Por otra parte, es importante considerar, sobre todo en relación con el nuevo Código de Procedimientos Penales italiano, la introducción de una nueva serie de técnicas de investigación para la policía.

Así, para coordinar las estrategias internas con las externas fueron previstos determinados procedimientos de investigación que no solo no existían, sino que la ley no consentía. En concreto, en el pasado, la colaboración internacional entre las

diversas policías extranjeras y la italiana encontraba una dificultad en la obligatoriedad de la acción penal, lo que significa que cuando la policía italiana sabía que un cargamento de droga transitaría por su territorio, tenía la obligación de intervenir y asegurar.

Un ejemplo concreto de cómo el dejar pasar un cargamento de droga puede originar consecuencias importantes para las investigaciones se dio en 1985: después de una intensa colaboración entre Italia e Inglaterra, fue localizado un cargamento de heroína que provenía de Tailandia dirigido a un mafioso siciliano que estaba viviendo en Londres. La droga llegó a un puerto inglés, escondida en mobiliario hecho en Tailandia; la policía inglesa sustrajo 30 kilos de la carga de droga y después dejó partir el resto del cargamento de muebles con la droga hacia Canadá, donde fue recogida por otros mafiosos relacionados con el que vivía en Londres. Dentro de los muebles fueron encontrados otros 23 kilos de heroína, lo que permitió arrestar a los delincuentes canadienses, al mismo tiempo que al mafioso residente en Londres.

Si hubiera existido una norma que exigiera la intervención para asegurar toda la droga, la policía inglesa no hubiera podido consentir la partida del cargamento y en consecuencia, el arresto de los mafiosos en Canadá no habría podido llevarse a cabo. Ahora, con la nueva ley antidroga es permitido el retraso en la ejecución del procedimiento de captura de las personas y el aseguramiento de la droga. Se permite también la adquisición simulada de cargamentos de droga, aquello que los estadounidenses llaman agentes bajo cobertura (*undercover*) y que significa que el agente, el oficial de la Policía judicial, simula ser un traficante y compra droga.

Otra parte importante es la posibilidad de bloquear y revisar naves en alta mar, en la hipótesis de que contengan droga. Esto es, a mi juicio, una consecuencia de la Convención de Montego Bay de 1982, que ha tardado en ser ratificada por todos los países, y que, de serlo, en lo inmediato constituiría una gran ayuda en la represión al narcotráfico internacional. En Italia tuvimos serios problemas por un aseguramiento de ocho a 10 toneladas de hachís porque se argumentaba que había sido realizado en alta mar.

Otra innovación que parece no ser de excesiva importancia, pero que es muy interesante, es la inmediata destinación de los bienes confiscados y asegurados en las operaciones de la propia policía. Recuerdo que en el proceso que se ha denominado Pizza Connection los estadounidenses procedieron sin demora a confiscar todos los medios automotrices utilizados por los traficantes.

Estas primeras novedades de la ley antidroga italiana permitirán con seguridad un mayor incremento en la colaboración internacional de la policía. Antes, todas estas obligaciones legales hacían poco fluida esta colaboración con los demás países, y no por falta de buena voluntad, sino porque los oficiales de Policía judicial tenían grandes problemas. Si se tiene en cuenta que Italia es sobre todo un país de producción y de tránsito, más que de consumo de drogas, este tipo de posibilidades concretas de colaboración dará mayores resultados en el futuro. De hecho, las primeras operaciones ya han sido realizadas en estos primeros meses. Está en curso, justamente en estos días, una investigación en la que he podido autorizar el no arresto de un fugitivo relacionado con el tráfico de estupefacientes para poder continuar con las investigaciones.

Pero esto no es sino un aspecto parcial de la estrategia global de la represión del tráfico. Ahora debemos entrar a analizar las operaciones de los organismos que en Italia se ocupan de la represión al tráfico. Es necesario distinguir —aunque en la práctica esto no se lleva a cabo— el aspecto operativo y el aspecto de reciclaje del dinero, el lavado de dinero que proviene del narcotráfico.

Como quizás muchos saben, en Italia son tres los organismos de Policía que se ocupan de la represión al tráfico de estupefacientes: la Policía de Estado, los Carabinieri (una parte del ejército que tiene funciones de policía) y la Guardia de Finanza (agentes en cargados de las revisiones aduanales y que tienen un estatuto militar particular), y existe un organismo de coordinación unitaria llamado Servicio Central Antidroga, que es un servicio que depende en directo del Ministerio del Interior y que tiene relaciones con las policías de otros países. Por lo tanto, tenemos ya un organismo que se ocupa de la coordinación de la represión al tráfico de drogas que, como he dicho al principio, es una de las principales actividades de las organizaciones mafiosas.

En Italia hay otro organismo encargado de la represión de la mafia, al que se denomina Alto Comisariado de Lucha contra la mafia. El sistema aparenta ser complejo, pero en realidad los problemas se resuelven con buena voluntad entre los distintos miembros de estas oficinas.

Todo esto está relacionado con la reforma del procedimiento penal que introdujo un sistema de carácter acusatorio y no inquisitivo, como era antes. El Ministerio Público, en la actualidad, es solo una parte, por supuesto una parte pública, revestida de las garantías de autonomía y de independencia que también tienen otros órganos del Poder Judicial. Está previsto que, cuando se tiene noticia de un delito, la autoridad policial informe de inmediato al Ministerio Público, el cual, a su vez, tiene la obligación de instruir de inmediato a esta sobre las disposiciones para realizar las investigaciones. Mientras que, en otro tiempo, por su propia actividad, el Ministerio Público podía ser denominado para juez, ya que, en la práctica, realizaba funciones de juez; pero hoy esto no es más así, existe una separación. Todas las pruebas se presentan única y exclusivamente en la audiencia, y la actividad que realiza el Ministerio Público carece de valor de prueba. Como en el pasado, puede oír a testigos, interrogar, hacer inspecciones oculares y otro tipo de actividades, pero estas no poseen valor de prueba; en consecuencia, el momento y el lugar en que se desahogan las pruebas es, en exclusiva, durante la audiencia.

Todo esto, por supuesto, tendrá que provocar un acuerdo entre esta novísima metodología de investigación y toda la serie de instituciones que existen y que están estructuradas sobre la base del viejo procedimiento penal. En el pasado, si el Ministerio Público así lo quería, podía abstenerse de intervenir, y la policía podía realizar toda la investigación hasta dar noticia del delito. Ahora esto no puede ser más así. Ello, como se puede ver, pone dificultades a la coordinación entre Ministerio Público y Policía, que no es sencilla. En Italia hay tantas oficinas del Ministerio Público como tribunales, mientras que la policía tiene dentro de su organización interior algunas instancias de coordinación. Por consiguiente, si no hay una coordinación eficaz entre la oficina del Ministerio

Público y la de la Policía, el primero puede cursar una orden contraria por completo a las que había sostenido la Coordinación de Policía. Por el momento,

todos estos problemas están siendo dejados a la buena voluntad de las personas que en ellos intervienen, aunque es claro que no se puede seguir así por largo tiempo.

Expongo un ejemplo práctico: si se sabe que hay un cargamento de drogas que atraviesa toda Italia, ¿qué sucederá si el Ministerio Público de una jurisdicción autoriza que no sea asegurada la sustancia y otro de una jurisdicción diferente opina que esto no resulta conveniente? Como se ve, el principal problema en Italia, ahora en discusión, es el relativo al logro de una coordinación eficaz entre las oficinas del Ministerio Público. Se trata, sin duda, de un problema de difícil solución debido a que la criminalidad que enfrenta es de naturaleza internacional, ello significa que tiene que ver con la coordinación completa de la represión de todas las actividades criminales, tanto en el nivel de las policías como en el de los Ministerios Públicos, y aun con las agencias exteriores, en el ámbito internacional.

La otra parte del problema, no menos importante se refiere a la localización y aseguramiento del dinero producido por el tráfico de estupefacientes. Diría tal vez que este es un aspecto nuevo y muy importante de la actividad represiva, que permite privar a estas organizaciones criminales del poder económico que tienen y, por consiguiente, es desde luego más eficaz que aquel referido a la intervención directa sobre el tráfico. En todo caso, se trata de actividades complementarias que deben ser desarrolladas en conjunto para una acción que posibilite la detención del fenómeno.

La actividad de localización de estos flujos financieros, exquisitamente ilícitos, es muy delicada y muy difícil de indagar; la intervención en esta materia requiere, ante todo, de una gran profesionalidad por parte de los investigadores. No se trata de una actividad que pueda ser realizada de manera empírica, ya que es muy complicada, porque interviene, precisamente, sobre las arterias económicas de la actividad del Estado. Decía un funcionario del Banco de Italia que el dinero tiene el corazón del conejo y las piernas de la liebre, así que cualquier actividad de investigación, conducida de manera poco profesional, puede crear problemas en la economía del Estado y, al mismo tiempo, puede conducir a resultados falsos.

Es evidente que para trabajar en este campo es presupuesto fundamental un conocimiento global de las técnicas bancarias y de los sistemas financieros de diversos países. Además, se requiere una robusta colaboración internacional. Y es en este punto donde surgen los primeros graves problemas, porque es conocido por todos que hay países que se constituyen en paraísos fiscales, de los que es muy difícil obtener una colaboración eficaz para este tipo de investigaciones. En algunos procesos que tienen que ver con tráfico internacional de drogas hemos realizado investigaciones de este tipo y hemos tenido la oportunidad de palpar la complejidad de estas investigaciones. Una realidad que se ha evidenciado es la presencia de organizaciones internacionales de lavado de dinero. En ocasiones ha sido necesario solicitar la ayuda de ciertos países de los que, en consecuencia, no siempre se ha tenido una respuesta pronta y eficaz a la solicitud de ayuda internacional.

Es necesario decir que Suiza es uno de los países que ha manifestado una voluntad más amplia en este tipo de colaboración, y lo ha hecho a pesar de las dificultades internas de su propia legislación. Precisamente de este país es de donde se han obtenido los mejores resultados. En realidad, es posible afirmar que son otros los países que han creado dificultades a las investigaciones. Hasta ahora la colaboración internacional es cualquier cosa, pero no es eficaz.

En un encuentro con funcionarios del Departamento de Estado estadounidense ha surgido una realidad todavía más interesante, esto es, que existen diferentes canales para el reciclaje de dinero, según se trate de cocaína o de heroína. Los Estados Unidos lograron asegurar grandes sumas provenientes del tráfico de cocaína, mientras que no ha sucedido lo mismo en el caso de la heroína. Ello se explica porque la organización que está detrás del tráfico de heroína es mucho más calificada y profesional, así como por el hecho de que detrás del tráfico de heroína está la mafia siciliana.

Están en curso diversas iniciativas internacionales para obtener mayor uniformidad en la colaboración internacional frente al lavado de dinero que provenga del tráfico de estupefacientes. Una de estas iniciativas es la Declaración de Principios de Basilea, de diciembre de 1988, que consiste en una declaración de

principios para prevenir acerca de la utilización del sistema bancario con el objetivo de lavar dinero. Fue promulgada por el Comité de la Reglamentación Bancaria y las Prácticas de Vigilancia, formado por las instituciones de crédito de las bancas europeas. Un paso que me parece importante de esta declaración es el siguiente, que a la letra dice: "Los bancos e instituciones financieras pueden ser utilizados, sin saberlo, como intermediarios en la transferencia o el depósito de dinero originado en actividades criminales [...] La confianza del público en los bancos, y en consecuencia su estabilidad, puede ser perjudicada por la publicidad negativa generada por una relación inadvertida entre la banca y la criminalidad".

Bajo esta óptica han sido establecidos una serie de principios que deben conducir a la identificación de la clientela, por una parte, y a la observación de la ley, por otra, así como a la colaboración con las autoridades judiciales y la policía. Esto puede conducir a resultados concretos en un periodo corto, sobre todo porque existe un movimiento de opinión pública que está sensibilizado en torno a estos problemas. En Italia existe una comisión parlamentaria de investigación cuyos objetivos son, por cierto, los problemas asociados a la mafia, la cual se ha ocupado —y continúa haciéndolo— de asuntos relacionados con el lavado de dinero.

El problema es que la respuesta de algunos países no llega en un tiempo razonablemente rápido. Si se considera, además, que hay países que tienen problemas en torno a la brevedad de las investigaciones, se incrementan los obstáculos. Otro problema, que en mi opinión no ha sido tomado en cuenta con la suficiente consideración, es el siguiente: no siempre es posible determinar qué parte del dinero proviene del tráfico de drogas y cuál de otras actividades ilícitas. Cuando no se pueden relacionar de manera directa los fondos con un tipo particular de actividad ilícita, pueden generarse problemas importantes de colaboración internacional, en el sentido de que algunos países, para permitir la actuación judicial, requieren que exista una implicación directa entre los fondos y la actividad ilícita, implicación que en principio no es posible establecer.

Con frecuencia ha sido encontrado, sobre todo en Suiza, dinero depositado que provenía del tráfico de drogas, el contrabando, la corrupción y el secuestro de personas; por ello es casi imposible distinguir la procedencia de esos fondos. Con

frecuencia, al inicio de las investigaciones se sabe de algunas personas involucradas con el tráfico de drogas; después se confirma que hay otras personas relacionadas con las primeras que no poseen patrimonio y que, de manera inexplicable, son propietarios de bienes económicos de considerable valor.

Casi siempre quienes tienen relación directa con el tráfico de estupefacientes no son los mismos que aparecen como titulares de las empresas destinatarias de estos fondos ilícitos. En consecuencia, la dificultad que tiene este tipo de investigaciones reside, desde luego, en comprobar la relación que existe entre el propietario y el traficante. Todo esto se puede descubrir solo mediante la investigación bancaria y patrimonial. Por lo tanto, no se encontrará nunca, o al menos nosotros hasta hoy no la hemos encontrado, una organización directamente involucrada en tráfico de drogas que resulte titular de una actividad en apariencia lícita. Aún más, se debe decir que las investigaciones sobre el tráfico de estupefacientes han vuelto a los traficantes todavía más atentos y cuidadosos. Por ello, las relaciones entre el dinero proveniente del tráfico y el tráfico mismo son cada vez más sinuosas y ocultas. He ahí por qué una actividad como el tráfico de la cocaína, que está todavía en sus inicios, es más fácil de descubrir bajo el perfil patrimonial, mientras que en lo que respecta a la heroína esto es mucho más difícil.

GLI AUTORI DI QUESTO NUMERO

Mariele Merlati insegna Storia delle relazioni internazionali e storia della politica internazionale presso l'Università degli Studi di Milano. È membro del Consiglio Direttivo dell'Osservatorio sulla criminalità organizzata e del Progetto memoria della stessa Università. I suoi interessi di ricerca si incentrano, in particolare, sulla politica internazionale degli Stati Uniti e dell'Italia tra gli anni '70 e '80 del Novecento. Ha svolto ricerca presso i principali archivi in Italia, in Gran Bretagna, in Francia e negli Stati Uniti.

Daniela Vignati insegna Storia delle relazioni internazionali e Storia della politica estera italiana presso la Facoltà di Scienze politiche, economiche e sociali dell'Università degli Studi di Milano. La sua principale attività di ricerca verte sulla dimensione internazionale del compromesso storico e ha condotto ricerche presso gli archivi di Londra e Washington, e presso le biblioteche presidenziali di Nixon e Ford.

Corrado Stajano scrittore e giornalista, scrive dal 1987 sul *Corriere della Sera*. Ha lavorato per la Rai come autore e coautore di numerosi documentari televisivi (tra cui *La forza della democrazia*, 1977). Ha pubblicato, tra l'altro, con Einaudi, *Il Sovversivo* (1975), *Africo* (1979), *Un eroe borghese* (1991, da cui fu tratto il film omonimo); con Garzanti *Patrie smarrite* (2001) e *La città degli untori* (2009, Premio Bagutta). Nel 2017 ha pubblicato *Eredità* (Premio NutoRevelli)

Maria Assunta Accili Sabbatin dal 1980 ha svolto incarichi per il Ministero degli Esteri in diversi paesi (Marocco, Cina, Pakistan, Francia). Dal 2003 al 2007 ha diretto la Delegazione Diplomatica Speciale a Taipei; nel 2004 ha ricevuto la nomina di Ministro Plenipotenziario e successivamente l'incarico di Segretario Generale del Commissariato di Governo per l'Expo 2010 di Shanghai; nel 2012 è

stata nominata Ambasciatrice d'Italia a Budapest, e attualmente è Rappresentante Permanente dell'Italia presso le Organizzazioni internazionali dell'ONU.

Christian Ponti insegna Diritto internazionale e Organizzazione internazionale nella Facoltà di Scienze politiche, economiche e sociali. 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, e membro del Collegio docenti del Dottorato di ricerca in Studi sulla criminalità organizzata (Università degli Studi di Milano).

Fabio Basile, ordinario di diritto penale, è titolare dei corsi di "Diritto penale" e "Strategie di contrasto alla criminalità organizzata e misure di prevenzione" presso l'Università degli Studi di Milano, nonché coordinatore del Corso per avvocati penalisti "*Giorgio Marinucci*" e del "*Centro di ricerca coordinata sulle misure di prevenzione*". Autore di numerose monografie e saggi scientifici, è condirettore delle riviste *DPU – Diritto penale e Uomo*, e *Giurisprudenza Italiana*.

Federica Cabrasè dottoranda in Studi sulla criminalità organizzata presso l'Università degli Studi di Milano. Dal 2014 collabora con l'Osservatorio sulla Criminalità Organizzata. È coautrice di rapporti di ricerca per la Presidenza della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno mafioso e per la Commissione Europea. È autrice di articoli su riviste scientifiche italiane e straniere e di capitoli in libri dedicati al tema della presenza delle organizzazioni mafiose italiane e straniere nel Nord Italia e nel mondo. È cultrice della materia in "Sociologia della Criminalità Organizzata" e in "Criminalità economica e finanziaria".