



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI MILANO



OSSERVATORIO SULLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

Rivista di Studi e Ricerche
sulla
Criminalità Organizzata



INDICE

Editoriale

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

Discipline

HAS THE FIREARMS PROTOCOL HELPED REDUCED ARMED VIOLENCE? di Anna Alvazzi del Frate, Emile LeBrun, Christian Ponti	5
---	---

La ricerca

LA ROTTA NIGERIANA DEL TRAFFICO DI RIFIUTI TOSSICI ITALIANI (1987-1988) di Andrea Carnì	30
---	----

Note teoriche

LA STRATEGIA DELL'UNIONE EUROPEA PER LA LOTTA ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA: LA CENTRALITÀ DELL'INFORMAZIONE E LE PROSPETTIVE DI RIFORMA FUTURA di Felicia Vilasi	66
--	----

I VULNERA DEL SISTEMA PUNITIVO DELLE PERSONE GIURIDICHE PER REATO DI CORRUZIONE INTERNAZIONALE ALLA LUCE DEI PRINCIPI EUROUNITARI di Valentina Giambastiani	79
---	----

Storia e memoria

L'AUDIZIONE DALLA CHIESA DEL 4 NOVEMBRE 1970: SCORCI SU UN "METODO" INVESTIGATIVO di <i>Ciro Dovizio</i>	109
--	-----

Il ricordo

GABRIELE MINÍ di <i>Nando dalla Chiesa</i>	134
--	-----

GLI AUTORI DI QUESTO NUMERO	143
--	------------

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), Ciro Dovizio, Ombretta Ingrassi, Michela Ledi,
Mariele Merlati, Roberto Nicolini, Christian Ponti

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

This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0
International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

ISSN 2421-5635

QUESTO NUMERO

Questo numero della “Rivista” propone al lettore contributi eterogenei per materia ma accomunati da una chiara prospettiva internazionale, soprattutto giuridica. E gli consente di misurarsi con più consapevolezza con questioni di grande attualità.

Il primo contributo è firmato da Anna Alvazzi del Frate, Emile LeBrun e Christian Ponti. Esso si confronta con il tema della diffusione delle armi da fuoco, al quale la Rivista ha già negli anni scorsi dedicato la sua attenzione. La domanda di ricerca che viene qui proposta ha una sua originalità. Ed è quello dell’impatto esercitato dal Protocollo sulle armi da fuoco, supplementare alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, sul grado di violenza praticato nel mondo. Il saggio dei tre autori, che combinano saperi e prospettive diversi, esplora attentamente le strade potenzialmente utili a misurare questo effetto; separa analiticamente i fattori che possono avere influito a determinare nuovi trend, e rimanda soprattutto a efficienti programmi di monitoraggio favoriti dai nuovi “meccanismi di revisione” introdotti dalle Nazioni Unite e che vengono ben descritti dagli autori.

Il secondo contributo è firmato da un giovane ricercatore, Andrea Carnì, autore di un saggio sul traffico di rifiuti tossici italiani sulla rotta nigeriana nel biennio 1987-1988. Si tratta di un argomento, quello delle “navi dei veleni”, reso di grande attualità dagli sviluppi delle ricerche e del dibattito sulla criminalità ambientale. Muovendo dagli studi compiuti nell’ambito della propria tesi di dottorato, Carnì ci consegna la profondità storica di un fenomeno a lungo sottovalutato e certo colpevolmente sottaciuto, ricostruendo un quadro di relazioni internazionali *di fatto* in grado di mettere in imbarazzo molte narrazioni ufficiali.

Seguono due note teoriche sui problemi di lotta internazionale al crimine e alla illegalità, entrambe firmate da giovani studiosi. La prima, di Felicia Vilasi, riguarda l’importante documento di Strategia elaborato dalla Commissione Europea, che costituisce il primo intervento organico in attuazione del Trattato di Lisbona del 2014 contro il crimine organizzato. E’ un documento che suggerisce senz’altro un

cambio di passo dell'Unione. L'autrice mette in particolare rilievo l'importanza dello scambio di informazioni, indicando nella risorsa informativa l'elemento irrinunciabile del costituendo patrimonio tecnico e culturale dell'Unione. E in questa prospettiva delinea i rapporti possibili tra le nuove necessità investigative, anche finanziarie, e il ruolo delle agenzie europee: Europol, Eurojust e la neonata Procura Europea.

La seconda nota teorica, di Valentina Giambastiani, tocca invece direttamente il tema della corruzione internazionale, a cui questa Rivista dedica attenzione a causa dei nessi continuamente emergenti tra i fenomeni corruttivi e quelli di criminalità organizzata, sul piano interno come su quello internazionale. In particolare l'autrice sottolinea gli elementi di debolezza del sistema punitivo delle persone giuridiche proprio riferendosi al reato di corruzione internazionale e ai principi dell'Unione Europea chiamati a regolarne il contrasto.

La sezione "Storia e memoria" di questo numero, curata e introdotta da *Ciro Dovizio*, è dedicata infine a un documento storico della Commissione parlamentare antimafia. Si tratta dell'audizione dell'allora colonnello dei Carabinieri *Carlo Alberto dalla Chiesa*, comandante della Legione di Palermo, chiamato a deporre sui caratteri e sull'ascesa della nuova mafia urbana. Centrale risulta oggi il passaggio su *Vito Ciancimino*, indicato dall'alto ufficiale come principale anello di collegamento tra mafia e politica.

Chiude questo numero un contributo mosso da intenti del tutto particolari. Si tratta del saluto reso dal sottoscritto alla memoria di *Gabriele Minì* in apertura dell'anno accademico del Dottorato di Studi sulla criminalità organizzata. *Gabriele* ha ricevuto il titolo di dottore di ricerca dopo la sua dolorosissima scomparsa, avendo già praticamente completato la propria tesi sulla mafia dei Nebrodi. Se ne è andato giovanissimo per una malattia affrontata con coraggio e di cui mai aveva parlato a compagni e docenti nell'arco dei tre anni vissuti insieme. È sembrato giusto alla redazione lasciare qui una traccia del suo passaggio generoso, così significativo sul piano umano come pure degli stimoli scientifici agli studi sul fenomeno mafioso.

N.d.C

HAS THE FIREARMS PROTOCOL HELPED REDUCED ARMED VIOLENCE?

Anna Alvazzi del Frate, Emile LeBrun, Christian Ponti

Title: Has the firearms protocol helped reduced armed violence?

Abstract

This paper focuses on the long-term objective of the Firearms Protocol supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime to reduce certain kinds of armed violence associated with the misuse of firearms. More than 15 years after the Protocol has come into force, the authors ask how its possible impacts on armed violence might be assessed; indicate key challenges for such an enterprise, and suggest directions for future work in this area, towards the establishment of a measurement tool which could help inform the recently established Review Mechanism of the Protocol.

Keywords: firearms trafficking; transnational organized crime; armed violence; Firearms Protocol; treaty review mechanisms

Questo saggio si concentra sulla riduzione di certe forme di violenza armata perpetrate con le armi da fuoco, obiettivo a lungo termine del Protocollo sulle armi da fuoco, supplementare alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale. Quindici anni dopo la sua entrata in vigore, gli autori si interrogano su come misurare i possibili impatti del Protocollo sulla violenza armata, indicando le questioni chiave da affrontare e suggerendo alcune possibili direzioni future degli studi in quest'area, incluso lo sviluppo di uno strumento di misurazione, anche nell'ottica di informare il funzionamento del Meccanismo di riesame del Protocollo, recentemente istituito.

Parole Chiave: traffico di armi da fuoco; criminalità organizzata transnazionale; violenza armata; Protocollo sulle armi da fuoco; Meccanismi di riesame.

1. Introduction

The international community's approach to illicit firearms proliferation began in the late 1990s as an attempt to tighten up and standardize national legal frameworks with the goal of reducing criminal access to guns. Addressing the armed violence that criminals and other actors commit with guns was an underlying rationale of arms control instruments developed through multilateral diplomacy at the UN. These instruments include the Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, their Parts and Components and Ammunition (hereafter the Protocol) and the UN Programme of Action on the illicit trade in small arms (hereafter UN PoA),¹ negotiations for both of which began in 1997. Almost two decades later, it is worth returning to that rationale to ask whether the momentum of implementation has generated impacts in reducing violent firearm offenses. In particular, to ask if the Firearms Protocol made any difference in reducing criminal or other kinds of armed violence.²

When the United Nations Convention against Transnational Organized Crime (hereinafter UNTOC) was adopted in 2000,³ three supplementary protocols were elaborated, namely on trafficking in persons, on smuggling of migrants, and on firearms.⁴ The Firearms Protocol was the last of the three to enter into force, on 3

¹ Negotiations took place in New York and Vienna further to the *Report of the Panel of Government Experts on Small Arms*, UN Doc. A/Res/ 52/298, 27 August 1997 and the Report of the Expert Group Meeting on Gathering Information on and Analysis of Firearm Regulation (see *Criminal Justice Reform and Strengthening of Legal Institutions: Measures to Regulate Firearms*, Vienna, ECOSOC, E/CN.15/1997/4, 7 March 1997).

See https://digitallibrary.un.org/record/248585/files/E_CN.15_1997_4-EN.pdf, and https://digitallibrary.un.org/record/234350/files/E_CN.15_1997_4_Corr.1-EN.pdf.

² In this paper the authors use the following definition of armed violence: “the intentional use of illegitimate force (actual or threatened) with arms or explosives, against a person, group, community, or state, that undermines people-centred security and/or sustainable development” (*Global Burden of Armed Violence 2008*, Geneva, 2008, page 2). This definition does not include self-directed violence (suicide).

³ GA Res. 55/25, 15 November 2000 (entered into force on 29 September 2003).

⁴ *Protocol to Prevent, Suppress, Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime*, UN Doc. A/Res/55/25, 15 November 2000 (entered into force on 25 December 2003); *Protocol Against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, Supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime*, UN Doc. A/Res/55/25, 15 November 2000, (entered into force on 28 January 2004); *Protocol Against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, Supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime*, UN Doc. A/Res/55/255, 31 May 2001.

July 2005, and it celebrated its 15th anniversary in 2020. Despite a relatively low level of ratification (as of August 2021 it counts 120 parties, as opposed to 190 parties to the UNTOC, 178 parties to the Protocol on Trafficking in Persons and 150 to the Protocol on Smuggling of Migrants),⁵ it is a foundational global arms control instrument. It is also likely to gain further momentum thanks to the recently established UNTOC Review Mechanism (hereinafter Review Mechanism)⁶, whose monitoring activities cover the most relevant substantive provisions of the Protocol.

The Protocol, which is also the first *legally binding* global instrument on firearms, aims “to promote, facilitate and strengthen cooperation among States Parties in order to prevent, combat and eradicate the illicit manufacturing of and trafficking in firearms, their parts and components and ammunition”.⁷ By ratifying the Protocol, States make a commitment to criminalize certain activities, establish administrative crime prevention measures, and to cooperate internationally.⁸

The Protocol’s immediate objectives are to constrain illicit manufacturing of and trafficking in firearms, and it shares with its parent Convention and the other protocols the ultimate goal of making the world safer for people, by reducing the negative impacts of these illicit practices, which endanger “[...] the well-being of people, their social and economic developments and their right to live in peace”.⁹ This higher objective, which can be expressed either as a reduction of crime and armed violence or as an increase in safety and security, is in line with the 2030 Agenda for Sustainable Development (hereinafter 2030 Agenda).¹⁰ Among other objectives, the 2030 Agenda promotes peaceful and inclusive societies (Sustainable Development Goal 16, hereafter SDG16), to be achieved in part by reducing all forms of violence and related death rates (SDG Target 16.1) and a significant reduction in

⁵ <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/signatures.html>(last visited on 4 October 2021).

⁶ 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*, CTOC/COP/2018/L.4/Rev.1, 19 October 2018; see Paragraph 6, *infra*.

⁷ Art. 2 of the Protocol.

⁸ See Paragraph 3, *infra*.

⁹ See Preamble (Para. 1) of the Protocol.

¹⁰ UN Doc. A/Res/70/1, 15 September 2015, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*.

illicit arms flows (SDG Target 16.4).¹¹ The UN PoA, which was adopted on 20 July 2001, and the Arms Trade Treaty (hereinafter ATT)¹², which entered into force in December 2014, share these long-term violence reduction and safety promotion goals.

The armed violence prevention objectives of these global arms control instruments express a critical challenge in many countries: approximately 40 per cent of all killings are committed with firearms globally.¹³ This general fact hides a heterogenous phenomenon: collective violence and individual inter-personal violence; legal civilian firearms and illicitly manufactured or trafficked guns. In the case of guns that become illicit because they have been diverted from their authorized users, the point of diversion from legal to illicit varies, and arms that are lost or stolen easily get into criminal hands.¹⁴ This is why a reduction in illicit arms flows – an objective towards which Protocol implementation aims – can be so important for advancing on the higher objective of reducing violence and increasing safety. With the passing of the Protocol's fifteenth anniversary of coming into force in 2020, it is a valuable moment to begin thinking about its possible contribution – and that of other international arms control instruments – in preventing and reducing armed violence.

How this might be done in practice was the focus of a recent discussion by the authors at the 24-hour Conference on Global Organized Crime on 10 November 2020,¹⁵ in which the authors raised some general considerations and potential challenges. Starting from that discussion, this paper adopts an interdisciplinary approach, focusing on both normative compliance and indicators for monitoring trends in armed violence, and considering how the two aspects relate. This assessment exercise, drawing on expertise from the crime control, armed violence

¹¹ The General Assembly qualified these targets as “integrated and indivisible”, *ibidem*, para. 5.

¹² See Paragraph 2, *infra*.

¹³ See Gergely Hideg and Anna Alvazzi del Frate, *Still Not There: Global Violent Deaths Scenarios, 2019–30*, Small Arms Survey, Briefing Paper, Geneva, February 2021, p. 3.

¹⁴ See UNODC, *Global Study on Firearms 2020*, <https://www.unodc.org/unodc/en/firearms-protocol/firearms-study.html>, p. 32.

¹⁵ <https://oc24.globalinitiative.net/1c/>

reduction, and arms control domains, aims to make some observations and provides suggestions for future work in this area.

It could also offer a useful piece of analysis and information to support States in approaching the Protocol's Review Mechanism, as well as consider the impact of the Protocol's implementation on meeting relevant SDG Targets. This is an area where academia and civil society organizations are uniquely positioned to play an important role.

2. The Protocol and the international normative framework

Since the Protocol was adopted, the international community's approach to firearms and firearms violence has evolved considerably. Further to initial data collected by a UN study in 1996–97,¹⁶ in 2001 a first global estimate of the distribution of small arms indicated that more than 50 percent were in the hands of civilians.¹⁷ Furthermore, poor handling of State responsibilities (such as stockpile management and prevention of illicit arms trade, including the capacity to intercept arms after conflicts, for example in the Western Balkans) were producing negative effects in terms of the uncontrolled spread of arms and related violence. Internationally agreed measures to improve State stockpile management, enhance civilian arms controls, and prevent diversion and illicit trafficking were therefore urgent.

Parallel to the negotiations for the Protocol in Vienna, diplomats in New York were negotiating what ultimately resulted in the PoA, adopted in July 2001¹⁸. This soft law instrument commits States to improving domestic legislation on small arms, import/export controls, and stockpile management. It was an important response to the growing awareness of the proliferation of illicit small arms among civilians and the lack of clear norms at the international level. In 2005, the PoA was

¹⁶ See *Small Arms Survey 2001. Profiling the Problem*, Oxford 2001, pp. 17-19.

¹⁷ *Ibidem*, at p. 89.

¹⁸ *Report of the United Nations Conference on the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects*, New York, 9-20 July 2001, UN Doc. A/CONF.192/15.

supplemented by the International Tracing Instrument (ITI)¹⁹ which, for the purpose of tracing, requires States to ensure that firearms are properly marked and that records are kept. The PoA/ITI, whose review process has grown to include a range of guidance and references to evolving good practices, provides States with a framework for supplementing and strengthening the Protocol's basic legal requirements.

In 2013, the ATT²⁰ was adopted, with the purpose to impose conditions on the legal trade of conventional arms among States parties and to link transfer authorizations to considerations of the humanitarian and human rights situations. Like the Firearms Protocol, the ATT is legally binding and, although different in scope (weaponry, and activities covered)²¹ they have roughly the same level of ratification.²²

Meanwhile, other global norms and instruments have become intertwined with the underlying violence prevention and human rights promotion objectives of arms control agreements. Notably, UN Security Council Resolution (UNSCR) n. 1325 on Women, Peace and Security (2000),²³ includes references to the international arms trade and the importance of disarmament. UNSCR 1325 has led to many follow-on resolutions that have become known collectively as the Women, Peace and Security (WPS) Agenda, and which contain frequent references to the importance of arms control and the negative impacts of conventional arms on vulnerable groups.

Furthermore, growing awareness of the impacts of armed violence on development led to the Geneva Declaration on Armed Violence and Development (2006),²⁴ a like-

¹⁹ *Report of the Open-ended Working Group to Negotiate an International Instrument to Enable States to Identify and Trace, in a Timely and Reliable Manner, Illicit Small Arms and Light Weapons*, UN Doc. A/60/88, 27 June 2005.

²⁰ UN Doc. A/RES/67/234, 2 April 2013 (entered into force on 24 December 2014).

²¹ See art. 4 of the Protocol and art. 2 of the ATT.

²² On 4 October 2021, the ATT has 110 State parties to the 120 to the Firearms Protocol. However, a number of the world's largest arms exporters have not ratified the ATT.

²³ UN Doc. S/RES/325, 31 October 2000.

²⁴ Available at <https://www.genevadeclaration.org>. The Geneva Declaration was adopted on 7 June 2006 by 42 states at a Ministerial Summit in Geneva. It was subsequently signed by a total of 113 countries. Between 2006 and 2015, the Declaration was the only instrument making a clear connection between uncontrolled proliferation of licit firearms, illicit trafficking in firearms, armed and crime violence, and human, social, and economic development.

minded, high-level multi-lateral initiative launched by Switzerland and led by a core group of 15 States that promoted the voluntary declaration, ultimately signed by 113 States, as well as commissioning research to measure impacts and acting as a clearing house for best practices.²⁵ By focusing on the violence-development nexus, the Geneva Declaration filled an important gap left by the Millennium Development Goals (MDGs).²⁶

This gap was ultimately more fully addressed in September 2015 with the adoption of the 2030 Agenda, in which UN member States agreed that “Sustainable development cannot be realized without peace and security; and peace and security will be at risk without sustainable development”.²⁷ Goal 16 and specifically SDG Targets 16.1 and 16.4²⁸ addressed the issues at the core of the Geneva Declaration, which in 2015 ceased to be an active process to support the new Agenda.²⁹ With the adoption of SDG Target 16.4 on illicit arms flows, the 2030 Agenda for development became *de facto* a firearms control instrument.³⁰

²⁵ See the three editions of the *Global Burden of Armed Violence*, a comprehensive study of the impacts of armed violence: Geneva Declaration Secretariat, *Global Burden of Armed Violence 2008*, Geneva, 2008; Geneva Declaration Secretariat, *Global Burden of Armed Violence 2011: Lethal Encounters*, Cambridge, 2011; Geneva Declaration Secretariat, *Global Burden of Armed Violence 2015: Every Body Counts*, Cambridge, 2015.

²⁶ See *United Nations Millennium Declaration*, UN Doc. A/RES. 55/2, 18 September 2000.

²⁷ UN Doc. A/RES/70/1, para. 35, see footnote n. 10, *supra*.

²⁸ Goal 16 aims to “Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels”. Goal targets include, *inter alia*, Target 16.1 “Significantly reduce all forms of violence and related death rates everywhere”; and Target 16.4 “By 2030, significantly reduce illicit financial and arms flows, strengthen the recovery and return of stolen assets and combat all forms of organized crime”.

²⁹ *Global Burden of Armed Violence 2015*, Chapter 1, see footnote n. 25, *supra*.

³⁰ Progress towards Target 16.4 is measured by two indicators, namely: 16.4.1: “Total value of inward and outward illicit financial flows (in current United States dollars)”, and 16.4.2: “Proportion of seized, found or surrendered arms whose illicit origin or context has been traced or established by a competent authority in line with international instruments”.

3. State obligations within the Protocol

The Protocol aims at promoting and strengthening international cooperation and developing mechanisms to prevent, investigate and prosecute offences stemming from the illicit manufacturing of and trafficking in firearms. States who ratify the Protocol assume a legal obligation to adopt into their domestic legal frameworks necessary measures, including legislative and administrative ones, to ensure its implementation.³¹

Under Article 5, States parties commit to the criminalization of: illicit manufacturing of firearms, their parts and components and ammunition; illicit trafficking in firearms, their parts and components and ammunition; and falsifying or illicitly obliterating, removing, or altering the marking(s) on firearms required by Article 8 of this Protocol.

Under the Protocol, States parties also commit to some specific administrative measures aimed at identifying and tracing each firearm, namely:

- a) applying unique marking at the time of manufacture of each firearm; requiring appropriate simple marking on each imported firearm; and ensuring appropriate unique marking at the time of transfer of a firearm from government stocks to permanent civilian use (Article 8);
- b) the record-keeping of all the above and any other relevant information about firearms, by following specific modalities (Article 7);
- c) the confiscation of illicitly manufactured or trafficked firearms (Article 6);
- d) sharing information and cooperation in the tracing of firearms with other States parties (Articles 12 and 13).

Core obligations upon States parties finally include the establishment of a comprehensive export, import and transit authorization or licensing systems for firearms (Article 10).

While the words “armed violence” do not appear in the text of the Protocol or in its parent Convention, the concept is alluded to strongly in the first paragraph of the

³¹ See Art. 1 para. 2 of the Protocol and Art. 34 para.1 of UNTOC.

Protocol's Preamble, which refers to “the harmful effects” of illicit firearms manufacturing and trafficking.³² It characterizes the need to address these activities and their effects as 'urgent'. Indeed, historical analysis of the considerations underlying the UNTOC and the Protocol shows that they were designed to address the economic and social consequences of organized crime, characterized as “typically much greater than the consequences of traditional forms of interpersonal violence and crime against property, thus posing a more serious threat to society and national economies”.³³ Transnational organized crime was therefore considered an amplifier of armed violence at multiple levels, both as *modus operandi* of organized criminal groups, and as a consequence of impunity or lack of rule of law.

It is notable that, more than 15 years after the coming into force of the Protocol, the violence reduction dimensions of this instrument still remains to be explored. The States parties to the Protocol have made relatively slow progress in monitoring and assessing its implementation at the national level,³⁴ and this is one reason its potential impacts on violence reduction are obscure. That may soon change with the arrival of the Review Mechanism, discussed below.

³² See Preamble (Para. 1) of the Protocol. The word “violence” appeared in preliminary drafts of the Preamble and was struck only in the final text adopted by the GA; see *Travaux Préparatoires of the negotiations for the elaboration of the United Nations Convention against Organized Crime and the Protocols thereto* (https://www.unodc.org/pdf/ctoccop_2006/04-60074_ebook-e.pdf) pp. 593-595). Similar provisions appear in the Preambles of the PoA (Para. 15) and ATT (Paras. 3 and 7).

³³ See *Travaux Préparatoires of the negotiations for the elaboration of the United Nations Convention against Organized Crime and the Protocols thereto* (https://www.unodc.org/pdf/ctoccop_2006/04-60074_ebook-e.pdf) p. ix.

³⁴ Between 2004 and 2008, the Conference of the Parties to the UNTOC carried out a series of “informal” monitoring activities based on self-assessment in order to gather information on implementation of the Protocol. The Secretariat had received responses to the questionnaire from 55 Member States, of which 37 were parties, 10 were signatories and 8 were non-signatories to the Protocol; see *Implementation of the Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime: consolidated information received from States*, Report of the Secretariat, CTOC/COP/2006/8/Rev.1, 12 August 2008.

4. What can be measured?

Further to the normative aspects, it would be desirable to develop an independent parallel tool to assess the potential violence reduction impacts of the Protocol and other arms control instruments. This tool, if built on a broad base of data collected in the framework of monitoring the SDGs plus additional primary data, would help fulfil State commitments arising not only from the Protocol but also the PoA, the ATT, the 2030 Agenda and the WPS Agenda. But identifying to what extent each process contributes to violence reduction is likely to be challenging. The Protocol and other related arms control instruments are likely to generate synergies, so it may be difficult to separate respective impacts.

For one thing, measuring the direct effects on violence of particular gun policies and laws is complicated by many factors that are difficult to control for. Available data has not allowed researchers to establish a clear relationship between firearm availability levels and firearm homicides at the global level,³⁵ or to assess the impact of a single global gun policy intervention on homicides. Yet many studies identify causality or at least contributory effects of combined policies at the national or regional level.³⁶

Furthermore, much of the information on armed violence and illicit arms proliferation and possession – especially from the most violent contexts – is weak, with incomplete data, often of poor quality (with incomplete time series and/or lacking disaggregation by sex and age of perpetrators and victims, context, type of weapon used). The improvement of data and development of indicators may become an objective per se.

³⁵ See *Global Burden of Armed Violence 2011*, Chapter 3, p. 100; as well as the relevant analysis in the *Global Burden of Armed Violence 2015*, p. 79, footnote n. 25, *supra*.

³⁶ See for example studies on the US (<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/27842178/>; <https://www.bu.edu/articles/2019/state-gun-laws-that-reduce-gun-deaths/>; <https://academic.oup.com/jpubhealth/advance-article-abstract/doi/10.1093/pubmed/fdab047/6225077>); Australia (<https://www.rand.org/research/gun-policy/analysis/essays/1996-national-firearms-agreement.html>); Brazil (<https://pophealthmetrics.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12963-020-00222-3>; <https://revistapesquisa.fapesp.br/en/disarming-violence-2/>).

Implementation of, and compliance with, an international instrument is generally used as indicators of good performance by countries monitoring its effectiveness.³⁷ National reports, statements and updates delivered at regular meetings or conferences of parties can include quantitative and qualitative information on progress in implementation. Monitoring at the international level may also compile and summarize the information received, for example, by using checklists for actions taken (yes/no) on agreement elements.

Such compliance indicators are indispensable but lack granularity and cannot measure progressive improvements. For example, the UNODC database SHERLOC³⁸ contains 51 pieces of national legislation from 32 States in response to implementation of the Protocol and a database of case law in firearms trafficking.³⁹ This provides an important and growing (but still insufficient) source of information about the process of enacting international norms into domestic law and the challenging task to measure compliance with them.⁴⁰

Nevertheless, when violence reduction is not a direct, but rather indirect, expected consequence of implementation – as is the case with the Protocol – this approach has limitations. To move beyond these limitations, a mixed set of research methodologies would be appropriate, incorporating access to official (and

³⁷ Although implementation is typically a decisive requirement to achieve compliance, these two notions are conceptually distinct. On this point see, for instance, Kal Raustiala and Anne-Marie Slaughter, *International Law, International Relations and Compliance*, in *The Handbook of International Relations*, Walter Carlsnaes, Thomas Risse, Beth A. Simonds (eds.), London, 2002, at p. 539: “Implementation is the process of putting international commitments into practice: the passage of legislation, creation of institutions (both domestic and international) and enforcement of rules”, while compliance refers to: “[...] a state of conformity or identity between an actor’s behaviour and a specified rule”.

³⁸ <https://sherloc.unodc.org/cld/en/st/home.html>.

³⁹ A comprehensive review of data measuring the compliance of States parties with the Protocol is not available, but prosecutions of illicit firearms trafficking have historically been low. In this regard the UNDOC, *Global Study on Firearms 2020* (see footnote n. 14, *supra*, at p. 12) argues that criminal justice responses tend to underplay the significance of firearms trafficking: “The evidence suggests that the criminal justice system focuses on firearms trafficking only in a relatively small percentage of the cases where it would be warranted – meaning firearms trafficking is a largely hidden phenomenon, only part of which comes to the surface”.

⁴⁰ To this purpose Neil Boister, *An Introduction to Transnational Criminal Law*, 2nd edn., Oxford, 2018, at p. 412, interestingly pointed out: “it is relatively simple to measure when parties to suppression conventions fail to enact laws they have undertaken to enact” (implementation); on the contrary, it is harder to measure State compliance with international norms contained in the suppression conventions: “The failure to enforce them is more common but more difficult to ascertain”.

unofficial) crime, public health, and other datasets. As is the case in any evaluation process, the assessment should use SMART indicators (specific, measurable, accessible, reliable, and timely). Data should be public and transparent and of a high quality, with good disaggregation at all desired levels so as to capture impacts for all groups of population and communities.⁴¹ Specific indicators to capture the impacts of the Protocol may require fine tuning at the local level to reduce external influences on the minimum extent.

The SDGs include 231 unique indicators against which to measure progress.⁴² These reflect a major effort of the statistical community to provide quantitative measures of change over the period 2015–30. Nevertheless, targets within Goal 16 reveal some of the challenges of over-relying on quantitative indicators. For example, SDG Indicator 16.1.1 supporting Target 16.1 on the reduction of lethal violence rates is highly exposed to the risk of showing an apparent reduction (thus a positive progress over time) due to underreporting, undercounting, or even data manipulation (for example by downgrading intentional homicide cases to unintentional⁴³). Similarly, to measure progress towards a “significant reduction of illicit arms flows” (as foreseen by SDG Target 16.4), SDG Indicator 16.4.2 - on the proportion of firearms traced to their illicit origins - cannot capture much more than the ability of reporting countries to trace firearms. The official data collection mechanism for this indicator is the International Arms Flows Questionnaire (IAFQ),⁴⁴ established by UNODC in consultation with UNODA. According to UNODC, countries successful in tracing firearms are more likely to report low seizure levels,

⁴¹ As per 2030 Agenda’s notable principle that “nobody should be left behind”, SDG Target 17.18 calls for a significant increase in the availability of high-quality, timely and reliable data disaggregated by income, gender, age, race, ethnicity, migratory status, disability, geographic location and other characteristics relevant in national contexts.

⁴² See <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list/>

⁴³ See John A. Eterno and Eli B. Silvermann, *The Crime Numbers Game: Management by Manipulation*, New York, 2012, cited in Wendy Ruderman, *Crime Report Manipulation Is Common Among New York Police, Study Finds*, in “The New York Times”, 28 June 2012, <https://www.nytimes.com/2012/06/29/nyregion/new-york-police-department-manipulates-crime-reports-study-finds.html>

⁴⁴ See <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/statistics/crime/iafq.html>

as opposed to some countries with high levels of seizures which are less successful in tracing.⁴⁵

A mixed methods approach will therefore be necessary to systematically integrate quantitative and qualitative data, with a view to generating a more complete and fully informed impact assessment.

To achieve this result, it will be necessary to carry out qualitative research, including surveys, in-depth interviews, and empirical fieldwork. Qualitative indicators could cover many aspects of the relationship between the State and firearms legislation, in connection with existing norms and their application, the awareness of basic facts relevant to the problem (such as types and extent of firearm violence) among the public and the judiciary, and the role and activity of civil society. These indicators can be correspondingly assessed using qualitative methods. One of the lessons of recent efforts to draw on both official and unofficial data sources to measure progress against violence reduction indicators is the central importance of qualitative data.⁴⁶

It is necessary to consider a set of impact indicators, first of all lethal and non-lethal incidents involving firearms (legal and illicit), types of arms used in different categories of crime, as well as seizure data.⁴⁷ The capacity to produce, collect and analyse such data varies considerably among countries. For example, the UNODC *Global Study on Firearms 2020* indicates that 80 UN Member States – including

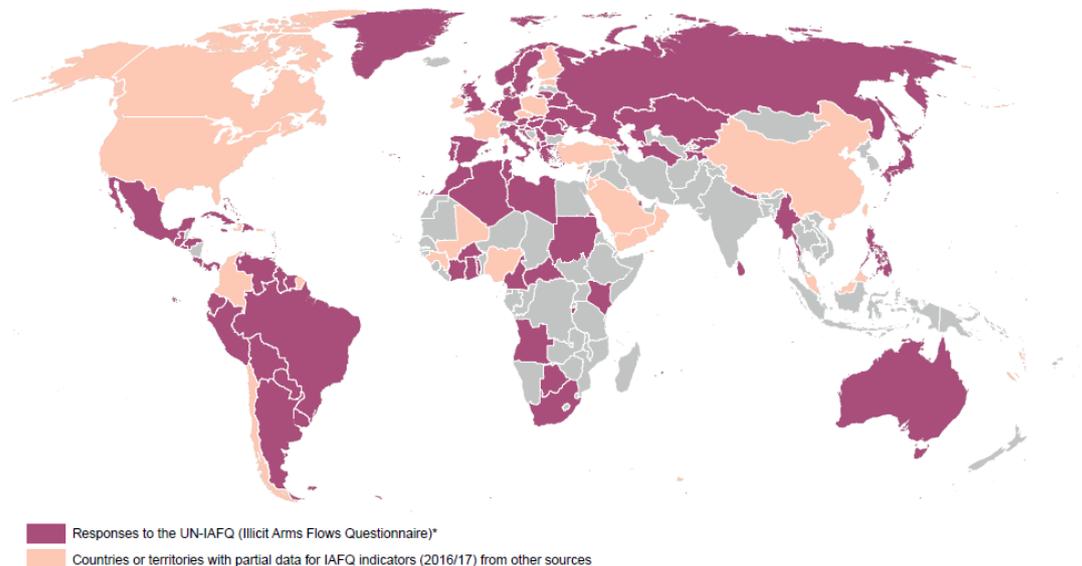
⁴⁵ UNODC, *Global Study on Firearms Trafficking 2020*, see footnote n. 14, *supra*, p. 17.

⁴⁶ “Monitoring and Implementing SDG16+: The Relevance of Non-Official Data and Indices for the 2030 Agenda for Sustainable Development”, SDG16+ Data Initiative 2020 report https://www.idea.int/sites/default/files/news/news-pdfs/%5B18November2020%5D_SDG16DI_Global_Report_2020_%5BNewYorkOffice%5D_%5BAm andaSourek%5D.pdf.

⁴⁷ UNODC, *Global Study on Firearms Trafficking 2020*, see footnote n. 14, *supra*, pp. 77-84. This broad set of indicators could build on existing global databases, for example, the global database of the SDG indicators (<https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database>), the UNODC Global Study on Homicide and relevant database (<https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/global-study-on-homicide.html>), the Global Burden of Disease (<http://www.healthdata.org/gbd/publications>), WHO mortality data (<https://www.who.int/data/data-collection-tools/who-mortality-database>), as well as national and local relevant indicators, but also specialized databases maintained by civil society such as the Global Firearms Holdings and the Global Violent Deaths databases (<https://www.smallarmssurvey.org/databases>).

parties and non-parties to the Protocol – were able to respond to the IAFQ and some supplementary data could be found only for 27 additional countries (see Map 2).⁴⁸

MAP 2..... Responses to the UN-IAFQ (2018 data collection exercise on firearms) and other countries/territories with partial or supplementary data from other sources



* Includes responses from 6 countries limited to metadata and qualitative data only.

Source: UNODC elaboration of data from Illicit Arms Flows Questionnaire and World Customs Organization.

The boundaries and names shown and the designations used on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations. Dashed lines represent undetermined boundaries. Dotted line represents approximately the Line of Control in Jammu and Kashmir agreed upon by India and Pakistan. The final status of Jammu and Kashmir has not yet been agreed upon by the parties. The final boundary between the Sudan and South Sudan has not yet been determined. A dispute exists between the Governments of Argentina and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland concerning sovereignty over the Falkland Islands (Malvinas).

National statistical capacities and approaches differ significantly. Recent research carried out by the Small Arms Survey with UNODC and the African Union Commission included capacity support to a group of African States identify their own indicators for measuring (reductions of) illicit arms flows and impacts.⁴⁹ While all States prioritized the importance of firearms killings, they also specified a range of other, locally-important indicators. These include, among others, data on civilian firearms licensing and registration; percentage of State-held firearms marked and recorded; locally-specific illicit arms flow indicators; numbers of firearms seized and/or destroyed; law enforcement operations and judicial cases dealing with illicit firearms trafficking; and an indicator of the existence of official standard operating

⁴⁸ *Ibidem*, p. 17.

⁴⁹ Final report of the UNSCAR-funded project *Strengthening national institutions in developing a system of indicators on firearms* (unpublished) <https://www.un.org/disarmament/unsscar/sas/>

procedures for safe and secure stockpile management. This suggests that a framework for the assessment of impacts of the Protocol could include some common key indicators but should also be context-specific and flexible.

It should be noted, however, that there is significant regional variation in armed violence, and assessments will need to take this into account. This is one reason it may be difficult to establish a correlation between the (low/high) level of armed violence in a country and accession to/implementation of the Protocol. For example, scenarios in Latin American countries (where the odds of dying of violence are more than four times higher than the global average and about 60 percent of killings are committed with firearms⁵⁰) are quite different from those in other regions characterized by lower levels of armed violence (such as Eastern Asia or Europe⁵¹). In these latter contexts, accession to the Firearms Protocol and other relevant instruments may reflect a responsible action of multilateral diplomacy even in the absence of an emergent problem, thus reinforcing the existing arms control (and, by this logic, armed violence prevention) frameworks.

5. A complex undertaking

The idea of assessing a global firearms instrument for its potential impacts on armed violence makes intuitive sense. In fact, effective implementation of the international arms control regime, which includes the Protocol, is an essential component and a relevant contributor to achieving the SDG targets of a significant reduction in all forms of armed violence (Target 16.1) and of illicit arms flows (Target 16.4).⁵² In the

⁵⁰ See Gergely Hideg and Anna Alvazzi del Frate, *Still Not There: Global Violent Deaths Scenarios, 2019–30*, cit., Table 2 (p. 6) and Figure 7 (p. 10).

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² See, for example, Glenn McDonald, Luigi De Martino, *Measuring Illicit Arms Flows: SDG Target 16.4*, Small Arms Survey, Research Note No 57, Geneva, May 2016, p. 1; and Glenn McDonald, Anna Alvazzi del Frate, Moshe Ben Hamo Yeger, *Arms Control 2.0: Operationalizing SDG Target 16.4*, Small Arms Survey, Briefing Paper, Geneva, October 2017, pp. 3–4. International commitments on arms control and crime prevention, when transformed into domestic law, ultimately aim at significantly reducing violence and harmful effects of arms misuse. Effective implementation is therefore a pre-requisite for progress.

current context, therefore, developing a framework for assessing the impacts of the Protocol on armed violence reduction according to SDG 16 targets and indicators could be a valuable exercise.

Since the instrument is operationalized through the development of national laws and policies, any assessment would have to address multiple steps, while also disentangling its role from that of other instruments, and measuring the impacts of the Protocol-specific actions. As the Protocol is part of an evolving comprehensive and integrated set of international instruments focusing on the firearms problem, separating out the impacts of the Protocol may be challenging. To some degree, there is value in assessing the effects of all relevant measures together, and this is a potentially more straightforward enterprise. At the same time, isolating the impacts of the criminalization and other administrative measures of the Protocol would be valuable for identifying how those specific efforts relate to levels of armed violence. This is feasible at the level of association rather than causation.

Furthermore, different effects of the Protocol may relate to corresponding phases in the process of its operationalization at the national level: signature, ratification, initial implementation, subsequent State practices (including multiple enforcement actions by practitioners), with potentially very long delays between each of these steps. What is more, the motivations for States to accede to the Protocol can be very different: some may join because of the prominence of firearms in criminal violence within their borders; others may do so out of (regional or political) solidarity, opportunity, or other relevant considerations; or because they already have similar laws on their books and agree with the general approach.⁵³ These underlying motivations may have implications for the robustness of implementation and, as a consequence, for any impacts on violence. For these reasons, the entire policy development and implementation process and sequencing needs to be taken into account in assessment efforts.

⁵³ For this reason, there may be a need to interrogate repositories of domestic legislation beyond the level of a simple checklist. Historical information on the development of legislation may provide crucial information. This type of analysis – relatively cumbersome – may be necessary to establish a baseline for assessing the impact of the Protocol in different countries.

Since armed violence prevention is somewhat ‘downstream’ from the criminalization and other preventive measures that the Protocol requires States Parties to introduce, it will be necessary to consider and control for the potential impacts of other factors on armed violence beyond the Protocol, including other arms control efforts or completely unrelated developments. These include: broad socio-economic crises; the commencement or cessation of armed conflict; independently evolving trends in illicit manufacture and trafficking of firearms; natural phenomena (such as the covid-related pandemic) among others. In an ideal world we would have the capacity and means to empirically link illicitly manufactured or trafficked firearms (and ammunition) to specific acts of armed violence; in the real world, this may not be practical in many cases. Many impediments interfere with a direct impact assessment, including the lack of robust baseline data in relevant health, crime, and other datasets.⁵⁴

It is also important to consider that the effects of any control measures may include displacement of the phenomena or the emergence of different scenarios. Trends in illicit firearm manufacture and trafficking are fluid and dynamic and can evolve in unexpected ways, both in response to enforcement efforts and other factors. For example, the banning of handguns in the United Kingdom and tighter EU-level firearm restrictions⁵⁵ have undoubtedly helped reduce violence.⁵⁶ But as handguns have become less available in these regions, convertible firearms have become more

⁵⁴ See for example the analysis of availability of firearms data presented by UNODC in the *Global Study on Firearms Trafficking 2020* (see footnote n. 14, *supra*); the analysis of availability of data on violent deaths presented in Gergely Hideg and Anna Alvazzi del Frate, *Counting and Characterizing Global Violent Deaths (GReVD): Current data sources, gaps and possible remedies, at the Global Registry of Violent Deaths (GReVD), 2020*, website <https://grevd.org/>; and the analysis of gender-relevant firearms datasets presented in Anna Alvazzi del Frate, Gergely Hideg and Emile LeBrun, *Gender Counts: Assessing Global Armed Violence Datasets for Gender Relevance*, Small Arms Survey, Briefing Paper, Geneva, March 2020.

⁵⁵ See the 1997 Firearms (Amendment) Acts, Violent Crime Reduction Act (2006), the Offensive Weapons Act (2019) of the United Kingdom, as well as the Directive (EU) 2017/853 of the European Parliament and of the Council of 17 May 2017 amending Council Directive 91/477/EEC on control of the acquisition and possession of weapons; in OJEU L 137/22, 24 May 2017.

⁵⁶ The UK reports a 35 percent decrease in firearm killings between 2010-2020. See Office of National Statistics of the UK, *Homicide in England and Wales: Appendix Tables*, Table 10 - <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/crimeandjustice/datasets/appendixtableshomicideinenglandandwales>.

visible,⁵⁷ are more frequently seized and confiscated,⁵⁸ and appear more frequently in different forms of violence.⁵⁹ Legal frameworks need to be flexible enough to respond to this fluidity,⁶⁰ and assessment efforts must also be wide enough to take account of these effects. There are also trends in firearms manufacturing technology, such as polymer weapons and 3D printing, that are highly relevant for enforcement efforts.⁶¹

Despite the general scarcity of official data in these areas, significant sources of relevant information already exist, as well as replicable methodologies. These include surveys and empirical research already conducted by UNODC and independent research organizations.⁶² There is a firm basis for developing national

⁵⁷ See Nicolas Florquin, Benjamin King, *From Legal to Lethal: Converted Firearms in Europe*, Small Arms Survey, Geneva, April 2018.

⁵⁸ For example, in Denmark seizures of convertible alarm and gas pistols increased four times between 2014 and 2017. While in 2014 less than one-fifth of them had been converted, in the first months of 2017 this was the case with more than one in three. See Lina Grip, *Illegal weapons, gangs and violent extremism in Denmark*, Country study for the SAFTE project, Flemish Peace Institute, 2018, Table 4, p. 138 - <https://www.flemishpeaceinstitute.eu/safte/publications.html>.

⁵⁹ For instance, the 2015 terrorist attacks in Europe (Paris and Copenhagen) included, *inter alia*, the use of firearms that had been incorrectly deactivated or firearms assembled with badly deactivated components (as well as acoustic weapons being converted into real firearms). For an extensive analysis on the use of firearms (including converted and reactivated firearms) by terrorist groups in Europe see Nils Duquet, Kevin Goris, *Firearms acquisition by terrorists in Europe. Research findings and policy recommendations of Project SAFTE*, Flemish Peace Institute Brussels, 18 April 2018.

⁶⁰ Unlike the Protocol, which provides some flexibility with regard to national control regimes on deactivated weapons (Art. 9) and does not provide for a detailed discipline of conversion (although the definition of firearms under the Protocol includes all devices that “may be readily converted” into a firearm), recent European legislation [Directive (EU) 2017/853 (see footnote n. 55, *supra*) and Commission Implementing Regulation (EU) 2018/337 of 5 March 2018 amending Implementing Regulation (EU) 2015/2403 establishing common guidelines on deactivation standards and techniques for ensuring that deactivated firearms are rendered irreversibly inoperable, in *OJEU*, L 65/1, 8 March 2018] establishes several regulatory measures on deactivated/reactivated and converted firearms; see Christian Ponti, *An Appraisal of the European Union Legal Framework on Illicit Firearms Trafficking after Directive 2017/853/EU*, in this Journal vol. 4 (2) 2018, pp. 13-34.

⁶¹ For a cursory analysis of the actual effectiveness of the Firearms Protocol to address these issues see *Responsiveness of the Firearms Protocol and national legislation to new and emerging threats relating to the illicit manufacturing of and trafficking in firearms, their parts and components and ammunition*, Background paper prepared by the Secretariat, UN Doc. CTOC/COP/WG.6/2020/2, 14 January 2020, especially paras. 34-54. States’ concerns about the criminal exploitation of new technologies such as 3D printing and polymer and modular weapons have been also an important stream of discussion in the UN PoA’s review process. The PoA’s Eighth Biennial Meeting of States will consider whether to establish an open-ended technical expert group on this issue in 2022; see UN General Assembly, *Outcome of the Seventh Biennial Meeting of States to Consider the Implementation of the Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All its Aspects*, UN Doc. A/CONF.192/BMS/2021/CRP.2/Rev.1, 30 July 2021, para. 92.

⁶² Including, for example, the databases on homicides, firearms and other relevant data held by UNODC (see <https://dataunodc.un.org/>); the databases on Global Violent Deaths and Global

violence assessment research efforts and indicators, which would draw on data collected to measure progress towards SDG Targets 16.1 and 16.4, especially. The extent to which States make other data available to researchers will influence how robust assessments can be, and how useful they can be in linking specific implementation efforts to violence reduction, thus enhancing the effectiveness of the Protocol's impacts for all States parties.

6. Leveraging the Review Mechanism of the Protocol

The establishment in 2018 of a Review Mechanism⁶³ marks a promising step in the evolution of the implementation process and compliance with the Protocol—and progress in the critical assessment of its impact on armed violence. Officially launched in October 2020,⁶⁴ it is mandatory on all States parties, although it does not provide for sanctions in case of non-participation. The Review Mechanism includes a general review that takes place in the plenary session of the Conference of the Parties to the UNTOC and country reviews. These encompass a self-assessment with the aim to gather information on implementation;⁶⁵ and a substantive desk peer evaluation component⁶⁶ in which each State's performance is

Firearms Holding of the Small Arms Survey (see <https://www.smallarmssurvey.org/databases>); the Global Database of the SDG indicators (see <https://unstats.un.org/sdgs/unsdg>), etc.

⁶³ See footnote n. 6, *supra*.

⁶⁴ Conference of the Parties to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, Tenth Session, Vienna, 12-16 October 2020, Resolution 10/1, *Launch of the review process of the Mechanism for the Review of the Implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto*, CTOC/COP/2020/10, 3 November 2020.

⁶⁵ The Review Mechanism will provide, in a period of 10 years, for a mandatory mutual evaluation in different cycles of all relevant substantive provisions of the Protocol. With the aim to review each thematic cluster of articles of the Protocol (criminalization, jurisdiction, prevention, law enforcement and international cooperation, etc.), the States under review complete the relevant sections of a self-assessment questionnaire on their implementation and compliance with the Protocol.

⁶⁶ Information may only be examined electronically remotely through the use of a new secure module of the knowledge management portal SHERLOC. Reviewing states are not allowed to carry out on-site visits to the peer reviewed country (for instance, this happens under the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) Anti-Bribery Convention, whose monitoring system foresees a mechanism of mandatory country visits; under other peer review treaty bodies such as the United Nations Convention against Corruption (UNCAC) Review Mechanism on-site visits may take place, but only with the consent reviewed State). These visits which vary in scope (they typically include interviews, inspections, and meetings with the main stakeholders involved in the domestic implementation process) are of crucial importance to assess compliance by measuring the

evaluated by two other States parties (with the assistance of the Secretariat and the active involvement of the State under review).⁶⁷ The goal is to help the reviewed State improve its policymaking, adopt best practices, implement, and comply with the Protocol.

The Review Mechanism rules encourage States parties to involve relevant civil society stakeholders (academia, NGOs, and private sector) both in the consultation and the assessment phases.⁶⁸ Involving research institutions early in the process would increase the inclusiveness, transparency, effectiveness, and legitimacy of the Review Mechanism.

Civil society is well placed to undertake broad consultations with the purpose to help governments to fully complete their self-assessment questionnaires. For instance, by gathering valuable non-official information and data, and developing multi-disciplinary research efforts on synergies and complementarity between the implementation of the Protocol and other global arms control instruments such as the ATT and PoA.⁶⁹ Qualitative research, flexible indicators, rigorous, objective, and scientific findings could positively influence policymaking and enhance not only the implementation of the Protocol but its approaches to illicit firearms manufacture and trafficking and their connection to armed violence.

It is established that the reviewing States, at the final stage of each review phase for each State party, and in close cooperation with the State party under review (and with the assistance of the Secretariat), must prepare a list of observations. This represents an absolute novelty within the context of global small arms control instrument review processes. Assessment criteria for this country review report include any gaps and challenges in the implementation of the provisions under

actual practice of international norms within the State by practitioners, government, and law enforcement officials.

⁶⁷ Each state, on a rotating basis, takes its turn as a reviewer and as a subject of review.

⁶⁸ See *Procedures and rules for the functioning of the Mechanism for the Review of the Implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto*, Resolution 9/1, Annex, footnote n. 6, *supra*, paras. 23 and 53.

⁶⁹ Unfortunately, States parties to the ATT have decided to exclude civil society from some key aspects of information exchange, most notably the Diversion Information Exchange Forum.

review, as well as best practices, suggestions, and any technical assistance needs identified to improve the implementation and compliance with the Protocol.⁷⁰

The country review report is made available to the Working Group on firearms, an intergovernmental subsidiary body of the Conference of the Parties that is convened every two years. The Working Group, which provides an important forum for exchanges of view among firearms experts, submits its observations (including proposals for recommendations and technical assistance needs) to the Conference of the Parties for its final decisions.

Non-governmental stakeholders may effectively contribute to monitoring and evaluation of State's performance at this stage: for instance, by preparing independent studies and reports, indicating any gaps and challenges in the implementation of the Protocol's provisions under review and existing best practices, as well as their impact on armed violence.

The entire monitoring exercise provided by the Review Mechanism does not produce any ranking or sanctions and aims to help States parties to build their own capacities for implementing and complying with the Protocol. This provides room for collaborative engagement between governments and civil society both in the consultation and assessment phase. The governmental (and non-adversarial) character of the Review Mechanism, combined with the educational function (reciprocal learning) of the peer review,⁷¹ are expected to facilitate acceptance and the membership to the process, as well as dialogue and mutual trust between States parties to the Protocol, and between them and civil society stakeholders. But, with

⁷⁰ See Conference of the Parties to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, Tenth Session, Vienna, 12-16 October 2020, Resolution 10/1, *Launch of the review process of the Mechanism for the Review of the Implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto*, cit., Annex II, *Blueprint for the list of observations for country reviews*.

⁷¹ See Georgios Dimitropoulos, *Compliance through collegiality: peer review in international law*, Max Planck Institute Luxembourg for International, European and Regulatory Procedural Law, Luxembourg, Working Paper 3, 2014, pp. 25–40; and, more specifically, Christian Ponti, *The Review Mechanism of the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and Its Protocols. An Analysis Based on Peer Review Methodology*, in *The Palermo Convention at Twenty, Institutional and Substantive Challenges*, Serena Forlati (ed.), Brill Research Perspectives in Transnational Crime, 2020, pp. 22-38.

the aim to maximizing the effectiveness of the review, transparency and inclusiveness should complement the evaluation.⁷²

A separate independent tool to measure armed violence impacts would provide additional information to all stakeholders engaged in the Mechanism. The relation of armed violence impact assessment research efforts to the Review Mechanism will need to be further explored as the Mechanism evolves and States parties become active in it. There are a number of different possibilities to advance a process to “accompany” States parties in their self-assessment,⁷³ as well as in the evaluation phase (for instance, through a wide participation of civil society stakeholders, with the purpose of maximizing the effectiveness of the constructive dialogues⁷⁴ that will take place alongside the meetings of the Working Group on Firearms). This tool would represent an important element in the process to ensure the full potential of the Review Mechanism.

7. Concluding remarks

The first global arms control instruments are now twenty years old. Those early agreements have since spawned additional global, regional, and sub-regional frameworks, many of a legally binding character. These, in turn, have generated

⁷² Unfortunately, although transparency is listed as the first guiding principle of the Review Mechanism, this requirement has vanished during negotiations in the Conference, so that States parties to the Protocol may decide not to disclose all data submitted during the evaluation. These limitations call on States parties to show willingness and strong political commitment in supporting transparency and inclusiveness, with the aim to consolidate the legitimacy of the Review Mechanism.

⁷³ See, for instance, the publication by UNODC Civil Society Team of a toolkit, with the purpose of strengthening the capacity of civil society actors to contribute and to develop strategies (through the engagement with their governments, and in partnership with UNODC) aimed to implement the UNTOC and its supplementing Protocols; see UNODC, *Toolkit on Stakeholder Engagement Implementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime (UNTOC)*, Vienna, 2020.

⁷⁴ Notwithstanding their expected marginality in the process (at least on the paper), these meetings will be convened from 2022 only after the adoption of the final reports by the Working Group (therefore, the possibility of an impact on the part of civil society is very low), they nonetheless represent the main engagement point through which civil society can present to and discuss with States parties their observations about implementation and compliance with the Protocol.

significant activity at the national level across multiple domains and authorities, from the passage of new laws criminalizing certain acts to the establishment of enhanced State policies, procedures and mechanisms. The thematic focuses and short-term objectives of these instruments vary: some are broad and inclusive; others relate more narrowly to specific concerns, such as transfer controls, or illicit manufacture and trafficking. Yet they all aim towards the long-term objective of reducing armed violence and promoting safer and more secure societies.

It is time to begin to ask whether the activities generated by these instruments have had any measurable impact on long-term violence reduction objectives. This paper has suggested that the Firearms Protocol of the UNTOC is a strong candidate for impact evaluation given its age, its relatively narrow scope compared to other instruments, and recent progress made in establishing an official implementation evaluation process--the Review Mechanism.

As a new approach in the domain of global arms control instruments, designing and implementing impact evaluations must necessarily face a number of challenges, including the availability of and access to relevant data, the difficulty of attributing activities and outcomes to specific instruments, and controlling for the many relevant factors outside the realm of arms control policymaking. These and other challenges, while significant, should not prevent the attempt to gain what are in effect insights into the ultimate utility of these instruments, measured against the objectives that they were designed to address. Indeed, Agenda 2030 commitments make such an exercise necessary.

This paper has sketched some initial thinking for how armed violence impact tools might be developed to accompany and inform the Firearms Protocol's planned assessment procedures within the Review Mechanism. Clearly, for such a proposal to gain traction, it must be a collaborative and mutually-supportive exercise involving academia, civil society, and national authorities, who must all share an investment in the outcomes. Indeed, only collective commitments among these actors will ensure that the insights generated by impact evaluations are considered and acted upon--and can ultimately contribute to making a difference in the lives of people they are designed to serve.

Bibliography

Alvazzi del Frate Anna, Hideg Gergely, LeBrun Emile, *Gender Counts: Assessing Global Armed Violence Datasets for Gender Relevance*, Small Arms Survey, Briefing Paper, Geneva, March 2020.

Arms Trade Treaty, 2013, in *UNTS*, vol. 3013, I-52373.

Boister Neil, *An Introduction to Transnational Criminal Law*, 2nd edn., Oxford University Press, Oxford, 2018.

Dimitropoulos 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.

Duquet Nils, Goris Kevin, *Firearms acquisition by terrorists in Europe. Research findings and policy recommendations of Project SAFTE*, Flemish Peace Institute Brussels, 18 April 2018.

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

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

Florquin Nicolas, King Benjamin, *From Legal to Lethal: Converted Firearms in Europe*, Small Arms Survey, Geneva, April 2018.

Geneva Declaration for Armed Violence and Development, Geneva, 2006.

Geneva Declaration Secretariat, *Global Burden of Armed Violence 2015: Every Body Counts*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015.

Geneva Declaration Secretariat, *Global Burden of Armed Violence 2011: Lethal Encounters*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011.

Geneva Declaration Secretariat, *Global Burden of Armed Violence 2008*, Geneva Declaration Secretariat, Geneva, 2008.

Hideg Gergely, Alvazzi del Frate Anna, *Still Not There: Global Violent Deaths Scenarios, 2019–30*, Small Arms Survey, Briefing Paper, Geneva, February 2021.

Hideg Gergely, Alvazzi del Frate Anna, *Counting and Characterizing Global Violent Deaths: Current data sources, gaps and possible remedies*, Global Registry of Violent Deaths (GReVD), 2020.

Grip Lina, *Illegal weapons, gangs and violent extremism in Denmark*, Country study for the SAFTE project, Flemish Peace Institute, 2018.

McDonald Glenn, Alvazzi del Frate Anna, Ben Hamo Yeger Moshe, *Arms Control 2.0: Operationalizing SDG Target 16.4*, Small Arms Survey, Briefing Paper, Geneva, October 2017.

McDonald Glenn, De Martino Luigi, *Measuring Illicit Arms Flows: SDG Target 16.4*, Small Arms Survey, Research Note No 57, Geneva, May 2016.

Ponti Christian, *The Review Mechanism of the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and Its Protocols. An Analysis Based on Peer Review Methodology*, in *The Palermo Convention at Twenty, Institutional and Substantive Challenges*, Forlati Serena (ed.), Brill Research Perspectives in Transnational Crime, 2020.

Ponti Christian, *An Appraisal of the European Union Legal Framework on Illicit Firearms Trafficking after Directive 2017/853/EU*, in "Rivista di Studi e Ricerche sulla Criminalità Organizzata", 4, 2, 2018.

Raustiala Kal, Slaughter Anne-Marie, *International Law, International Relations and Compliance*, in *The Handbook of International Relations*, Carlsnaes Walter, Risse Thomas, Simonds Beth A. (eds.), SAGE Publications Ltd, London, 2002.

Small Arms Survey 2001. Profiling the Problem. Oxford University Press, Oxford, 2001.

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

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

UN DOC, *Outcome of the Seventh Biennial Meeting of States to Consider the Implementation of the Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects*, A/CONF.192/BMS/2021/CRP.2/Rev.1, para. 92, 30 July 2021.

UN DOC, Conference of the Parties to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, Tenth Session, Vienna, 12-16 October 2020, Resolution 10/1, *Launch of the review process of the Mechanism for the Review of the Implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto*, CTOC/COP/2020/10, 3 November 2020.

UN DOC, Responsiveness of the Firearms Protocol and national legislation to new and emerging threats relating to the illicit manufacturing of and trafficking in firearms, their parts and components and ammunition, Background paper prepared by the Secretariat, CTOC/COP/WG.6/2020/2, 14 January 2020.

UN DOC, 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*, CTOC/COP/2018/L.4/Rev.1, 19 October 2018.

UN DOC, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/Res/70/1, 15 September 2015.

UN DOC, *Implementation of the Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime: consolidated information received from States*, Report of the Secretariat, CTOC/COP/2006/8/Rev.1, 12 August 2008.

UN DOC, *Report of the Open-ended Working Group to Negotiate an International Instrument to Enable States to Identify and Trace, in a Timely and Reliable Manner, Illicit Small Arms and Light Weapons*, A/60/88, 27 June 2005.

UN DOC, *Report of the United Nations Conference on the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects*, A/CONF.192/15,9-20 July 2001.

UN DOC, *Resolution n. 1325 on Women, Peace and Security*, S/RES/325, 31 October 2000.

UN DOC, *United Nations Millennium Declaration*, A/RES. 55/2, 18 September 2000.

UN DOC, *Report of the Panel of Government Experts on Small Arms*, A/Res/ 52/298, 27 August 1997.

UNODC, *Global Study on Firearms 2020*, Vienna, 2020.

LA ROTTA NIGERIANA DEL TRAFFICO DI RIFIUTI TOSSICI ITALIANI (1987-1988)

Andrea Carnì

Title: The nigerian route of italian toxic waste traffic (1987-1988)

Abstract

The article focuses on the international traffic of Italian hazardous waste directed to Nigeria between 1987 and 1988. In particular it analyses the Italian-Nigerian route, which was the one most used by the companies that organized and carried out the traffic during the 1980s, the actors who took part in it, the goods that were unloaded and the important - and so far scarcely explored - effects on the bilateral relations between Italy and Nigeria.

Key words: ships of death; waste trafficking; environmental crime; ecomafie; Italian-Nigerian diplomatic relations.

L'articolo affronta il tema del traffico internazionale di rifiuti tossico-nocivi italiani diretto in Nigeria tra il 1987 e il 1988, alla luce dei rapporti diplomatici intrattenuti dai governi italiani con il Paese destinatario durante la seconda metà degli anni Ottanta. Il contributo pone al centro dell'analisi la rotta italo-nigeriana - quella maggiormente utilizzata dalle società che organizzarono ed effettuarono i traffici durante gli anni Ottanta - gli attori che ne presero parte, la merce che fu scaricata e le importanti, e finora poco studiate, ricadute sul piano dei rapporti bilaterali tra Italia e Nigeria.

Parole chiave: navi dei veleni; traffico di rifiuti; criminalità ambientale; ecomafie; rapporti diplomatici italo-nigeriani.

1. Introduzione

Tra il 1987 e il 1988 nove imbarcazioni cariche di rifiuti tossici partirono dai porti italiani facendo rotta verso Paesi del Sud del Mondo con l'intento di smaltire in loco gli scarti prodotti dalle industrie italiane. Da quanto emerge dalla documentazione approvata e pubblicata dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti (da ora in avanti solo Commissione rifiuti), della diciassettesima legislatura, che al tema ha dedicato una relazione apposita,¹ ben cinque spedizioni ebbero una comune destinazione: il porto fluviale di Koko, in Nigeria. Proprio nel Paese governato da Ibrahim Babangida, però, le cose non andarono come previsto. Quando nel giugno del 1988 le autorità nigeriane scoprirono l'esistenza di questi traffici e l'utilizzo di terreni agricoli al posto di discariche, richiesero immediatamente il recupero dei fusti al governo italiano creando tensioni diplomatiche particolarmente rilevanti.²

Questo saggio intende portare l'attenzione sulla rotta nigeriana del traffico internazionale di rifiuti tossici-nocivi, la più inflazionata delle cosiddette "navi dei veleni", sugli attori che organizzarono ed effettuarono i traffici tra il 1987 e il 1988, e sulle importanti criticità diplomatiche che emersero nell'estate del 1988 tra il governo nigeriano di Ibrahim Babangida e il governo italiano presieduto da Ciriaco De Mita.³

¹ Si veda: Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti, XVII legislatura, *Relazione sulle «navi dei veleni». I traffici internazionali di rifiuti negli anni '80 e '90*, doc. XXIII N. 51, approvata il 28 febbraio 2018.

² Si vedano: Sylvia F. Liu, *The Koko Incident: Developing International Norms for the Transboundary Movement of Hazardous Waste*, in "Journal of Natural Resources & Environmental Law", vol. 8, no. 1, 1992-1993, pp. 121-154; Robert Lu, *West Africa; The Industrial World's Dumping Grounds*, in "Harvard International Review", vol. 11, n. 4, Summer 1989, pp. 57-59; Phil O'Keefe, *Toxic Terrorism*, in "Review of African Political Economy", n. 42 (1988), pp. 84-90; Cyril I. Obi, *Globalization and Environmental Conflict in Africa*, in "African Journal of Political Science / Revue Africaine de Science Politique", Vol. 4, No. 1 (June 1999), pp. 40-62; Toyin Falola, Adam Paddock, *Environment and Economics in Nigeria*, Abingdon, Routledge, 2013.

³ All'interno di questo saggio viene proposta una parte dei risultati della ricerca dottorale condotta tra il 2017 e il 2020 che ha portato alla stesura della tesi dal titolo: *Ships of death. Il traffico internazionale di rifiuti tossico-nocivi e radioattivi italiani diretto in Libano, Nigeria e Somalia (1987-1992)*.

Il tema ha ricevuto particolare attenzione da parte degli studiosi intorno ai primi anni Novanta per poi esser affrontato a partire dai primi anni del nuovo millennio.⁴ È possibile individuare ricerche provenienti da molteplici e differenti campi di studi oltre a una importante mole di dossier di associazioni ambientaliste e inchieste giornalistiche.⁵ In questo dialogo a più voci, contributi di rilievo sono stati forniti seguendo approcci differenti: dagli studi giuridici alle scienze politiche e sociali, passando per gli studi sulla criminalità organizzata, fino agli studi storici.⁶ Nell'ultimo decennio un riferimento a parte lo merita la *green criminology* nel suo importante tentativo di far convergere l'attenzione di studiosi afferenti da aree diverse delle scienze politiche, sociali e storiche attorno allo studio del fenomeno della criminalità ambientale.⁷

Più complicato, invece, è rinvenire una produzione scientifica di tipo storico per ciò che concerne i traffici marittimi di rifiuti.⁸ Considerazioni di più ampio respiro si possono rintracciare all'interno degli studi sulla globalizzazione e sulle politiche intraprese dai Paesi industrializzati nei confronti dei Paesi del Sud del Mondo.

⁴ Significative ricerche furono stilate nei primi anni Novanta. Tra gli altri, si vedano: Mostafa K. Tolba, Osama El-Kholy, *The World Environment 1972-1992. Two decades of challenge*, Oxford, Springer Science&Business Media, 1992; Christoph Hilz, *The International Toxic Waste Trade*, New York, Van Nostrand Reinhold, 1992.

⁵ Solo per citare alcuni importanti dossier: Greenpeace, *Waste Trade in The Mediterranean – Toxic Attack Against Lebanon Case One: Toxics from Italy*, August 1996; Greenpeace, *The Toxic Ships. The Italian hub, the Mediterranean area and Africa*, 2010; Legambiente, *Le nuove frontiere dell'ecomafia (1994-1997)*, 29 gennaio 1997.

⁶ In merito allo scenario globale si veda: Bill Moyers, *Global Dumping Ground. The International Traffic in Hazardous Waste*, Cambridge, The Lutterworth Press, 1991; Muawya Ahmed Hussein, *Costs of environmental degradation: An analysis in the Middle East and North Africa region*, in "Management of Environmental Quality. An International Journal", vol. 9, n. 3, anno 2008, pp. 305-317; M. K. Tolba, O. El-Kholy, *Op. cit.*; Christoph Hilz, *The International Toxic Waste Trade*, New York, Van Nostrand Reinhold, 1992; Kofi D. Asante-Duah, Imre V. Nagy, *International Trade in Hazardous Waste*, New York, E&FN Spon, 1998; Jan Albers, *Responsibility and Liability in the Context of Transboundary Movements of Hazardous Wastes by Sea*, London, Springer, 2015.

⁷ In merito alla *green criminology*, tra i tanti, si vedano: Tanya Wyatt, (a cura di) *Hazardous Waste and Pollution. Detecting and Preventing Green Crimes*, London, Springer, 2016; Alan A. Block, *Environmental Crime and Pollution: Wasteful Reflections*, in "Social Justice", Vol. 29, No.1/2, (87-88), Globalization and Environmental Harm (2002), pp. 61-81; Rob White, *Transnational Environmental Crime. Toward an eco-global criminology*, Abingdon, Routledge, 2011.

⁸ Si veda: John R. McNeill, *Qualcosa di nuovo sotto il sole. Storia dell'ambiente nel XX secolo*, Torino, Einaudi, 2002; Gabriella Corona, *Breve storia dell'ambiente in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2015. Tra i contributi storici che affrontano il problema ambientale, si menziona anche: Ugo Biliardo, Giuseppe Mureddu, *Maree nere: rischio ambientale*, in *Il mosaico Mediterraneo*, Carlo M. Santoro (a cura di), Bologna, Il Mulino, Bologna, 1991, pp. 261-323; Cecilia Mastrantonio, *Il punto di vista ambientalista sulla proposta di Craxi sul debito dei Paesi poveri*, in *Ambiente Italia 1991*, Giovanna Melandri, Giulio Conte (a cura di), Mondadori, Milano, 1991, p.201 e ss.

All'interno di questa letteratura, infatti, si è posta particolare attenzione anche ai danni ambientali causati o incentivati da politiche di cooperazione progettate e attuate non sempre in piena armonia con il territorio e con le richieste della popolazione locale.⁹ Particolarmente circoscritta, però, sembra essere l'attenzione verso una ricostruzione storica del fenomeno in questione, nonostante il tema si presti, a tutti gli effetti, ad un'analisi di questo tipo. Sono evidenti i danni ambientali e sanitari causati dallo stoccaggio o dallo smaltimento di rifiuti pericolosi nei luoghi in cui questi furono introdotti illegalmente, così come lo sono le connessioni con lo sviluppo industriale dei maggiori produttori di scarti tossici, tutelati spesso da normative nazionali troppo morbide e da pene irrisorie o, talvolta, solo pecuniarie, per i trasgressori.¹⁰ Ciò che, però, nel corso degli anni è passato inosservato è la valenza politica e diplomatica assunta dai traffici in questione.

Nel tentativo di inserirsi in quest'ambito cercando di apportare qualche elemento innovativo di analisi, si intende fornire uno studio della rotta maggiormente utilizzata dalle società di import-export italiane durante la seconda metà degli anni Ottanta e delle conseguenze diplomatiche che ne seguirono nell'estate del 1988. Quali, quindi, gli attori che organizzarono ed effettuarono i traffici lungo la rotta nigeriana? E quali le criticità diplomatiche emerse nell'estate del 1988 tra i Paesi protagonisti del traffico?

Per rispondere agli interrogativi di ricerca sono state consultate una serie di fonti, edite e inedite, che è opportuno descrivere. Fonti edite significative ai fini di questa ricerca sono state: le *Relazioni* delle Commissioni rifiuti,¹¹ i *Testi e documenti sulla*

⁹ Si vedano, in particolare, gli studi di Sara Lorenzini e il lavoro di ricognizione sulla Cooperazione allo Sviluppo formulato da Valerio Bini: Sara Lorenzini, *Una strana guerra fredda. Lo sviluppo e le relazioni Nord-Sud*, Il Mulino, Bologna, 2017, p. 204 e ss.; Sara Lorenzini, *Global Development. A Cold War History*, Princeton University Press, Princeton, 2019; Valerio Bini, *La cooperazione allo sviluppo in Africa. Teorie, politiche, pratiche*, Mimesis, Milano-Udine, 2016, p. 18 e ss.

¹⁰ Solo per citarne alcuni: Jennifer Clapp, *The Toxic Waste Trade with Less-Industrialised Countries: Economic Linkages and Political Alliances*. *Third World Quarterly*, vol. 15, no. 3, 1994, pp. 505-518; Muawya Ahmed Hussein, *Costs of environmental degradation: An analysis in the Middle East and North Africa region*, cit.; Rob White, *Toxic Cities: Globalizing the Problem of Waste*, in "Social Justice", Vol. 35, No. 3 (113), *War, Crisis & Transition* (2008-09), pp. 107-119.

¹¹ In particolare, il riferimento va a tre *Relazioni* della Commissione: *Relazione sulla morte del capitano di fregata Natale De Grazia*, doc. XXIII n.18, approvata il 5 febbraio 2013 (XVI legislatura); *Relazione sul fenomeno delle «navi a perdere»*, doc. XXIII n.21, approvata il 28 febbraio 2013 (XVI legislatura); *Relazione sulle «navi dei veleni». I traffici internazionali di rifiuti negli anni '80 e '90*, cit. (XVII legislatura).

politica estera dell'Italia pubblicati dall'ex Ufficio Studi del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e, ancora, i dossier di Associazioni ambientaliste italiane e internazionali, i report redatti dall'*United Nations Environment Programme*. Accanto a esse, i rapporti presentati da gruppi e partiti politici, consultati a Roma presso l'Archivio Centrale dello Stato (da ora in avanti ACS) e presso l'Archivio Storico della Camera dei Deputati (da ora in avanti ASCD).

Per quel che concerne le fonti primarie inedite sia di tipo diplomatico che giudiziario, sono stati utilizzati: telegrammi e appunti presenti nel Fondo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ufficio del Consigliere Diplomatico (II Parte) e relazioni e dossier versati da Partiti e Gruppi parlamentari italiani e conservati all'interno dei rispettivi fondi – il riferimento va, in particolare, ai fondi del Partito della Rifondazione Comunista e del Gruppo Parlamentare Sinistra Indipendente, tutti conservati presso l'ASC -. Per quel che concerne l'ASCD, l'attenzione è stata rivolta soprattutto alla documentazione versata dalle Commissioni parlamentari d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti. Relativamente agli Archivi di natura giudiziaria, le principali fonti sono state consultate presso le Procure di Paola e di Asti. All'interno dell'Archivio della Procura calabrese, ho rintracciato uno scambio di telegrammi tra la Farnesina e l'Ambasciatore italiano in Libano Antonio Mancini avvenuto nell'estate del 1988. Si è trattato di un ritrovamento che mi ha permesso di andare più in profondità nella vicenda del ritrovamento dei rifiuti italiani in Libano, rinvenuti contemporaneamente rispetto a quelli individuati in Nigeria, e mi ha consentito di raccogliere informazioni utili per comprendere quel processo decisionale che portò gli organi competenti a effettuare il recupero dei fusti in entrambi i Paesi.

Presso l'Archivio della Procura di Asti sono stati consultati i faldoni afferenti al procedimento penale n.395/97, al cui interno è stata ritrovata documentazione particolarmente preziosa per ricostruire il processo di ingresso e stoccaggio dei rifiuti in Nigeria e le società che operarono in loco.

L'articolo si struttura in modo tale da inserire la rotta italo-nigeriana nel quadro della movimentazione globale dei rifiuti tossici –secondo paragrafo – e all'interno dei rapporti di politica estera tra l'Italia e la Nigeria – terzo paragrafo – ponendo

l'attenzione su una prima e spesso trascurata fase di criticità diplomatiche tra i due Stati che precede di soltanto un anno la crisi dell'88. È questo lo scenario dentro cui si sviluppano le vicende analizzate nei successivi paragrafi dove si riportano i risultati della ricerca relativamente alla rotta italo-nigeriana, agli attori e alle spedizioni che l'hanno composta, e alle criticità diplomatiche successive alla scoperta dei fusti contenenti rifiuti tossico-nocivi stoccati sul suolo nigeriano.

2. Alle origini del traffico marittimo di rifiuti: le “navi dei veleni”

Prima di percorrere la direttrice italiana del traffico internazionale di rifiuti tossici durante la seconda metà degli anni Ottanta, occorre fare un riferimento a quanto accadde nel decennio precedente, collocandoci a cavallo tra la seconda metà degli anni Settanta e i primi anni Ottanta, quando vennero alla luce i primi casi di movimentazione internazionale di rifiuti pericolosi.¹² Proprio in quegli anni, infatti, si instaurò un “potente equilibrio economico” tra la richiesta di abbattimento dei costi di smaltimento, proveniente dai produttori dei rifiuti, e l'offerta di smaltimento in aree periferiche del Paese o, peggio ancora, del mondo.

Grazie a importanti studi pubblicati soprattutto negli anni Novanta e, fino ad oggi, ritenuti punti di riferimento per gli studiosi nel settore, è possibile individuare una commistione di fattori che, da un lato, stimolò le industrie a ricercare soluzioni di smaltimento particolarmente vantaggiose, seppur illegali, e, dall'altro, incentivò le proposte di smaltimento all'estero di intermediari, società di import-export e colletti bianchi.¹³ Facendo uno sforzo di sintesi, è possibile individuare e schematizzare i seguenti fattori:

¹² Si veda il caso dei fratelli Colbert in: Simone M. Müller, *Hidden Externalities: The Globalization of Hazardous Waste*, in “Business History Review”, n. 93 (spring 2019), pp. 51-74; B. Moyers, *op. cit.*

¹³ Monica Massari, Paola Monzini, *Dirty Businesses in Italy: A Case-study of Illegal Trafficking in Hazardous Waste*, in “Global Crime”, Vol. 6 n. 3-4, August-November 2004, pp.285-304, p. 286; K. D. Asante-Duah, F. F. Saccomanno, J. H. Shortreed, *The Hazardous Waste Trade: can It be controlled?*, cit., p. 1685; J. Clapp, *Toxic Exports*, cit.; C. Hilz, *op. cit.*; Lori Gilmore, *The Export of non-hazardous waste in “Environmental Law”*, vol. 19, No. 4 (Summer 1989), pp. 879-907.

- I. *Aumento della produzione*: nella prima metà degli anni Ottanta, la produzione di rifiuti pericolosi nei paesi industrializzati aumentò esponenzialmente rispetto a quella del decennio precedente – un valore che oscilla tra il 1020% e il 2800%;¹⁴
- II. *Regolamentazione del ciclo dei rifiuti e definizioni*: tra la fine degli anni Settanta e i primi anni Ottanta, i Paesi industrializzati si dotarono di norme che regolamentavano lo smaltimento, classificavano i rifiuti e, conseguentemente, gli impianti di trattamento e/o i siti di smaltimento. In Italia solo il 10 settembre del 1982, in risposta alle direttive europee della seconda metà degli anni Settanta,¹⁵ si attuò il primo storico tentativo di classificazione dei rifiuti – ad eccezione di quelli radioattivi – suddividendoli in urbani, speciali e tossicologici.¹⁶
- III. *Riduzione spazi di smaltimento*: con l'entrata in vigore di queste prime norme nazionali e con il sovrapporsi dell'aumento di produzione di rifiuti pericolosi, si riducono gli spazi (in valore assoluto) di trattamento o smaltimento sul territorio di produzione.

Questi fattori causarono un aumento vertiginoso dei prezzi di smaltimento dei rifiuti – costi totalmente a carico del produttore – all'interno dei Paesi industrializzati. Tra la fine degli anni Settanta e i primi anni Ottanta, il costo di smaltimento nei paesi produttori di rifiuti si attestava tra i 100\$ per tonnellata, con un massimo di 250\$ per lo smaltimento in discarica e intorno ai 500\$ per l'incenerimento – prezzi che, per giunta, aumentarono nella seconda metà degli anni Ottanta.¹⁷ Mancando una definizione e una regolamentazione comune e globale di cosa fossero e come

¹⁴ Il primo dato proviene da: K. D. Asante-Duah, I. V. Nagy, *International Trade in Hazardous Waste*, cit., p.70. Per quanto concerne il secondo dato, si vedano: M. K. Tolba, O. El-Kholy, *op. cit.*, p. 264; United Nations, General Assembly, 44th session, 18 July 1989 (A/44/362), *Development and International Economic Co-Operation: Environment. Illegal traffic in toxic and dangerous products and wastes*, p.6.

¹⁵ Il riferimento va alle direttive: n. 75/442/Cee del 15 luglio 1975; n. 76/403/Cee del 6 aprile 1976; n. 78/319/Cee del 20 marzo 1978.

¹⁶ Riflessioni critiche sulle direttive Cee e sul loro recepimento in Italia sono presenti in: Nicola Sarti, *Normativa comunitaria ed internazionale sui rifiuti con particolare riguardo alla prevenzione ed al movimento transfrontaliero dei rifiuti*, in *Rischio rifiuti. Atti del convegno nazionale del 23 gennaio 1988 a Legnano*, Amedeo Amadei, Marino Bottini, Gabriella Pecchenini, (a cura di), Centro Stampa Olgiati, Legnano, 1989, pp. 105-108. Prima del Dpr 915/82, vi fu un tentativo di regolamentazione degli scarichi in mare con la legge n. 319 del 10 maggio 1976, cosiddetta Legge Merli, in reazione, anche in questo caso, alle indagini e alle prime sentenze del Tribunale di Livorno in merito al caso dei fanghi di Scarlino. Sul punto si veda: Tullio Scovazzi, *Immersione di sostanze inquinanti in mare e risarcimento del danno*, in "Rivista giuridica dell'ambiente", 1986, fascicolo 1, pp. 99-108.

¹⁷ Si vedano: K. D. Asante-Duah, F. F. Saccomanno, J. H. Shortreed, *The Hazardous Waste Trade: can It be controlled?*, cit., p. 1685; C. Hilz, *op. cit.*, p. 46.

andassero trattati gli *hazardous waste*, smaltire la medesima quantità e tipologia di rifiuti nella gran parte dei Paesi in via di sviluppo garantiva un notevole abbattimento dei costi. Si consideri, infatti, che il costo di smaltimento in Guinea come in Libano, in Nigeria come in Venezuela, variava tra i 2,5\$ e i 40-50\$ per tonnellata.¹⁸

Dati i fattori menzionati, la movimentazione marittima intercontinentale dei rifiuti di produzione industriale si palesò quale soluzione vantaggiosa per i produttori dei rifiuti e remunerante e priva di rischi penali per gli attori che se ne occuparono.

In questo scenario globale è possibile inserire il contesto italiano e, in particolare, la vicenda delle “navi dei veleni”. Rispetto all’arco di tempo indicato nel precedente paragrafo, in Italia sembrerebbe che le conseguenze dell’intreccio tra i fattori poc’anzi menzionati emersero a distanza di qualche anno. Solo a partire dai decreti attuativi del 1985, il d.p.r. 915/82, l’unica norma nazionale istituita per categorizzare i rifiuti e definirne i criteri di classificazione, divenne pienamente operativa.¹⁹ La Commissione rifiuti della diciassettesima legislatura, a tal proposito, sottolineò che “il decreto crea, nello stesso tempo, una cultura giuridica e d’indagine rispetto al tema” sicché, essendoci a quel punto una normativa di riferimento, “alcune autorità giudiziarie e polizie specializzate (...) iniziarono a monitorare il settore”.²⁰ Solo a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta, il fenomeno venne alla luce in modo sempre più evidente ma ciò non può indurre ad escludere che, prima di allora, non vi fossero stati casi di traffici transfrontalieri di rifiuti tossici via mare. Proprio in quegli anni, però, le discariche e gli impianti di trattamento italiani versassero in condizioni critiche.

Stando a quanto evidenziato dalla Commissione rifiuti, le strutture italiane riuscivano ad accogliere regolarmente circa il 10% dei rifiuti tossici prodotti

¹⁸ C. Hilz, *op. cit.*, p. 46; Royal Institute of International Affairs, Sustainable Development Programme, *International Environmental Crime. The Nature and Control of Environmental Black Markets*, Background paper for RIIA workshop, 27-28 May 2002, p.17; Donald Liddick, *Crimes Against Nature. Illegal Industries and the Global Environment*, Praeger, Santa Barbara, 2011, pp.13-40, p.14.

¹⁹ Commissione parlamentare d’inchiesta sul ciclo dei rifiuti, XVII legislatura, *Relazione sulle «navi dei veleni»*, cit., p. 10.

²⁰ *Ibidem*.

annualmente dal comparto nazionale.²¹ Problema che si amplificò durante la seconda metà degli anni Ottanta. Dalla ricerca condotta è emerso, infatti, che in Italia la produzione di rifiuti pericolosi continuò ad aumentare di circa il 90% rispetto al quinquennio precedente.²²

È in questo quadro, dunque, che si inserì la movimentazione transfrontaliera di rifiuti tossici quale una delle offerte di mercato che parte del comparto industriale italiano colse per ridurre i costi di smaltimento degli scarti prodotti.

Soffermandoci solo sulle spedizioni transfrontaliere via mare di cui si ha contezza, la Commissione rifiuti quantificò un totale di sei imbarcazioni organizzate da un'unica società e partite esclusivamente da porti toscani verso Libano, Nigeria e Venezuela, tra il febbraio del 1987 e aprile-maggio del 1988.²³ Il comun denominatore di queste spedizioni era rappresentato dalla divisione ecologica della Jelly Wax S.r.l di Opera, produttrice di paraffine. Oltre a queste è possibile aggiungere almeno altre tre spedizioni effettuate dalla "concorrente" Sirteco S.r.l. e dalla Piattaforma Ecologica Industriale.

Tabella 1 - Navi dei veleni 1987-1988

<i>Nave</i>	<i>Partenza</i>	<i>Destinazione</i>	<i>Data partenza</i>
Lynx	M. di Carrara	Puerto Cabello (Venezuela)	Febbraio 1987
Akbay 1	M. di Carrara	Sulina (Romania)	Aprile 1987
Corina	Chioggia	Sulina (Romania)	Aprile 1987
Radhost	M. di Carrara	Beirut (Libano)	Giugno 1987
Baru Luck	M. di Carrara	Koko (Nigeria)	Luglio-agosto 1987
Danix	Darsena di Pisa	Koko (Nigeria)	Settembre 1987

²¹ *Ivi*, p.47.

²² World Resources Institute, *World Resources, 1990-91*, Basic Books, New York, 1991; Organisation for Economic Co-operation and Development, *Environmental Indicators*, OECD, Paris, 1991.

²³ Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti, XVII legislatura, *Relazione sulle «navi dei veleni»*, cit., pp. 17-18.

Line	Darsena di Pisa	Koko (Nigeria)	Novembre-dicembre 1987 ²⁴
Line	Darsena di Pisa	Koko (Nigeria)	Marzo 1988
Jorgen Vesta	Livorno	Koko (Nigeria)	Aprile-maggio 1988

La tabella n.1 consente di mettere in risalto diversi elementi utili per l'analisi. Il porto di Marina di Carrara sembra esser stato la punta di diamante per le esportazioni della Jelly Wax e delle altre ditte a essa collegate. La *Lynx* prima, la *Radhost* e la *Baru Luck* poi, partirono tra il febbraio ed il luglio dell'87, inizialmente con la medesima destinazione, Puerto Cabello.²⁵ Includendo la *Akby 1* si ha un totale di quattro imbarcazioni dirette in quattro paesi diversi: Venezuela, Romania, Libano e, in ultimo, Nigeria.

Peraltro, dal medesimo porto, partirono navi con carichi non correttamente dichiarati nelle bolle, senza mai arrivare nei porti di destinazione, le quali si presume trasportassero scarti radioattivi. È il caso, ad esempio, della *Michigan* partita nell'ottobre del 1986 da Marina di Carrara e affondata a largo della costa tirrenica calabrese o, ancora, della *Rigel*, partita dal medesimo porto il 9 settembre 1987 e affondata il 21 settembre 1987 a largo di Capo Spartivento.²⁶

Per quel che concerne i Paesi destinatari, dalla tabella emerge un netto predominio della rotta nigeriana rispetto alle altre. Più della metà delle spedizioni individuate avevano come destinazione la Nigeria. Pretesto per lo studio di questa rotta, però, non si spiega solo con la quantità di "navi dei veleni" di cui fu destinazione. A ciò, infatti, si aggiunge un elemento di tipo storico-politico.

Quando, nel giugno del 1988, le autorità nigeriane si resero conto di quel che stava accadendo, grazie alle denunce di giornalisti e cittadini, il governo presieduto da Ibrahim Babangida si mosse per attuare delle contromisure tali da incentivare l'Italia a recuperare i fusti tossici precedentemente inviati. Nell'estate del 1988 le

²⁴ La partenza della prima spedizione effettuata con la *Line*, secondo la *Relazione sulle «navi dei veleni»*, andrebbe datato ai primi di dicembre.

²⁵ Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti, XVII legislatura, *Relazione sulle «navi dei veleni»*, cit., p. 30.

²⁶ Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti, XVI legislatura, *Relazione sul fenomeno delle «navi a perdere»*, doc. XXIII n.21, approvata il 28 febbraio 2013, p.22.

tensioni diplomatiche tra il governo nigeriano e quello italiano, allora presieduto da Ciriaco De Mita, sfociarono nel richiamo in patria dell'Ambasciatore nigeriano in Italia, James Tsado Kolo, e nel sequestro di un'imbarcazione battente bandiera italiana, la *Piave*, in sosta nel porto di Lagos. Ma in quale scenario si inseriscono queste azioni diplomatiche? Attraverso il paragrafo successivo si tenta di delineare il quadro dei rapporti tra i due Paesi prima della crisi del 1988, portando l'attenzione su una prima e spesso trascurata fase di tensioni tra i due governi, ricostruita all'interno della ricerca.²⁷

3. Uno sguardo ai rapporti diplomatici tra Italia e Nigeria negli anni Ottanta

Dalla ampia letteratura visionata, dalla consultazione de *L'Italia nella politica internazionale* prodotto annualmente dall'Istituto Affari Internazionali e dai *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia*, preziosa fonte edita dal Servizio Storico e Documentazione del Ministro degli Affari Esteri,²⁸ per quel che concerne i primi anni Ottanta, emergono dei rapporti diplomatici improntati soprattutto sulla politica commerciale e di cooperazione allo sviluppo. Da quando, nel 1979, la Nigeria aveva superato la Libia per quantità di petrolio prodotto, divenendo il maggior produttore in Africa, e il settimo al mondo,²⁹ l'Italia aveva rafforzato i rapporti con il paese. Un "mini-boom petrolifero" che incentivò un repentino decollo dell'industrializzazione, generando forti divergenze di reddito e portando lo Stato nigeriano a contrarre accordi per la costruzione di opere di dubbia utilità.³⁰

²⁷ Il riferimento va, in particolare, al Capitolo 4 della tesi di dottorato, intitolato: "Navi dei veleni: rifiuti per Koko e Beirut".

²⁸ Consultabile presso: <http://www.farnesina.ipzs.it/biblioteca/testiDocumenti/4>.

²⁹ Istituto Affari Internazionali, *L'Italia nella politica internazionale 1979-1980*, Roma, Edizioni di Comunità, 1981, p. 271.

³⁰ Istituto Affari Internazionali, *L'Italia nella politica internazionale 1983-1984*, Franco Angeli, Milano, 1986, p.509; Marcella Emiliani, *Petrolio, forze armate e democrazia. Il caso Nigeria*, Carocci, Roma, 2004, p.116; René Dumont, *Démocratie pour l'Afrique*, (1° ed. 1991), trad. It. *Democrazia per l'Africa*, Elèuthera, Milano, 1992, p.169. In merito al debito nigeriano, si vedano le tabelle della World Bank: *World Debt Tables: external debt of developing countries (1991-1992)*, Washington, 1991.

In questo scenario si inserisce, tra il 1986 e il 1987, una prima fase di tensioni diplomatiche tra i governi italiano e nigeriano, trascurata persino dalla Commissione rifiuti,³¹ che meriterebbe particolare attenzione data l'affinità temporale con i traffici oggetto d'analisi.

Il debito pubblico nigeriano aumentava di oltre il 30% e il governo nigeriano fu costretto a sospendere di un anno i pagamenti per le aziende terze. Tra queste, alcune società italiane con le quali aveva accumulato un debito totale di oltre trentasei miliardi di lire. Entro i primi di ottobre del 1986 sarebbe dovuta partire una prima tranche di pagamenti, ma le cose andarono diversamente, poiché allo scadere della data ultima nessun risarcimento fu evaso e il governo nigeriano dovette dichiarare la mancanza di divisa, bloccando il trasferimento di denaro dalla Central Bank of Nigeria.³² A seguito dell'intermediazione della Farnesina, la filiale di Londra della Chase Manhattan Bank, – per conto della banca nigeriana – avviò le procedure di pagamento emettendo delle *promissory notes*.³³ Si trattava, però, di promesse di pagamento inesigibili in Italia.

Il 3 dicembre del 1986 Peter Onu, Direttore generale del Ministero degli Esteri nigeriano – e, all'epoca, Presidente della delegazione per le consultazioni politiche italo-nigeriane – incontrò a Roma il Sottosegretario agli Affari Esteri Mario Raffaelli. Nonostante le criticità, dal comunicato della Farnesina non emerse nulla di rilevante, e Onu espresse pieno soddisfacimento per i rapporti diplomatici tra i due Paesi.³⁴ Al contempo, però, alcune società italiane creditrici avviarono azioni legali.

³¹ Il riferimento è alla *Relazione sulle «navi dei veleni»* della Commissione rifiuti della XVII legislatura, più volte citata nelle precedenti pagine.

³² Senato della Repubblica, X Legislatura, Disegno di legge n. 969 d'iniziativa dei senatori Azzaretti, Angeloni e Meriggi (DC-PCI) comunicato alla presidenza il 7 aprile 1988 sulle "Misure per garantire il pagamento dei crediti vantati da imprese italiane nei confronti di clienti nigeriani". <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/267934.pdf>. Da questo documento si legge che le ditte maggiormente esposte – con dati in miliardi di lire - erano la Ilsa International S.r.l. di Milano (10,8 mld), la Elba & C. S.p.A. di Vigevano (4,8 mld), la Iemmepi S.r.l. di Milano (3,2 mld) e a seguire due ditte massesi, la Teico S.p.A. (3 mld) e la Carrara Export G.O.C. S.r.l. (2,9 mld). Poco esposta era la Finesport Engineering S.r.l. di Roma (0,68 mld), azienda socio dell'Istituto per Cooperazione Economica Internazionale e i Problemi dello Sviluppo.

³³ *Ibidem*.

³⁴ Ministero degli Affari Esteri, *Testi e documenti sulla politica estera italiana – 1986*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1990, p. 232

Il 28 luglio del 1987, con l'intento di incentivare la riscossione del denaro di cui le aziende erano creditrici, l'autorità giudiziaria sostenne la richiesta effettuata da società creditrici, ed effettuò un sequestro conservativo della *River Kerawa*, nave cargo battente bandiera nigeriana, appartenente alla Nigerian National Shipping Line e ancorata nel porto di La Spezia.³⁵ Passarono pochi giorni e le autorità nigeriane sequestrarono *manu militari* due imbarcazioni italiane nel porto di Lagos, la *Cielo di Napoli* e la *Jolly Nero*, con l'accusa di "aver violato le leggi nigeriane entrando nelle acque territoriali senza che le autorizzazioni di sicurezza necessarie fossero state concesse."³⁶ L'intervento del Ministero di Giustizia presieduto da Giuliano Vassalli e, in seguito, della Farnesina – con l'impegno di farsi carico del problema dei crediti italiani con il Governo nigeriano – raffreddarono gli animi, e le tre navi sequestrate, con i rispettivi equipaggi, poterono riprendere il largo.³⁷

È questo, dunque, lo scenario in cui occorre inserire la rotta nigeriana, che prese avvio proprio in quell'estate del 1987 con l'approdo della prima imbarcazione, la *Baru Luck*, nel porto fluviale di Koko, ed è in questo clima politico "polemico",³⁸ tra il regime di Babangida ed i governi Fanfani e Gorla, che occorre inserire le tensioni diplomatiche del 1988 tra l'Italia e la Nigeria.

³⁵ Istituto Affari Internazionali, *L'Italia nella politica internazionale 1987-1988*, Franco Angeli, Milano, 1990, p. 570. Il sequestro dell'imbarcazione fu avallato dal Tribunale di Pisa quale "unico bene nigeriano al momento presente entro i confini italiani". Si veda: Senato della Repubblica, XIII Legislatura, Disegno di legge n. 4499 d'iniziativa dei senatori Servello, Basini, Magliocchetti, Turini, Demasi e Pontone comunicato alla presidenza il 24 febbraio 2000 http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/13/Ddlpres/0/00005757/index.html?part=doc_dc.

³⁶ Istituto Affari Internazionali, *L'Italia nella politica internazionale 1987-1988*, cit., p. 570.

³⁷ Si veda: Senato della Repubblica, XIII legislatura, 163° seduta (pomeridiana), 3 aprile 1997, Resoconto Stenografico, Interrogazione parlamentare (n. 4-05147) dei senatori Montagna e Marchetti al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Ministri degli affari esteri e per gli italiani all'estero e di grazia e giustizia, pp. 96-99.

³⁸ Istituto Affari Internazionali, *L'Italia nella politica internazionale 1987-1988*, cit., p. 570.

4. La rotta nigeriana

Dalla consultazione delle fonti inedite conservate presso l'ASCD, e versate dalla Commissione rifiuti, è emerso che la rotta nigeriana era composta da cinque spedizioni partite da tre porti italiani tra il 1987 e il 1988, con un carico totale di poco inferiore alle quattromila tonnellate di rifiuti tossici.³⁹ Dati, questi, che ridimensionano notevolmente il quantitativo ipotizzato dalla Commissione rifiuti della diciassettesima legislatura e, prima ancora, da Greenpeace nel report dal titolo *Toxic Ships*, che ipotizza un carico complessivo di 43.330 tonnellate diviso in cinque spedizioni effettuate da quattro navi.⁴⁰ Dati differenti vengono consegnati dalle Nazioni Unite che segnalano la partenza di cinque navi con rifiuti tossici e radioattivi per un totale di 18.000 fusti nel 1987.⁴¹

Tabella 2 – La rotta nigeriana (1987-1988)

<i>Nave</i>	<i>Partenza</i>	<i>Arrivo iniziale</i>	<i>Arrivo finale</i>
Baru Luck	M. di Carrara	Puerto Cabello	Koko
Danix	Darsena di Pisa	Koko	Koko
Line	Darsena di Pisa	Sulina	Koko
Line	Darsena di Pisa	Koko	Koko
Jorgen Vesta	Livorno	Koko	Koko

Oltre a una differenza di dati, le fonti consultate presso l'ASCD consentono di mettere in rilievo un ulteriore elemento: la merce caricata sulla *Baru Luck* e sulla prima spedizione della *Line* non sarebbe dovuta giungere in Nigeria bensì in Venezuela e Romania. A imporre un cambio di rotta furono le inchieste e le attenzioni mediatiche che emersero attorno ai casi venezuelano e rumeno.

³⁹ Medesimi dati sono presenti in: S. F. Liu, *The Koko Incident*, cit., p.131.

⁴⁰ Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti, XVII legislatura, *Relazione sulle «navi dei veleni»*, cit., p.18; Greenpeace, *The Toxic Ships*, cit.

⁴¹ United Nations, General Assembly 44th session, 18 July 1989 (A/44/362), *Development and International Economic Co-Operation*, cit. p.22; United Nations, Security Council, 66th session, 25 October 2011, *Report of the Secretary-General on the protection of Somali natural resources and waters*, p. 12.

Tra le due spedizioni, però, c'è una differenza sostanziale: la prima era stata organizzata dalla Jelly Wax – con la complicità di società italo-elvetiche – mentre la seconda era stata pianificata dalla Sirteco S.r.l., la “concorrenza” della Jelly. Questa società, infatti, era solita organizzare le proprie esportazioni lungo la rotta rumena che, però, tra l'aprile e il maggio del 1987, si sarebbe interrotta. È quanto sostenne in un'intervista Claudio Bertacin, amministratore della Sirteco S.r.l., il quale disse inoltre che, dopo aver capito che “in Romania qualcosa non funzionava”, si decise a “dirottare la spedizione sulla Nigeria”, accordandosi con i suoi “concorrenti” che gestivano la rotta nigeriana.⁴² Proprio per tale ragione, i rifiuti presenti sulla *Line*, nave battente bandiera della Germania Occidentale, partirono poi per Koko e furono “sepolti da qualche parte” in Nigeria.⁴³

Bertacin e la Sirteco dovettero quindi accordarsi con la società cardine dei traffici diretti in Nigeria, la Jelly Wax S.r.l., all'epoca amministrata da Renato Pent. La divisione ecologica della società, intorno alla metà degli anni Ottanta, era attiva nell'esportazione, stoccaggio e smaltimento di rifiuti industriali-farmaceutici italiani ed effettuò diverse spedizioni transfrontaliere di rifiuti.

Renato Pent, ascoltato dalla Commissione rifiuti della sedicesima legislatura, riferì di esser stato il primo “a esportare rifiuti con le navi”, vantando il rapporto fiduciario instauratosi tra le industrie e la Jelly Wax basato, a suo dire, sul fatto che la società lavorasse “correttamente”.⁴⁴ Cosa intendeva, con ciò, l'amministratore della Jelly Wax?

È verosimile ritenere che ciò su cui si basava questo rapporto fiduciario fosse il rilascio della documentazione attestante l'avvenuto smaltimento dei fusti. Attraverso l'utilizzo di documentazione apposita si riusciva “a certificare quell'apparenza solo cartacea di corretta gestione dei rifiuti inviati.”⁴⁵ La presenza

⁴² Claudio Bertacin, *Vita e miracoli del “re delle navi pattumiera”*, intervista di Claudio Sabelli Fioretti per “Il Secolo XIX” del 13 settembre 1988, documento 26, fascicolo 4, Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse XIII legislatura, ASCD.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti della XVI legislatura, Audizione di Renato Pent, Bologna, 17 febbraio 2010, p.2.

⁴⁵ Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti, XVII legislatura, *Relazione sulle «navi dei veleni». I traffici internazionali di rifiuti negli anni '80 e '90*, doc. XXIII N. 51, approvata il 28 febbraio 2018, p. 91.

di documenti formalmente validi attestanti, almeno sulla carta, la liceità della movimentazione e dello smaltimento, fungeva da garanzia, per il produttore dei rifiuti, del corretto smaltimento. Poco importava se la documentazione rilasciata attestasse uno smaltimento che, in realtà, non era avvenuto. Contava la documentazione.

In Nigeria, la società destinataria dei fusti era la Iruekpen Construction Company (da ora in avanti, ICC) con sede a Lagos, il cui Consigliere delegato era un impresario edile toscano, Gianfranco Raffaelli. Costui, oltre a esser destinatario dei rifiuti tramite la ICC, collaborava con la Jelly Wax nella fase di esportazione o intermediazione marittima attraverso una seconda società, la S. I. Ecomar S.r.l. di Novi Ligure, amministrata insieme a un avvocato. In sostanza, l'invio di rifiuti italiani in Nigeria effettuato dalla Jelly Wax con la collaborazione o l'intermediazione della S. I. Ecomar, poteva esser facilmente eluso avendo come impresa importatrice la ICC.

Il rapporto di fiducia tra le industrie e la Jelly Wax si basava, quindi, sia sulla documentazione fornita alle industrie, sia sull'apparente legittimità del percorso che effettuavano i rifiuti, alla luce dei contratti stipulati con imprese del paese destinatario che si sarebbero dovute occupare dello smaltimento. A tal proposito, questa ricerca consente di aggiungere un ulteriore tassello.

All'interno della documentazione consultata presso la Procura di Asti, è stato possibile rinvenire un permesso di importazione datato 18 maggio 1987, rilasciato dall'Office of the Pharmacists Board of Nigeria che consentiva alla ICC di importare "industrial and laboratory chemicals" in Nigeria e affidava alla società la possibilità "to import and clear" detta merce, in una o più soluzioni, nell'arco dell'anno solare.⁴⁶ Si noti, inoltre, un ulteriore dettaglio all'interno del suddetto permesso. Il verbo utilizzato all'interno della concessione, "to clear", lascia abbondantemente aperta la possibilità dello smaltimento di una tipologia di rifiuti che, all'interno dello stato nigeriano, non era possibile smaltire, data la mancanza di strutture idonee. Il

⁴⁶ Office of the Pharmacists Board of Nigeria, Autorizzazione di importazione n. 676, per Iruekpen Construction Company Nig. Ltd. di Gianfranco Raffaelli, 18 maggio 1987, fascicolo del procedimento penale n. 747/96 (affidente al 395/97), Archivio della Procura di Asti (da ora in avanti, APAs). Il documento è stato richiamato anche in: P. O'Keefe, *Toxic Terrorism*, cit., p. 86.

documento precisa, inoltre, che la società di Raffaelli avrebbe potuto beneficiare dell'ausilio della Triana Ltd. – segnalata, evidentemente, dallo stesso Raffaelli – per quel che concerneva la fase di movimentazione.

È ragionevole supporre, dunque, che proprio attraverso questo permesso, la Jelly Wax e la Ecomar riuscirono a oltrepassare i limiti normativi, classificando i rifiuti in maniera difforme rispetto a ciò che in realtà erano, così da poterli introdurre sul suolo nigeriano usufruendo del permesso poc'anzi citato.

Nel medesimo faldone in cui è stato rinvenuto il permesso d'importazione, è stato individuato un secondo documento di particolare rilievo. Si tratta della dichiarazione di Raffaelli, presso l'Alta Corte di Giustizia di Lagos, di aver importato e smaltito sostanze chimiche in Nigeria, grazie al permesso regolarmente rilasciato dalle autorità nigeriane. Dal documento, datato 12 ottobre 1987, emerge che Raffaelli importò dalla S.I. Ecomar di Novi Ligure “residual products of the chemical or allied industries” e che, prosegue, “I have dumped in to my premises situated in Bendel State of Nigeria”.⁴⁷ Raffaelli aveva scaricato rifiuti chimici all'interno di una sua proprietà collocata nell'ex Stato di Bendel. In questo Stato, riferisce Raffaelli, si trovava il luogo in cui aveva scaricato i rifiuti industriali sdoganati nel porto di Koko.⁴⁸ Non si trattava, però, della presunta sede della ICC di Asaba.⁴⁹

Giunti al porto di Koko e scaricati dalle navi, una parte dei fusti fu stoccata sul terreno agricolo di un abitante del luogo, Sunday Nana. Sull'identità di questo soggetto non si hanno molte certezze: potrebbe essersi trattato di un semplice contadino o taglialegna o, come segnalato dal giornalista Andrea Palladino, di un uomo d'affari.⁵⁰ Non vi sono dubbi, invece, sull'accordo stipulato da Raffaelli con Nana nel quale si prevedeva il deposito di gran parte dei fusti sul terreno di

⁴⁷ Gianfranco Raffaelli, Dichiarazione presso l'Alta Corte di Giustizia di Lagos, 12 ottobre 1987, fascicolo del procedimento penale n. 747/96 (afferente al 395/97), APAs.

⁴⁸ Office of the Pharmacists Board of Nigeria, Autorizzazione di importazione n. 676, per Irukep Construction Company Nig. Ltd. di Gianfranco Raffaelli, 18 maggio 1987, cit.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ Per quanto concerne la prima ipotesi si veda: S. F. Liu, *The Koko Incident: Developing International Norms for the Transboundary Movement of Hazardous Waste*, cit., p. 131. Per la seconda si veda: Andrea Palladino, *Bandiera nera. Le navi dei veleni*, Manifestolibri, Roma, 2010, p. 71. Circa Sunday Nana e la vicenda di Koko si segnalano anche: C. Hilz, *op. cit.*, p.29; Greenpeace, *Toxic Ships*, cit., p. 11; R. Lu, *West Africa: The Industrial World's Dumping Grounds*, cit., p. 57.

proprietà del cittadino nigeriano per soli 100\$ al mese. Un comune terreno agricolo trasformato in discarica di rifiuti pericolosi di oltre una trentina di aziende italiane.⁵¹

4.1 Le spedizioni

Tra l'estate del 1987 e la primavera del 1988, dai porti toscani partirono cinque spedizioni di rifiuti tossico-nocivi prodotti da industrie italiane. Ben poco è possibile dire in merito alla prima nave che solcò le acque nigeriane, la *Baru Luck*. È documentato che la nave imbarcò la merce nel porto di Marina di Carrara, con l'intenzione di movimentarla fino alle coste venezuelane, e scaricarla a Puerto Cabello. Dopo la crisi ambientale scoppiata in loco a seguito dello scarico dei rifiuti della nave *Lynx* (tab.1), la società di esportazione optò per un cambio di destinazione poco prima della partenza della nave.

Un quadro più completo e dettagliato è delineabile in merito alle spedizioni partite dalla darsena di Pisa, attraverso il prezioso dossier redatto da Democrazia Proletaria dal titolo "Pisa-Koko: il traffico dei rifiuti in Nigeria", e consegnato dall'On. Edo Ronchi durante la seduta della Camera dei Deputati del 14 luglio 1988.⁵²

La prima delle spedizioni pisane fu effettuata con la *Danix*, un'imbarcazione battente bandiera danese, diretta a Koko. Dal dossier è emerso che l'Agenzia Marittima Bonistalli di Livorno, in ventiquattr'ore, ricevette il nullaosta per l'imbarco merci firmato dal sindaco del Comune di Pisa, autorità competente per la darsena. Tra il 2 e il 5 settembre, sulla *Danix* furono imbarcate poco meno di duecento tonnellate di rifiuti tossico-nocivi.⁵³ Dal dossier trapelano, inoltre, i nomi delle industrie proprietarie dei rifiuti e delle aziende intermediarie, tra cui ne emerge una di

⁵¹ S. F. Liu, *The Koko Incident*, cit., p. 134. Si veda anche: José Ramos Regidor, *Pagar es morir, vogliamo vivere*, in "Nigrizia", gennaio 1989, F. 1042 "Amazzonia", Busta 107, Fondo del Partito della Rifondazione Comunista, ACS.

⁵² Democrazia Proletaria, Dossier "Pisa-Koko: il traffico dei rifiuti in Nigeria", consegnato dall'On. Edo Ronchi durante la seduta del 14 luglio 1988, Camera dei Deputati, X legislatura.

⁵³ Giacomino Granchi, Nullaosta per Agenzia Marittima Bonistalli, 2 settembre 1987, Allegato1, Democrazia Proletaria, Dossier "Pisa-Koko: il traffico dei rifiuti in Nigeria", 14 luglio 1988, cit., p. 17082.

particolare rilievo: la Ecomovil di Pianfei. Dalla documentazione consultata presso l'ASCD e presso la Procura di Paola, risulta che solo pochi anni dopo l'esportazione a Koko, la Ecomovil effettuò trasporti di rifiuti pericolosi tramite la Tanagro Trasporti di Luigi Cardiello, pluripregiudicato e trasportatore di rifiuti, anche su commissione di gruppi camorristici, in discariche abusive campane e lucane.⁵⁴

Il primo dicembre del 1987, una seconda imbarcazione partì da Pisa. 876 tonnellate di rifiuti tossici, nocivi e speciali furono caricate tra il 14 ed il 16 novembre a bordo della *Line*, battente bandiera della Germania Occidentale, con destinazione iniziale il porto franco di Sulina – modificata durante la navigazione verso Koko. Anche in questo caso fu l'Agenzia Marittima Bonistalli a richiedere al comune di Pisa il nullaosta, ricevendolo in meno di ventiquattr'ore.⁵⁵ Scarti di lavorazione di pesticidi, resine, morchie di vernici e vari altri rifiuti industriali, furono movimentati da ditte di trasporti con licenze scadute o sprovvisti di specifica autorizzazione e, in alcuni casi, diffidati dalle rispettive Regioni per il trasporto di rifiuti pericolosi.⁵⁶

Intorno ai primi giorni del nuovo anno, precisamente il 9 gennaio, anche la rotta nigeriana rischiò di interrompersi. L'Amministrazione Provinciale di Pisa notò delle anomalie nella movimentazione della merce dalla darsena e inviò al Sindaco di Pisa un rapporto redatto dai funzionari dell'Ufficio Ambiente in cui si legge che

“i sopralluoghi e le verifiche effettuate da questo Ufficio e la documentazione qui pervenuta, su richiesta, dalle Regioni di Provenienza del rifiuto (Piemonte, Lombardia e Veneto) hanno evidenziato un consistente traffico di rifiuti tossici e nocivi di varia natura e provenienza, verso il Porto Darsena in attesa di imbarco con destinazione paesi extracomunitari quali Romania e Nigeria.”⁵⁷

⁵⁴ Prefettura di Matera, Relazione in merito allo smaltimento dei rifiuti pericolosi nel materano, 13 novembre 1995, documento 1, Fascicolo 80, Commissione Parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XII legislatura, ASCD.

⁵⁵ Giacomino Granchi, Nullaosta per Agenzia Marittima Bonistalli, 14 novembre 1987, Allegato 2, Democrazia Proletaria, Dossier di “Pisa-Koko: il traffico dei rifiuti in Nigeria”, 14 luglio 1988, cit., p. 17085.

⁵⁶ Democrazia Proletaria, Dossier di “Pisa-Koko: il traffico dei rifiuti in Nigeria”, 14 luglio 1988, cit., pp. 17068-17069.

⁵⁷ Ufficio Ambiente, Amministrazione Provinciale Pisa, Rapporto diretto ad Assessore Regionale, Dipartimento Uso ed Assetto del Territorio Regione Toscana ed al Sindaco del Comune di Pisa, 9 gennaio 1988, Allegato 4, Democrazia Proletaria, Dossier di “Pisa-Koko: il traffico dei rifiuti in Nigeria”, 14 luglio 1988, cit., p. 17092.

Il 5 marzo 1988, come se nulla fosse, un nuovo nullaosta fu firmato dalle autorità pisane per l'imbarco di altri rifiuti tossico-nocivi sulla *Line*, con destinazione Koko. A bordo della nave battente bandiera della Repubblica Federale di Germania, secondo quanto emerge dal dossier redatto da Democrazia Proletaria, vi erano carichi provenienti da tre esportatori diversi: 844 t. esportate dalla Sirteco; 771 t. dalla Ecomar e 117 t. da un'altra società, la Ekoground. Il carico della Sirteco sarebbe dovuto partire con la *Kaptan Fehmi* da Marina di Carrara nel giugno 1987 ma fu bloccato dal Pretore per manifeste irregolarità. Il tutto fu poi inviato a Pisa e caricato il 16 marzo sulla *Line*.⁵⁸ Per quanto concerne il carico della Ecomar di Raffaelli, è interessante notare come, tra le ditte che effettuarono questa spedizione, vi fossero sia industrie sia altre società di intermediazione sprovviste di autorizzazioni o con diffide regionali. Tra queste vi era la Ecomovil di Pianfei, intermediaria per un carico di circa trecento tonnellate, che il 23 dicembre 1987 ricevette una diffida dalla Regione Piemonte.⁵⁹

Oltre alla ditta cuneese, Raffaelli esportò anche rifiuti presi in carico dalla Ecolife S.a.s di Milano, una società che svolgeva attività di intermediazione collocandosi, in sostanza, tra il produttore del rifiuto e l'esportatore.⁶⁰ La Ecolife, come la Sirteco e la Jelly Wax, raccolse rifiuti pericolosi provenienti da grandi industrie italiane, esportando sia in Nigeria che in Libano.⁶¹ Anche in quel caso, le ditte che effettuarono i trasporti verso la Darsena di Pisa risultarono essere, in gran parte, senza regolare autorizzazione.⁶²

Sul finire di aprile, da Livorno, partì una quinta nave. Dalla documentazione primaria consultata sono poche le informazioni che emergono con chiarezza in merito a questo carico.⁶³ La P.E.I. risultò essere esportatrice di circa 700 t. caricate

⁵⁸ *Ivi*, p. 17075; Claudio Bertacin, "Vita e miracoli del "re delle navi pattumiera"", cit.

⁵⁹ Democrazia Proletaria, Dossier di "Pisa-Koko: il traffico dei rifiuti in Nigeria", 14 luglio 1988, cit., p. 17077.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ *Ibidem*. Si vedano: Karim S. Makdisi, *Implementing International Environmental Treaties in Developing Countries: Using Flows to Explain How Lebanon Dealt with the Trade in Hazardous Waste*, Paper Presented at the International Studies Association Annual Meeting 2006, San Diego, California, 23 March 2006, p. 5; A. Palladino, *Bandiera nera*, cit., p. 71.

⁶² Democrazia Proletaria, Dossier di "Pisa-Koko: il traffico dei rifiuti in Nigeria", 14 luglio 1988, cit.

⁶³ Si veda: Democrazia Proletaria, Dossier di "Pisa-Koko: il traffico dei rifiuti in Nigeria", 14 luglio 1988, cit.; Gruppo Consiliare di Democrazia Proletaria della Regione Liguria, Dossier "Rumenta Story.

sulla *Jorgen Vesta*, l'ultima "nave dei veleni" diretta a Koko. Nonostante le attenzioni di una parte delle autorità politiche fin dal novembre 1987, la *Jorgen Vesta* riuscì a partire senza troppe difficoltà.

4.2 Gli attori

Dallo studio effettuato, emerge un quadro ben definito in merito agli attori che interagirono e ai meccanismi che si attivarono per effettuare i traffici. La Jelly Wax e le altre società esportatrici organizzarono e gestirono la rotta nigeriana potendo fruire di importanti e, a volte, poco chiari legami professionali e istituzionali. A effettuare il servizio di export furono divisioni ecologiche di aziende o società di intermediazione o, ancora, proprio società di import-export. Costoro furono il terminale delle industrie, da un lato, e, tramite le società di brokeraggio marittimo, di tutto ciò che concerneva la spedizione via mare, l'esportazione, lo smaltimento in Nigeria e il rilascio della documentazione certificante l'avvenuto smaltimento. Per quel che concerneva il trasporto della merce sul territorio italiano è emerso che, quasi fosse la prassi, le industrie utilizzarono trasportatori privi di regolare autorizzazione o, al più, scaduta.⁶⁴

Il rapporto tra industria e trasportatori, all'interno dei casi nigeriani, non sembrerebbe essere stato mediato da broker o da società di intermediazione. Era l'industria, dunque, a mantenere i contatti con i trasportatori. Il consistente utilizzo di ditte di trasporti mancanti di adeguate autorizzazioni al trasporto dei rifiuti non può che far sorgere almeno qualche dubbio sulla malafede nella movimentazione degli scarti da parte delle industrie interessate.

Grazie al dossier di Democrazia Proletaria è stato possibile mettere in luce come i rifiuti, una volta giunti all'interno dell'area portuale della darsena, furono fatti entrare senza alcun preavviso e senza controlli ma con regolare autorizzazione al

Il traffico dei rifiuti dall'Italia all'estero", settembre 1988, documento 12, Fascicolo 4, Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIII legislatura, ASCD.

⁶⁴ Democrazia Proletaria, Dossier "Pisa-Koko: il traffico dei rifiuti in Nigeria", cit., p. 17069 ss.

deposito e all'imbarco. I fusti furono momentaneamente immagazzinati in un'area concessa all'Agenzia Marittima Bonistalli, per poi esser caricati su una nave individuata, presumibilmente, dalla S.I. Ecomar.⁶⁵ Era questa, infatti, la società che si occupava dell'intermediazione marittima.⁶⁶ Attori integranti e componenti la società di intermediazione erano, come detto, gli avvocati, che potrebbero aver stretto rapporti con le Compagnie di navigazione scelte per i traffici e che furono coinvolti – nel caso della S.I. Ecomar – o complici, nell'esportazione.

Dalla documentazione rinvenuta presso la Procura di Asti è emerso che Raffaelli, oltre ad aver svolto il ruolo di intermediario, fu, almeno sulla carta, il destinatario dei rifiuti sul territorio nigeriano. All'interno dei documenti di esportazione, come visto nelle pagine precedenti, figurava il nome della ICC di cui Raffaelli era Consigliere Delegato. In Nigeria, però, non furono introdotti "industrial and laboratory chemicals"⁶⁷ bensì rifiuti tossici industriali italiani.

Meno di due settimane dopo l'arrivo al porto di Koko della *Jorgen Vesta*, negli stessi giorni in cui nel Parlamento italiano si discuteva il cosiddetto Decreto Enichem, in Nigeria scoppiava il "Koko case".⁶⁸

5. Dentro una crisi diplomatica

Dal 2 giugno del 1988, in Nigeria, le testate giornalistiche locali e nazionali prestarono particolare attenzione al traffico dei rifiuti pericolosi partito dall'Italia dando risalto mediatico ad affari illeciti che avrebbero coinvolto anche funzionari nigeriani. Il 5 giugno, il quotidiano nigeriano *The Guardian* pubblicò un articolo dal

⁶⁵ *Ivi*, p. 17072.

⁶⁶ Gruppo Consiliare di Democrazia Proletaria della Regione Liguria, Dossier "Rumenta Story. Il traffico dei rifiuti dall'Italia all'estero", settembre 1988, cit.

⁶⁷ Office of the Pharmacists Board of Nigeria, Autorizzazione di importazione n. 676, per Irukep Construction Company Nig. Ltd. di Gianfranco Raffaelli, 18 maggio 1987, cit.

⁶⁸ L'Enichem era uno dei tre presidi industriali – insieme alla Montedison di Porto Marghera e alla Sibib di Scarlino – a cui era consentito lo scarico diretto in mare. Si veda: Giovanna Melandri (a cura di), *Ambiente Italia. Rapporto 1989: dati, tendenze, proposte*, Isedi Petrini Editore, Torino, 1989.

titolo “Toxic Waste Dump in Koko Town”, in cui forniva ulteriori informazioni in merito a Sunday Nana e Raffaelli.⁶⁹

La reazione del governo nigeriano fu immediata e, tra il 5 e il 7 giugno, si sviluppò su diversi fronti. Sul versante internazionale, il governo comunicò all’Organisation of African Unity (da ora, Oau) e all’Unep il traffico e lo smaltimento di rifiuti che vedeva interessate le terre nigeriane. Al contempo, il Ministro degli Affari Esteri Ike Nwachukwu richiese l’intervento del governo italiano per il recupero dei rifiuti, giudicando “poco amichevole” il comportamento assunto dall’Italia.⁷⁰ Sul fronte interno, venne approvato il decreto 42/88 istituendo la Federal Environmental Protection Agency che avrebbe dovuto dettare le linee guida su cosa fosse o meno un rifiuto pericoloso e su come andasse smaltito.⁷¹

Il 10 giugno, di fronte alle indecisioni del Parlamento italiano e del Ministro dell’Ambiente Giorgio Ruffolo, il governo nigeriano impose il sequestro della motonave *Piave*, battente bandiera italiana, di proprietà della compagnia di navigazione Lloyd Triestino, in sosta nel porto di Lagos.⁷² Dapprima le autorità nigeriane intendevano utilizzare l’imbarcazione italiana per effettuare il recupero dei fusti scaricati a Koko, ma si trattava di una portacontainer di circa centonovanta metri di lunghezza e, con ogni probabilità, sarebbe bastato percorrere le prime miglia del Benin River per rendere inevitabile un disastro navale. Stando a quanto

⁶⁹ Oluwafemi A. Ladapo, *The Contribution of Cartoonists to Environmental Debates in Nigeria: The Koko Toxic-Waste-Dumping Incident*, in “RCC Perspectives”, n. 1, *Eco-Images: Historical Views and Political Strategies*, 2013, pp.61-72, p. 61.

⁷⁰ Istituto Affari Internazionali, *L’Italia nella politica internazionale 1987-1988*, cit., p. 571; S. F. Liu, *The Koko Incident: Developing International Norms for the Transboundary Movement of Hazardous Waste*, cit., p. 131.

⁷¹ Questa specifica azione normativa intrapresa dal governo fu un atto meramente formale perché il Fepa divenne operativo solo con il decreto 59 del 1992. Si veda: Edward-Ekpu Douglas Uwagbale, *Hazardous Waste Management and Challenges in Nigeria*, in “Public Health International”, 1 (1), 2016, pp. 1-5.

⁷² Si veda: Antonio Cianciullo, Enrico Fontana, *Dark Economy. La mafia dei veleni*, Einaudi, Torino, 2012, p.129; Istituto Affari Internazionali, *L’Italia nella politica internazionale 1988-1989*, Franco Angeli, Milano, 1990, p. 571; R. Lu, *West Africa; The Industrial World’s Dumping Grounds*, cit., p. 57; A. Palladino, *Bandiera Nera*, cit., p. 65; Greenpeace, *The Toxic Ships* cit., p. 10; C. Hilz, *op. cit.*, p. 31. Secondo alcuni studiosi, oltre alla *Piave*, fu bloccata anche la *Danix* che in passato trasportò proprio i rifiuti diretti a Koko e in quegli stessi giorni di giugno si trovava nel porto di Lagos. Alla *Danix* fu immediatamente consentito di ripartire per via del fatto che era una nave battente bandiera danese. Si veda: S. F. Liu, *The Koko Incident: Developing International Norms for the Transboundary Movement of Hazardous Waste*, cit., p. 131.

riferito a Radio Radicale da Giorgio Bascherini, secondo di coperta della *Piave*, nonostante il clima sulla nave fosse particolarmente teso, i marinai italiani e il loro comandante riuscirono a far capire alle autorità nigeriane il problema tecnico che impediva loro di arrivare fino a Koko per recuperare i fusti.⁷³ Il disastro fu evitato ma la nave e l'equipaggio rimasero sotto sequestro per oltre un mese.⁷⁴

Nel frattempo, fu avviata un'indagine che in pochi giorni portò all'arresto di cittadini nigeriani – tra le venti e le quaranta persone – e di Desiderio Perazzi, braccio destro di Gianfranco Raffaelli.⁷⁵ Nel medesimo giorno del sequestro della *Piave*, il governo nigeriano richiamò in patria l'ambasciatore a Roma James Tsado Kolo, “for immediate consultations”.⁷⁶ Si era aperta una vera e propria crisi diplomatica tra l'Italia e la Nigeria. Non c'è dubbio che l'operazione di recupero dei fusti, richiesta a gran voce dalle autorità nigeriane, fosse quella auspicata, ma è chiaro che implicava un esborso economico elevato, sia per quel che concerneva il recupero e il rientro dei rifiuti, sia per il loro smaltimento. Si trattava, in sostanza, di individuare una o più società che avrebbero noleggiato una o più navi su cui sarebbero stati caricati i fusti, per poi essere trasportati in Italia, previa individuazione di un porto apposito e, cosa principale, andavano individuate o edificate strutture atte a poterne smaltire il contenuto tossico. Nel frattempo, però, i ventiquattro marinai italiani a bordo della *Piave* erano sotto sequestro nelle acque nigeriane.

Solo intorno alla metà di luglio il Ministro Lattanzio e i rappresentanti del Ministero degli esteri e dell'Ambiente assegnarono ad Ambiente S.p.A. – società del gruppo Eni – la gestione del noleggio nave e del recupero dei fusti a Koko. Il compito di Eni-Ambiente era quello di recuperare i fusti, riportarli in Italia, bonificare l'area e

⁷³ Intervista realizzata da Bruno Luvèrè per Radio Radicale a Giorgio Bascherini, marinaio della *Piave* il 2 agosto 1988. L'intervista è consultabile su: <https://www.radioradicale.it/scheda/28253/scorie-radioattive-italiane-in-nigeria-liberata-la-nave-piave-bloccata-per-ritorsione>.

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ Si veda: L. Gilmore, *op. cit.*, p. 884.

⁷⁶ S. F. Liu, *The Koko Incident: Developing International Norms for the Transboundary Movement of Hazardous Waste*, cit., p.131. Si veda anche: Istituto Affari Internazionali, *L'Italia nella politica internazionale 1987-1988*, cit., p.571; R. Lu, *West Africa; The Industrial World's Dumping Grounds*, cit., pp. 57-59; C. Hilz, *op. cit.*, p. 31.

procedere al conferimento e allo smaltimento dei rifiuti. Facendo ricorso ai fondi della Cooperazione allo Sviluppo, fu possibile avviare le pratiche.⁷⁷

Il 18 luglio, Eni-Ambiente noleggiò la *Karin B* e, a seguire, la *Deepsea Carrier* e la *Hai Xiong*.⁷⁸ Le prime due navi si sarebbero dovute occupare del recupero dei fusti mentre la terza avrebbe dovuto trasportare in Italia il terreno contaminato decorticato. Nella sostanza, era facile ipotizzare che, una volta recuperati i fusti e bonificate le aree in cui questi erano stati stoccati, la *Piave* e il suo equipaggio avrebbero potuto riprendere il largo. Di fatto, solo il 25 luglio 1988 la *Piave* poté levare l'ancora e rientrare in Italia. Pochi giorni dopo, anche la *Karin B*, carica dei fusti trasportati dalla società italiane, poté fare rotta verso l'Italia.

Risolte le criticità sulla sponda nigeriana, era necessario risolvere quelle in Italia poiché nessun porto voleva accogliere le “navi dei veleni” di rientro. Dal 29 maggio, il porto di Genova, sotto il controllo della Castalia e del Commissario *ad acta* Giuseppe Francese, ospitava la *Zanoobia* con i fusti spediti in Venezuela dalla Jelly Wax e da altre società. Con l'ingresso della *Karin B* e della *Deepsea Carrier* in acque italiane ai primi di settembre, la protesta divampò a Livorno e Ravenna, i porti in cui sarebbero dovute approdare le due navi. Ad aggravare il tutto, la difficoltà di rinvenire dei siti di smaltimento idonei per il materiale rientrante da Koko. Come se non bastasse, l'Italia aspettava il rientro di due navi dal Libano con i fusti scaricati a Beirut.⁷⁹

In una settimana, tra il 9 ed il 16 settembre, il Governo De Mita aprì il programma di emergenza per la gestione dei rifiuti di rientro, varando, nell'immediato, due decreti-legge. Il 9 settembre fu la volta del decreto-legge n. 397 con “Disposizioni

⁷⁷ Ministero degli Affari Esteri, Appunto indirizzato all'Ufficio XIV della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo e per conoscenza all'Ufficio VI della Dgcs ed all'Ufficio IX della Direzione Generale degli Affari Economici, 18 luglio 1988, Allegato 31, Informativa del 21 ottobre 1997 della Polizia Giudiziaria di Reggio Calabria, Sottofascicolo 36, Faldone 3, APPa.

⁷⁸ Dossier a cura del Centro Informativo “Karin B”, dicembre 1989, Documento 2, Fascicolo 52, Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse XIII legislatura, ASCD.

⁷⁹ Ordinanza del 21 settembre 1988 del Ministro per il Coordinamento della Protezione Civile Vito Lattanzio, (Ordinanza n. 1561/FPC), “Ulteriori disposizioni eccezionali afferenti alle operazioni finalizzate allo smaltimento definitivo delle sostanze tossiche e nocive trasportate dalla nave Karin B”. (GU Serie Generale n.231 del 01-10-1988).

urgenti in materia di smaltimento dei rifiuti industriali”, seguito dall’avvio del programma di emergenza e dall’entrata in vigore, il 16 settembre, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri per l’“Individuazione dei siti e delle modalità per lo stoccaggio e lo smaltimento controllato dei rifiuti industriali tossici trasportati da navi”.⁸⁰ Era stata accertata “una situazione di emergenza nascente dalla necessità di far approdare urgentemente in porto italiano le navi Karin B e Deep Sea Carrier, nonché una terza nave proveniente dalla Nigeria” che “per la loro tossicità richiedono lo smaltimento urgente”.⁸¹

A metà settembre la *Karin B* e la *Deepsea Carrier* giunsero in acque territoriali italiane, e avviarono le operazioni di sbarco dell’equipaggio e di scarico della nave nel porto di Livorno. Per gestire queste operazioni, il Ministro Lattanzio e il Ministro Ruffolo designarono, quali Commissari *ad acta* per la gestione della vicenda nigeriana, il Presidente del Consiglio Regionale dell’Emilia-Romagna Luciano Guerzoni e il suo omologo della Regione Toscana Gianfranco Bartolini. Alla task force da loro istituita e coordinata, il compito di gestire il rientro, lo scarico, il trasporto nei siti di stoccaggio e, se fosse stato necessario, anche la costruzione di idonei siti di smaltimento. Nuove discariche furono create e un intero piazzale di stoccaggio nel porto di Ravenna fu completato e collaudato.⁸²

Con il recupero dei fusti, le tensioni diplomatiche con il governo nigeriano si avviarono verso una risoluzione nell’arco di pochi mesi, con il rientro a Roma dell’ambasciatore nigeriano James Tsado Kolo sul finire di agosto. Occorrerà aspettare i primi anni Novanta per una distensione completa e definitiva.

⁸⁰ I riferimenti in Gazzetta Ufficiale sono: GU Serie Generale n. 213 del 10-09-1988; GU Serie Generale n. 218 del 16-09-1988.

⁸¹ Si veda: Ordinanza del 21 settembre 1988 del Ministro per il Coordinamento della Protezione Civile Vito Lattanzio, (Ordinanza n. 1561/FPC), cit.

⁸² Per i dettagli tecnici, si veda: Demetrio Egidi, Stefano Vannini, *Le navi dei veleni e le bonifiche dei siti contaminati. Dalla gestione dell’emergenza una metodologia di intervento*, Pitagora Editrice S.r.l., Bologna, 1995, pp. 187-229.

6. Conclusioni

Attraverso lo studio qui presentato si è cercato di far emergere l'importanza della rotta nigeriana sia sotto il profilo dello studio storico dei traffici di rifiuti italiani, sia per quello politico-diplomatico. Le fonti primarie hanno portato alla luce i meccanismi dei traffici diretti in Nigeria, consentendo di esaminare approfonditamente le tre spedizioni di rifiuti tossici che partirono dalla Darsena di Pisa. Merce che ricevette regolare autorizzazione all'imbarco dalle autorità pisane.

È stato possibile fare luce sugli attori che effettuarono i traffici da cui è emerso un "ventaglio ampio di relazioni"⁸³ tra poteri pubblici locali, operatori economici, professionisti di vario tipo, unitamente al complesso mondo dell'industria. All'interno delle società che si occuparono dell'import-export sia sul versante italiano che su quello nigeriano è emerso come avvocati e *broker* finanziari fornirono il loro *know how* alle società in questione e ad altri attori presenti nella rete.

Per quel che concerne gli attori, un interrogativo rimane aperto. La politica – italiana e nigeriana – ebbe un ruolo all'interno di questi meccanismi? Perché le autorità nigeriane che autorizzarono la ICC all'importazione della merce non effettuarono regolari controlli nei confronti della società in questione? Si trattò di "semplice" negligenza da parte delle autorità nigeriane? Si tratta di domande che andrebbero poste alle autorità italiane che diedero il nulla osta per il carico dei fusti, consapevoli che si trattasse di merce di scarto industriale.

I componenti di Democrazia Proletaria, all'interno del dossier *Pisa-Koko*, sottolinearono più volte come il Sindaco pisano avesse autorizzato l'imbarco dei fusti in tempi record rispetto alla norma – in sole ventiquattr'ore – inducendo a ritenere che vi fosse una complicità da parte del Sindaco o quanto meno, a chiedersi

⁸³ Gabriella Corona, Rocco Sciarrone, *Il paesaggio delle ecocamorre*, in "Meridiana. Rivista di storia e scienze sociali", No. 43, Reti di mafie (2002), pp.13-35, p. 22. Per la precisione, Corona e Sciarrone fanno riferimento alle reti di relazioni attraverso le quali le organizzazioni criminali condizionano le scelte urbanistiche e i piani regolatori ma è un concetto applicabile senza alcuna forzatura, a mio avviso, anche nel campo dei traffici dei rifiuti.

se fu la fretta a non permettere a costui di effettuare i dovuti controlli.⁸⁴ In tal senso, la negligenza, da un lato, del Sindaco pisano nel firmare quelle autorizzazioni all'imbarco della merce e, dall'altro, delle autorità nigeriane nel rilasciare alla ICC il permesso di importazione di quel tipo di merce, forse, senza effettuare i dovuti controlli, ha senza dubbio facilitato il compito delle società che organizzarono il traffico, effettuarono l'esportazione della merce in Nigeria e la stoccarono, e in parte la smaltirono, in loco.

Le autorità italiane competenti nella fase di controllo dell'esportazione dei rifiuti, da quel 9 gennaio del 1988, non poterono più dire di non sapere: ciò che si stava svolgendo – senza se e senza ma – era un traffico internazionale di rifiuti pericolosi con annessa autorizzazione e nullaosta delle autorità italiane. Le diffide inviate tra il novembre e il dicembre del 1987 alle ditte di trasporto dei rifiuti ed alle aziende intermediarie, documentano la consapevolezza e il tentativo, meramente formale, di parte delle istituzioni italiane di negare l'autorizzazione a questo traffico.⁸⁵ Le pagine di questo dossier denunciarono come le istituzioni italiane avrebbero potuto fare di più nel tentativo di bloccare questo traffico in essere. La domanda, allo stato attuale senza risposta, è se vi furono delle responsabilità o, peggio, delle complicità da parte delle autorità politiche italiane che oliarono la macchina burocratica rendendo possibili questi traffici.

In conclusione: questo articolo ha consentito di mettere in luce i meccanismi e gli attori che si attivarono lungo la rotta maggiormente utilizzata all'interno del traffico internazionale di rifiuti tossici che ha avuto luogo durante la seconda metà degli anni Ottanta. Lo studio del traffico in oggetto, inserito in uno scenario di più ampio respiro, ha consentito di delineare la genesi della movimentazione globale dei rifiuti tossici lungo la rotta Nord-Sud del mondo e lo stato dei rapporti bilaterali tra i governi italiani e nigeriani durante la seconda metà degli anni Ottanta.

La ricerca effettuata ha consentito di far emergere un elemento particolarmente rilevante per quel che concerne la politica estera italiana e i rapporti con il governo

⁸⁴ Democrazia Proletaria, Dossier di "Pisa-Koko: il traffico dei rifiuti in Nigeria", 14 luglio 1988, cit., pp. 17067-17073.

⁸⁵ *Ivi*, pp. 17079-17080.

di Ibrahim Babangida negli anni Ottanta. Le criticità diplomatiche tra Italia e Nigeria, acuitesi nel corso dell'estate del 1988, si inserirono in un clima teso e "polemico", come ebbe a scrivere l'Istituto Affari Internazionali, in cui versavano tali relazioni almeno fin dall'estate del 1987. Un elemento che modifica lo scenario in cui si inserì la crisi del 1988, e che indica una strada per ulteriori e possibili sviluppi.

Con questo studio si è cercato di dare un contributo al dibattito storico sul tema dei traffici illeciti di rifiuti mettendo in luce sia la presenza di attori non necessariamente criminali – società di import-export, broker, avvocati, trasportatori – sia la portata politico-diplomatica dell'accaduto. Proprio per via delle criticità diplomatiche, è emerso come il tema si presti ad un'analisi di tipo storico-internazionalista e risulti altamente attuale sia per via della presenza di un problema sempre aperto, lo smaltimento dei rifiuti di provenienza industriale, sia per l'emergere, anno per anno, di fatti che hanno notevoli punti in comune con quanto accaduto sul finire degli anni Ottanta.

Occorre, quindi, prestare attenzione a quell'"economia sporca" a cui fa riferimento Vincenzo Ruggiero poiché è al suo interno che la richiesta di abbattimento dei costi di smaltimento delle industrie ha incontrato l'offerta di mafiosi, professionisti, broker, società di varia ragione sociale.⁸⁶

⁸⁶ Vincenzo Ruggiero, *Economie sporche. L'impresa criminale in Europa*, Bollati Boringhieri, Torino, 1996; Vincenzo Ruggiero, "E' l'economia, stupido!" *Una classificazione dei crimini di potere*, in *Sistemi criminali e metodo mafioso*, Alessandra Dino, Livio Pepino (a cura di), Franco Angeli, Milano, 2008, pp. 188-208.

Bibliografia

Albers Jan, *Responsibility and Liability in the Context of Transboundary Movements of Hazardous Wastes by Sea*, Springer, London, 2015.

Amadei Amedeo, Bottini Marino, Pecchenini Gabriella, (a cura di), *Rischio rifiuti. Atti del convegno nazionale del 23 gennaio 1988 a Legnano*, Centro Stampa Olgiate, Legnano, 1989.

Asante-Duah Kofi D., Imre V. Nagy, *International Trade in Hazardous Waste*, E&FN Spon, New York, 1998.

Asante-Duah Kofi D., Saccomanno F. Frank, Shortreed John H., *The Hazardous Waste Trade: can It be controlled?*, in "Environmental, Science, Technology", Vol. 26, No. 9, 1992.

Bevilacqua Piero, *La terra è finita. Breve storia dell'ambiente*, Laterza, Roma-Bari, 2006.

Biliardo Ugo, Mureddu Giuseppe, *Maree nere: rischio ambientale*, in *Il mosaico Mediterraneo*, Santoro Carlo Maria (a cura di), Il Mulino, Bologna, 1991.

Bini Valerio, *La cooperazione allo sviluppo in Africa. Teorie, politiche, pratiche*, Mimesis, Milano-Udine, 2016.

Block Alan A., *Environmental Crime and Pollution: Wasteful Reflections*, in "Social Justice", Vol. 29, No. 1/2 (87-88), Globalization and Environmental Harm (2002).

Capria Antonella, *Direttive ambientali CEE e stato di attuazione in Italia. Acqua, aria, rifiuti*, in "Quaderni della rivista giuridica dell'ambiente", v.1 n.1, 1992.

Carni Andrea (a cura di), *Cose storte. Documenti, fatti e memorie attorno alle "navi a perdere"*, Falco Editore, Cosenza, 2018.

Cianciullo Antonio, Fontana Enrico, *Ecomafia. I predoni dell'ambiente*, Editori Riuniti, Roma, 1995.

Clapp Jennifer, *Toxic Exports: the transfer of hazardous wastes from rich to poor countries*, Cornell University Press, Ithaca, 2001.

Clapp Jennifer, *The Toxic Waste Trade with Less-Industrialised Countries: Economic Linkages and Political Alliances*, in "Third World Quarterly", vol. 15, no. 3, 1994.

Corona Gabriella, *Breve storia dell'ambiente in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2015.

Corona Gabriella, Sciarrone Rocco, *Il paesaggio delle ecocamorre*, in "Meridiana. Rivista di storia e scienze sociali", No. 43, Reti di mafie (2002).

Dumont René, *Démocratie pour l'Afrique*, (1° ed. 1991), trad. It. *Democrazia per l'Africa*, Elèuthera, Milano, 1992.

Ebbe Obi N. I., *Organized crime in Nigeria*, in *Traditional Organized Crime in the Modern World*, Siegel Dina, van de Bunt H. (a cura di), New York, Springer Science & Business Media, 2012.

Egidi Demetrio, Vannini Stefano, *Le navi dei veleni e le bonifiche dei siti contaminati. Dalla gestione dell'emergenza una metodologia di intervento*, Pitagora Editrice S.r.l., Bologna, 1995.

Ellis Stephen, *This Present Darkness. A History of Nigerian Organised Crime*, London, C. Hurst & Co., 2016.

Emiliani Marcella, *Petrolio, forze armate e democrazia. Il caso Nigeria*, Carocci, Roma, 2004.

Fabbri Fabrizio, *Porto Marghera e la Laguna di Venezia. Vita, morte, miracoli*, Jaca Book, Milano, 2003.

Falola Toyin, Paddock Adam, *Environment and Economics in Nigeria*, Routledge, Abingdon, 2013.

Garofalo Sabrina, *Mobilitazione ambientale e anti-'ndrangheta di prossimità*, in "Rivista di studi e ricerche sulla criminalità organizzata", vol. 3, n. 1, anno 2017.

George Susan, *The Debt Boomerang*, trad. it. *Il boomerang del debito. Il debito del Terzo Mondo colpisce tutti*, Edizioni Lavoro, Roma, 1992.

Germani Anna Rita, Pergolizzi Antonio, Reganati Filippo, *Le determinanti del traffico organizzato di rifiuti in Italia: un'analisi empirica a livello regionale*, in "Rivista economica del Mezzogiorno", Fascicolo 1-2, gennaio-giugno 2017.

Gilmore Lori, *The Export of non-hazardous waste*, in "Environmental Law" Vol. 19, No. 4 (Summer 1989).

Glickman Harvey, *The Nigerian "419" Advance Fee Scams: Prank or Peril?*, in "Canadian Journal of African Studies / Revue Canadienne des Études Africaines", Vol. 39, No. 3 (2005).

Greenpeace, *The Toxic Ships. The Italian hub, the Mediterranean area and Africa*, 2010.

Greenpeace, *Waste Trade in The Mediterranean – Toxic Attack Against Lebanon Case One: Toxics From Italy*, August 1996.

Hassan Zainab, *Dumping on Somalia: A plea for environmental justice*, "in Horn of Africa: an independent journal", v. 27, 2009.

Hilz Christoph, *The International Toxic Waste Trade*, Van Nostrand Reinhold, New York, 1992.

Istituto Affari Internazionali, *L'Italia nella politica internazionale dal volume "1979-1980" al volume "1992-1993"*.

Ladapo Oluwafemi A., *The Contribution of Cartoonists to Environmental Debates in Nigeria: The Koko Toxic-Waste-Dumping Incident*, in "RCC Perspectives", n. 1, Eco-Images: Historical Views and Political Strategies, 2013.

Legambiente, *Le nuove frontiere dell'ecomafia. Rapporto di Legambiente sull'illegalità ambientale in Italia e il ruolo della criminalità organizzata (1994-1997)*, 29 gennaio 1997.

Legambiente, *I mercati globali dell'ecomafia*, Palermo, dicembre 2000.

Lewis Peter, *From Prebendalism to Predation: The Political Economy of Decline in Nigeria*, in "The Journal of Modern African Studies", Vol. 34, No. 1 (Mar. 1996).

Liddick Donald R., *Crimes Against Nature. Illegal Industries and the Global Environment*, Praeger, Santa Barbara, 2011.

Liu Sylvia F., *The Koko Incident: Developing International Norms for the Transboundary Movement of Hazardous Waste*, in "Journal of Natural Resources & Environmental Law", vol. 8, no. 1, 1992-1993.

Lorenzini Sara, *Una strana guerra fredda. Lo sviluppo e le relazioni Nord-Sud*, Il Mulino, Bologna, 2017.

Lorenzini Sara, *Global Development. A Cold War History*, Princeton University Press, Princeton, 2019.

Lu Robert, *West Africa: The Industrial World's Dumping Grounds*, in "Harvard International Review", vol. 11, n. 4, Summer 1989.

Makdisi Karim S., *Implementing International Environmental Treaties in Developing Countries: Using Flows to Explain How Lebanon Dealt with the Trade in Hazardous Waste*, Paper Presented at the International Studies Association Annual Meeting 2006, San Diego, California, 23 March 2006.

Massari Monica, Paola Monzini, *Dirty Businesses in Italy: A Case-study of Illegal Trafficking in Hazardous Waste*, in "Global Crime", Vol. 6 n. 3-4, August-November 2004.

McNeill John R., *Something New Under the Sun. An Environmental History of the Twentieth-Century World*, (2000) trad. It. *Qualcosa di nuovo sotto il sole. Storia dell'ambiente nel XX secolo*, Einaudi, Torino, 2002.

Melandri Giovanna (a cura di), *Ambiente Italia. Rapporto 1989: dati, tendenze, proposte*, Isedi Petrini Editore, Torino, 1989.

Melandri Giovanna, Conte Giulio (a cura di), *Ambiente Italia 1991*, Milano, Mondadori, 1991.

Montgomery Mark A., *Reassessing the Waste Trade Crisis: What Do We Really Know?*, in "The Journal of Environment & Development", Vol. 4, No. 1 (Winter 1995).

Moyers Bill, *Global Dumping Ground. The International Traffic in Hazardous Waste*, The Lutterworth Press, Cambridge, 1991.

Muawya Ahmed Hussein, *Costs of environmental degradation: An analysis in the Middle East and North Africa region*, in "Management of Environmental Quality. An International Journal", vol. 9, n. 3, anno 2008.

Müller Simone M., *Hidden Externalities: The Globalization of Hazardous Waste*, in "Business History Review", n. 93 (spring 2019).

Noah Monday Efiog, *Inland Ports and European Trading Firms in Southeastern Nigeria*, in "African Affairs", Vol. 88, No. 350 (Jan., 1989).

O'Keefe Phil, *Toxic Terrorism*, in "Review of African Political Economy", n. 42 (1988).

Obi Cyril, *Globalization and Environmental Conflict in Africa*, in "African Journal of Political Science / Revue Africaine de Science Politique", Vol. 4, No. 1 (June 1999).

Oluwafemi A. Ladapo, *The Contribution of Cartoonists to Environmental Debates in Nigeria: The Koko Toxic-Waste-Dumping Incident*, in "RCC Perspectives", n. 1, Eco-Images: Historical Views and Political Strategies, 2013.

Osservatorio Permanente su Ambiente e Legalità, *Le "ecomafie". Il ruolo della criminalità organizzata nell'illegalità ambientale*, Roma, dicembre 1994.

Palladino Andrea, *Bandiera nera. Le navi dei veleni*, Manifestolibri, Roma, 2010.

Pellegrini Stefania, *L'impresa grigia. Le infiltrazioni mafiose nell'economia legale*, Ediesse, Roma, 2019.

Rebovich Donald J., *Dangerous Ground. The World of Hazardous Waste Crime*, Transaction Publishers, New Brunswick, 1992.

Roelants Du Vivier François, *Les vaisseaux du poison*, Editions Sang de la terre, Paris, 1988.

Royal Institute of International Affairs, Sustainable Development Programme, *International Environmental Crime. The Nature and Control of Environmental Black Markets*, Background paper for RIIA workshop, 27-28 May 2002 di Duncan Brack, Head of Programme e Gavin Hayman, Associate Fellow.

Ruggiero Vincenzo, *Economie sporche. L'impresa criminale in Europa*, Bollati Boringhieri, Torino, 1996.

Sales Isaia, Melorio Simona, *Storia dell'Italia corrotta*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2019.

Sales Isaia, *La questione rifiuti e la camorra*, in "Meridiana. Rivista di storie e scienza sociali", n. 73-74, anno 2012.

Scovazzi Tullio, *Immersione di sostanze inquinanti in mare e risarcimento del danno*, in “Rivista giuridica dell’ambiente”, fascicolo 1, 1986.

Tolba Mostafa K., El-Kholy Osama, *The World Environment 1972-1992. Two decades of challenge*, Springer Science&Business Media, Oxford, 1992.

Uwagbale Edward-Ekpu Douglas, *Hazardous Waste Management and Challenges in Nigeria*, in “Public Health International”, 1 (1), 2016.

Valette Jim, Spalding Heather (a cura di), *The International Trade in Wastes: A Greenpeace Inventory*, Greenpeace International Waste Trade Project, Washington DC, 1990.

Van Daele Stijn, Vander Beken Tom, Dorn Nicholas, *Waste Management and Crime – Regulatory, Business and Product Vulnerabilities*, in “Environmental Policy and Law”, vol. 37, n.1 (2007).

Van Solinge Tim Boekhout, *The illegal exploitation of natural resources*, in *The Oxford Handbook of Organized Crime*, Letizia Paoli (a cura di), Oxford University Press, New York, 2014.

White Rob, *Toxic Cities: Globalizing the Problem of Waste*, in *Social Justice*, Vol. 35, No. 3 (113), War, Crisis & Transition (2008-09).

White Rob, *Transnational Environmental Crime. Toward an eco-global criminology*, Routledge, Abingdon, 2011.

White Rob, *The Conceptual Contours of Green Criminology*, in *Emerging Issues in Green Criminology*, Walters Reace, Solomon Westerhuis Diane, Wyatt Tanya (a cura di), Palgrave Macmillan, New York, 2013.

Wyatt Tanya (a cura di), *Hazardous Waste and Pollution. Detecting and Preventing Green Crimes*, Springer, London, 2016.

Zumerchik John, Danver Steven L., *Seas and Waterways of the World: An Encyclopedia of History, Uses, and Issues*, Vol. 1, ABC-Clio, Santa Barbara (California), 2008.

Fonti orali

Giorgio Bascherini, marinaio *Piave*, intervista realizzata da Bruno Luvè per “Radio Radicale”, 2 agosto 1988: <https://www.radioradicale.it/scheda/28253/scorie-radioattive-italiane-in-nigeria-liberata-la-nave-piave-bloccata-per-ritorsione>.

Fonti edite

Commissione parlamentare d’inchiesta sul ciclo dei rifiuti, XVI legislatura, Audizione di Renato Pent, Bologna, 17 febbraio 2010.

Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti, XVII legislatura, *Relazione sulle «navi dei veleni». I traffici internazionali di rifiuti negli anni '80 e '90*, doc. XXIII N. 51, approvata il 28 febbraio 2018.

Ministero degli Affari Esteri, *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia*, volumi dall'anno 1980 al 1993.

Ministro per il Coordinamento della Protezione Civile Vito Lattanzio, Ordinanza del 21 settembre 1988 del (Ordinanza n. 1561/FPC), "Ulteriori disposizioni eccezionali afferenti alle operazioni finalizzate allo smaltimento definitivo delle sostanze tossiche e nocive trasportate dalla nave Karin B" (GU Serie Generale n.231 del 01-10-1988).

Organisation for Economic Co-Operation and Development, *Environmental Indicators*, Paris, OECD, 1991.

Senato della Repubblica, X Legislatura, Disegno di legge n. 969 d'iniziativa dei senatori Azzaretti, Angeloni e Meriggi (DC-PCI) comunicato alla presidenza il 7 aprile 1988 sulle "Misure per garantire il pagamento dei crediti vantati da imprese italiane nei confronti di clienti nigeriani". <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/267934.pdf>.

Senato della Repubblica, XIII Legislatura, Disegno di legge n. 4499 d'iniziativa dei senatori Servello, Basini, Magliocchetti, Turini, Demasi e Pontone comunicato alla presidenza il 24 febbraio 2000 in merito alla "Concessione di un equo indennizzo ad imprese italiane e cittadini italiani che hanno subito perdite patrimoniali in Nigeria". http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/13/Ddlpres/0/00005757/index.html?part=doc_dc.

Senato della Repubblica, XIII legislatura, 163° seduta (pomeridiana), 3 aprile 1997, Resoconto Stenografico, Interrogazione parlamentare (n. 4-05147) dei senatori Montagna e Marchetti al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Ministri degli affari esteri e per gli italiani all'estero e di grazia e giustizia.

United Nations, Economic and Social Council 40th plenary meeting, 28 July 1988 (1988/70), *Traffic in toxic and dangerous products and wastes*.

United Nations, General Assembly, 44th session, 18 July 1989 (A/44/362), *Development and International Economic Co-Operation: Environment. Illegal traffic in toxic and dangerous products and wastes*.

United Nations, Security Council, 66th session, 25 October 2011, *Report of the Secretary-General on the protection of Somali natural resources and waters*.

World Bank, *World Debt Tables: external debt of developing countries (1991-1992)*, Washington, 1991.

World Resources Institute, *World Resources, 1990-91*, New York, Basic Books, 1991.

Fonti inedite

Archivio Centrale dello Stato, Roma:

- Fondo della Presidenza del Consiglio dei Ministri (1860-2000), Ufficio del Consigliere Diplomatico, II parte (1964-1985).
- Fondo Italia Nostra 1955-1992.
- Fondo Partito della Rifondazione Comunista, Direzione nazionale 1991-2010.
- Fondo Gruppo Parlamentare Sinistra indipendente, Camera 1987-1992.
- Fondo del Ministero dell'Interno, Dipartimento Pubblica Sicurezza (dal 1981), Segreteria del Dipartimento, Ufficio ordine pubblico, Categorie varie 1946-1992.

Archivio Storico della Camera dei Deputati, Roma:

- Fondo Commissioni parlamentari d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse (1995-2018).

Archivio della Procura di Asti:

- Procedimento penale n. 395/97.

Archivio della Procura di Paola:

- Procedimento penale n. 5085/03.

Archivio generale del Tribunale di Milano:

- Procedimento civile n. 11117/95.
- Procedimento civile n. 76616/2004.

LA STRATEGIA DELL'UNIONE EUROPEA PER LA LOTTA ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA: LA CENTRALITÀ DELL'INFORMAZIONE E LE PROSPETTIVE DI RIFORMA FUTURA

Felicia Vilasi

Title: The strategy of the European Union for the fight against organized crime: the centrality of information and the prospects for future reform

Abstract

The paper analyzes the EU Strategy to tackle Organized Crime that was presented by the European Commission on 14 April 2021 with the aim to outline the main areas of intervention in the fight against organized crime groups, to strengthen information exchange and cooperation between member States and evaluate the effectiveness of Framework Decision 2008/841/JHA of 24 October 2008 on the fight against organized crime.

Key words : Strategy against organized crime, information exchange, European Union, European Commission, intelligence

Il contributo si propone di analizzare la Strategia *ad hoc* in materia di criminalità organizzata presentata dalla Commissione europea il 14 aprile 2021 al fine di tracciare le linee di intervento prioritarie in tema di contrasto ai gruppi criminali mediante il rafforzamento dello scambio di informazioni e della cooperazione tra le autorità dei singoli Stati e una valutazione in merito alla capacità della Decisione Quadro 2008/841/GAI del Consiglio del 24 ottobre 2008 di garantire un'azione di contrasto efficace alla criminalità organizzata.

Parole chiave: Strategia contro la criminalità organizzata, scambio di informazioni, Unione europea, Commissione europea, intelligence

1. Premessa

Il 14 aprile 2021 la Commissione europea ha presentato la Comunicazione relativa alla prima Strategia *ad hoc* in materia di criminalità organizzata dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.¹

Tale Strategia si riferisce al periodo 2021-2025 e individua le linee di intervento prioritarie in tema di contrasto ai gruppi criminali, con l'obiettivo di assicurare una migliore protezione dei cittadini, dell'economia e delle istituzioni europee contro la criminalità organizzata mediante il ricorso ad azioni di medio e lungo termine che saranno sviluppate nel pieno rispetto dei diritti fondamentali.

Nella parte introduttiva, la Strategia evidenzia la necessità di rafforzare la cooperazione e lo scambio di informazioni e di conoscenze tra le autorità dei singoli Stati membri oltre che l'esigenza di costruire azioni di contrasto efficaci e rapide nell'ambito di un quadro comune di diritto penale.

L'opportunità di proseguire e consolidare l'azione di contrasto intrapresa a livello europeo nella lotta alla criminalità organizzata si giustifica soprattutto in considerazione delle modalità operative particolarmente pervasive cui i gruppi criminali ricorrono nel perseguimento dei propri interessi, dal momento che gli stessi possono avvalersi sia di strutture territoriali sia di mezzi informatici estremamente sofisticati e aggressivi.

L'analisi delle rotte del trasporto della droga, delle armi da fuoco o dei prodotti contraffatti che attraversano in modo trasversale tutti i continenti formando una catena di approvvigionamento globale, costituisce un esempio paradigmatico di come oggi i gruppi criminali si muovano in un contesto in cui *"la cooperazione tra i criminali è fluida, sistematica e mossa da interessi incentrati sui profitti"*.²

Nell'ambito di tali valutazioni, peraltro, non si può non tener conto dell'impatto che la pandemia da COVID-19 ha avuto anche sulle attività criminali gestite dalla

¹ La comunicazione può essere consultata al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0170&from=DE>.

² La citazione è tratta dall'introduzione della Comunicazione sulla Strategia dell'UE per la lotta alla criminalità organizzata 2021-2025.

criminalità organizzata, dal momento che la stessa ha consentito di ampliare lo spettro delle attività illecite, in particolar modo mediante la commissione di frodi e la contraffazione dei dispositivi medici. In tale contesto, la domanda crescente di vaccini rappresenta un'opportunità straordinaria per i gruppi criminali, che anche in tale occasione hanno dimostrato una spiccata capacità di adattarsi ai mutamenti sociali ed economici e di sfruttare le allettanti opportunità di guadagno che possono derivare dalla pandemia.

2. Il rafforzamento della cooperazione tra Stati membri e l'interoperabilità dei sistemi di informazione

Soffermando ora la nostra attenzione sulle principali misure proposte nella Strategia, va fin da subito evidenziato il *leitmotiv* che emerge con sufficiente chiarezza dall'analisi del documento, ovvero sia la centralità attribuita allo scambio di informazioni nella predisposizione delle misure di contrasto alla criminalità organizzata e nella valutazione della minaccia rappresentata dalle forme gravi di criminalità nell'ambito dell'Unione europea, al fine di agevolare la cooperazione operativa in tempo reale e lo svolgimento di indagini congiunte e sistematiche sui soggetti coinvolti nelle reti criminali.

Muovendo lungo tale direttiva, nella Strategia si evidenzia in primo luogo la necessità di rafforzare la cooperazione tra autorità giudiziarie e di polizia dei singoli Stati membri al fine di individuare le attività e i soggetti coinvolti nei gruppi criminali, sia agevolando lo scambio delle informazioni sia consolidando gli strumenti di cooperazione tra Stati membri dell'Unione europea.

Quanto al primo dei profili indicati (scambio di informazioni), la Strategia sottolinea la rilevanza acquisita nel tempo dalla banca dati del Sistema d'informazione Schengen (SIS), che ha consentito di individuare e localizzare con rapidità ed efficacia persone e oggetti coinvolti in attività legate alla criminalità organizzata.

Peraltro, nel mese di maggio 2019 il Consiglio ha formalmente adottato i due regolamenti che istituiscono un quadro per l'interoperabilità tra i sistemi d'informazione dell'Unione europea nel settore “Giustizia e degli affari interni”³ e la Strategia evidenzia la necessità di garantire l’attuazione del nuovo quadro normativo entro la fine del 2023, al fine di agevolare l'accesso da parte delle autorità nazionali alle informazioni contenute nei sistemi di informazione centralizzati dell'Unione europea e di consentire un contrasto efficace all’uso fraudolento delle identità mediante l'individuazione dei casi di identità multiple.

Inoltre, si chiarisce che la Commissione proporrà di modernizzare il quadro di Prüm del 2008, la cui natura decentrata non consente di creare connessioni efficaci tra le banche dati dei singoli Stati membri, al fine di “*migliorare l'efficienza delle indagini penali e rafforzare lo scambio automatizzato di informazioni sui criminali*”.⁴

La Commissione, peraltro, sta valutando con attenzione “*la necessità di scambiare ulteriori categorie di dati pertinenti per le indagini penali, come immagini facciali, patenti di guida, precedenti penali e balistica*”,⁵ e di prevedere l’aggiunta di Europol come nuovo partner di tale quadro.

Per ciò che attiene, invece, al secondo profilo (cooperazione tra Stati membri), si fa presente come il processo di integrazione del quadro normativo basato sulla Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 1990 e sugli strumenti normativi che lo completano,⁶ è avvenuto mediante il ricorso ad accordi bilaterali e multilaterali, che rendono la cooperazione poco uniforme ed efficace, sicché la Commissione si propone di presentare una proposta legislativa diretta

³ Regolamento (UE) 2019/817 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2019 che istituisce un quadro per l'interoperabilità tra i sistemi di informazione dell'UE nel settore delle frontiere e dei visti, e Regolamento (UE) 2019/818 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2019 che istituisce un quadro per l'interoperabilità tra i sistemi di informazione dell'UE nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria, asilo e migrazione.

⁴ La citazione è tratta dal paragrafo n. 1 della Comunicazione, dal titolo “*Promozione della cooperazione tra autorità di contrasto e autorità giudiziarie*”.

⁵ Anche tale citazione è tratta dal paragrafo n. 1 della Comunicazione, dal titolo “*Promozione della cooperazione tra autorità di contrasto e autorità giudiziarie*”.

⁶ Decisione quadro 2006/960/GAI del Consiglio relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni e *intelligence* tra le autorità degli Stati membri dell'Unione europea incaricate dell'applicazione della legge; Decisione 2008/615/GAI del Consiglio sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera, soprattutto nella lotta al terrorismo e alla criminalità transfrontaliera.

all'elaborazione di un codice di cooperazione di polizia dell'Unione europea al fine di integrare e sviluppare i vari istituti cooperativi in un *corpus* unitario che si occupi anche degli strumenti investigativi.

Per ciò che attiene, invece, al mandato d'arresto europeo, al fine di evitare indagini non coordinate sui membri di organizzazioni criminali che operano in Stati diversi, si evidenzia la necessità di predisporre norme comuni che consentano il trasferimento dei procedimenti penali tra Stati membri, tenendo conto anche della Decisione Quadro 2009/948/GAI del Consiglio del 30 novembre 2009 sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti relativi all'esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali.⁷

Attualmente la Commissione sta esaminando ulteriormente tale questione per valutare la necessità di un'azione specifica da parte dell'Unione europea in questo ambito e per analizzare eventuali problemi che potrebbero sorgere in relazione alla raccolta, al trasferimento e all'utilizzo delle prove nell'ambito di procedimenti transfrontalieri.

3. La nozione di organizzazione criminale: tempo di bilanci e ripensamenti

Nell'ambito di tale rinnovato quadro normativo, la Commissione, inoltre, ha avviato uno studio esterno per valutare se la Decisione Quadro 2008/841/GAI del Consiglio del 24 ottobre 2008 relativa alla lotta alla criminalità organizzata sia ancora adeguata allo scopo di garantire un'azione di contrasto efficace, o se piuttosto sia opportuno un suo ripensamento.

Tale studio costituisce una novità di spiccata importanza, dal momento che la suddetta Decisione Quadro contiene la definizione vigente di organizzazione criminale e assume una rilevanza centrale nell'attuale quadro normativo di

⁷ Sul punto, si veda Paola Maggio, *La lotta alla criminalità organizzata in Europa fra strategie di contrasto e rispetto dei diritti umani*, in "Cassazione Penale", 2013, p. 808, laddove evidenzia come tale Direttiva testimonia "l'implementazione di una cultura professionale che veda in Eurojust l'interlocutore privilegiato da coinvolgere in tutti i casi d'investigazioni e procedimenti transnazionali".

contrasto alla criminalità organizzata. Si deve infatti tenere presente che, non solo la Decisione Quadro 2008/841/GAI ha consentito lo sviluppo di un processo di armonizzazione cd. orizzontale nella materia in esame e l'elaborazione di un'azione di contrasto più efficace alla luce del carattere transnazionale manifestato dal fenomeno, ma anche che ad essa fanno espressamente rinvio varie disposizioni e strumenti normativi di diritto europeo e di diritto interno che, nel regolare diverse materie, prendono in considerazione anche la necessità di tener conto dell'eventuale presenza di organizzazioni criminali.⁸

Da tempo la dottrina ha evidenziato le notevoli criticità che emergono dall'esame della nozione contenuta nella Decisione Quadro, che, al fine di tener conto della tradizione dei sistemi penali di *common law*, ha adottato una soluzione di compromesso⁹ che ingloba anche il modello della *conspiracy*, ricomprendendo così nel proprio ambito applicativo anche aggregazioni mutevoli di soggetti, in relazione alla tipologia di interessi criminali perseguiti, e facendo così venir meno la distinzione fra il semplice concorso di persone e la specifica pericolosità di un'organizzazione nel cui programma rientri una pluralità indeterminata di reati.

Le proposte di riforma da tempo sollecitate dagli studiosi acquistano dunque linfa vitale alla luce delle indicazioni contenute nella Strategia, che potrebbero condurre in un prossimo futuro all'elaborazione di interventi di armonizzazione della nozione di organizzazione criminale che siano in grado di incidere in modo più efficace sugli strumenti normativi dei singoli ordinamenti statali. In tale prospettiva, risulterebbe opportuno in primo luogo procedere all'elaborazione di elementi definatori aventi un maggiore livello di specificità e, inoltre, prevedere meccanismi più incisivi per far fronte ai ritardi o alle inadempienze degli Stati nell'implementazione degli strumenti giuridici europei.

Non è possibile soffermarsi in questa sede sui numerosi ostacoli che storicamente si sono frapposti ai processi di armonizzazione nell'ambito del diritto penale, ma una

⁸ Sul punto, v. per tutti Vincenzo Militello, *Rapporto finale della ricerca "La rilevanza della nozione di organizzazione criminale nell'Unione europea: percorsi di armonizzazione"*, Palermo, 2015.

⁹ Sul punto, v. Giovanni Fiandaca, *Criminalità organizzata e controllo penale*, in "Indice Penale", 1991, p. 5.

prospettiva di riforma che miri alla costruzione di una risposta seria alla criminalità organizzata dovrebbe orientarsi verso l'elaborazione di *standard* minimi comuni che consentano una più efficace attività di prevenzione e repressione dei fenomeni criminali.

Quello appena descritto, d'altronde, costituisce oggi un obiettivo irrinunciabile per costruire un'azione di contrasto che non risulti più frammentata nelle singole iniziative legislative di lotta al fenomeno individualmente promosse dagli Stati membri, ma si sviluppi attorno ad un complessivo innalzamento dei livelli di qualità ed efficacia delle singole normative nazionali e miri a costruire percorsi di convergenza tra gli ordinamenti.

È evidente, infatti, che la sussistenza di lacune ed incoerenze nei parametri definitivi comuni delle condotte punibili e delle conseguenze sanzionatorie da riconnettere al compimento delle attività tipicamente rientranti nel nucleo di interessi della criminalità organizzata, costituisce un indiscutibile fattore di vantaggio per le organizzazioni criminali, che da tempo infatti sfruttano tale situazione per compiere scelte di cd. *forum shopping*.

4. La centralità dello scambio di informazioni nelle operazioni di *intelligence* e nei rapporti tra autorità investigative

Alla luce della rinnovata prospettiva diretta a valorizzare lo scambio di informazioni, nella Strategia si evidenzia poi come Europol e gli Stati membri dovrebbero sviluppare ulteriori quadri strategici che valorizzino le operazioni di *intelligence* al fine di contrastare le articolazioni criminali che rappresentano una minaccia più grave per la sicurezza dell'Europa, di sviluppare criteri comuni di identificazione di obiettivi rilevanti che presentano un rischio particolarmente alto per due o più Stati membri, e di effettuare attività di indagine nei loro confronti.

Si evidenzia inoltre come “*lo scambio di informazioni strategiche con altri attori, anche attraverso missioni e operazioni di politica di sicurezza e di difesa comune, può essere utile in questo senso*”.¹⁰

Per ciò che attiene ai rapporti con le autorità investigative di paesi terzi, si richiama la necessità di rafforzare l'*intelligence* relativa alle attività principali oggetto di interesse della criminalità organizzata, ponendo in primo piano la centralità del ruolo svolto da Europol nel rafforzamento dello scambio di informazioni con i paesi in cui si svolgono le attività a più alto rischio, anche valorizzando il ruolo dei funzionari di collegamento bilaterali degli Stati membri distaccati in tali aree critiche.

A tal proposito, viene sottolineata la possibilità che la Commissione proceda alla negoziazione di accordi internazionali con i paesi terzi al fine di promuovere lo scambio di dati personali con Europol e consentire la cooperazione giudiziaria con Eurojust.

Inoltre, si evidenzia l'intenzione della Commissione di adottare una raccomandazione al Consiglio per avviare negoziati con Interpol in merito all'elaborazione di un accordo di cooperazione con l'Unione europea, al fine di elaborare risposte normative più adeguate alle rinnovate esigenze operative.

Sul fronte “interno”, la necessità di valorizzare lo scambio di informazioni tra Stati membri e agenzie dell'Unione europea si rinviene nell'intenzione espressa dalla Commissione di presentare entro la fine del 2021 una proposta diretta a consentire la comunicazione elettronica e lo scambio sicuro di informazioni e documenti tra gli organi giurisdizionali, le autorità nazionali e le agenzie del settore "Giustizia e affari interni", insieme ad interventi diretti a modernizzare il sistema di gestione dei casi di Eurojust per consentire all'Agenzia di rafforzare i confronti con le autorità nazionali e sviluppare collegamenti giudiziari tra le indagini in corso.

In tale modo si dovrebbe garantire che Eurojust operi in modo coordinato con i suoi partner istituzionali, in particolare Europol e Procura europea,¹¹ aiutando a

¹⁰ La citazione è tratta dal paragrafo n. 2 della Comunicazione, dal titolo “*Indagini efficaci: smantellare le strutture della criminalità organizzata e contrastare i reati altamente prioritari*”.

¹¹ Sulle relazioni tra Eurojust e Procura europea, si veda Lucio Camaldo, *La metamorfosi di Eurojust in Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale*, in “Cassazione Penale”, 2019, p. 2708.

coordinare le indagini a livello nazionale e ad evitare indagini parallele in modo da garantire l'esercizio efficace dell'azione penale.

La rilevanza dello scambio di informazioni si apprezza anche sul fronte delle indagini finanziarie, in quanto la Strategia sottolinea la rilevanza di un recepimento tempestivo da parte degli Stati della Direttiva (UE) 2019/1153 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 sull'agevolazione dell'uso di informazioni finanziarie, che *“fornisce alle autorità di contrasto l'accesso ai registri centralizzati dei conti bancari e rafforza la cooperazione tra le autorità di contrasto e le unità di informazione finanziaria”*.¹²

Inoltre, sul fronte della cooperazione internazionale nella repressione del riciclaggio di denaro, la Commissione proporrà la ratifica, a nome dell'Unione europea, della Convenzione di Varsavia del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo.

Allo stesso tempo, la Strategia sottolinea la necessità che gli Stati membri ed Europol istituiscano un quadro di *intelligence* che metta in luce la portata degli investimenti criminali delle organizzazioni in attività formalmente legali svolte nell'ambito dei più svariati settori (si pensi, a solo titolo esemplificativo, all'attività immobiliare, all'edilizia o al settore turistico), che consentono alle organizzazioni criminali di riciclare i beni acquisiti illegalmente.

Il rischio legato al riciclaggio, d'altronde, è divenuto ancora più concreto a seguito della crisi economica innescata dalla pandemia da COVID-19, in quanto un numero sempre più elevato di imprese a rischio è stato attratto nella sfera di controllo dei gruppi criminali, che nell'ultimo anno hanno ampliato in modo allarmante la propria influenza nell'ambito dei circuiti legati all'economia legale.

La Strategia si concentra inoltre sulla necessità di seguire le cd. piste finanziarie della criminalità organizzata, mediante il rafforzamento del quadro giuridico europeo in tema di lotta al riciclaggio e recupero dei beni, che deve oggi tener presente le ulteriori difficoltà legate all'utilizzo crescente di circuiti finanziari con

¹² La citazione è tratta dal paragrafo n. 3 della Comunicazione, dal titolo *“Eliminare gli utili generati dalla criminalità organizzata e prevenirne l'infiltrazione nell'economia legale e nella società”*.

controlli più limitati e al quadro normativo estremamente frammentato riscontrabile in tema di confisca.

In tal senso, particolarmente rilevante è l'annuncio della preparazione di proposte legislative volte a rafforzare il quadro normativo europeo per la lotta al riciclaggio di denaro, in particolare la proposta nel secondo trimestre del 2021 dell'elaborazione di un codice unico europeo direttamente applicabile e l'istituzione di meccanismi europei per le unità di informazione finanziaria.

Coerentemente con tali obiettivi, nella Strategia si comunica che nel 2022 la Commissione proporrà una revisione della Direttiva 2014/42/UE relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea e della Decisione 2007/845/GAI del Consiglio concernente la cooperazione tra gli uffici degli Stati membri per il recupero dei beni nel settore del reperimento e dell'identificazione dei proventi di reato o altri beni connessi, al fine di *“estendere l'ambito di applicazione dei reati contemplati, introdurre norme più efficaci sulla confisca non basata sulla condanna, garantire una gestione efficace e il riutilizzo sociale dei beni confiscati e il risarcimento delle vittime di reato e rafforzare la capacità degli uffici per il recupero dei beni di rintracciare e identificare i beni illeciti”*.¹³

Un ulteriore profilo di rilevanza dello scambio informativo si apprezza nell'ambito dell'attività di ricerca di indizi e prove, in quanto nella Strategia si afferma che la Commissione sta esaminando lo specifico settore delle intercettazioni legali nel contesto del 5G e che nel 2022 suggerirà un percorso da seguire per disciplinare l'accesso legittimo e mirato alle informazioni cifrate nell'ambito delle indagini e delle azioni penali, accesso che ruoterà attorno ad operazioni di *“mappatura approfondita indicante le modalità di utilizzo della cifratura da parte degli Stati membri, unitamente a un processo di consultazione dei portatori di interessi per esaminare e valutare le opzioni concrete (giuridiche, etiche e tecniche)”*.¹⁴

¹³ Anche tale citazione è tratta dal paragrafo n. 3 della Comunicazione, dal titolo *“Eliminare gli utili generati dalla criminalità organizzata e prevenirne l'infiltrazione nell'economia legale e nella società”*.

¹⁴ La citazione è tratta dal paragrafo n. 4 della Comunicazione, dal titolo *“Adeguamento dei servizi di contrasto e del sistema giudiziario all'era digitale”*.

La Strategia, inoltre, richiama quale principale strumento internazionale che consente la cooperazione e l'assistenza giudiziaria reciproca nelle indagini sulla criminalità organizzata, la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (cd. Convenzione di Palermo)¹⁵, annunciando che nel 2021 la Commissione aggiornerà la dichiarazione di competenza per consentirne un adeguamento alle modifiche del trattato di Lisbona e per garantire che la Procura europea possa avvalersi delle norme della Convenzione di Palermo sull'assistenza giudiziaria reciproca per cooperare con le autorità dei paesi terzi.

Tali modifiche normative consentirebbero di sfruttare appieno le potenzialità della Convenzione, definita da autorevole dottrina come “*uno strumento progettato guardando al futuro, tanto da conoscere una specie di seconda giovinezza*”;¹⁶ tali potenzialità, d'altronde, sono emerse chiaramente nell'ambito della cd. “Risoluzione Falcone”, approvata in occasione della decima Conferenza delle Parti della Convenzione di Palermo, svoltasi a Vienna dal 12 al 16 ottobre 2020, che, nel delineare un programma di azione futuro nella lotta alla criminalità organizzata transnazionale, ha evidenziato la necessità di tener conto dell'importanza assunta dalla dimensione economica della stessa.

5. Considerazioni finali

Gli obiettivi dichiarati nella Strategia per dotare l'Unione europea di un quadro normativo più efficace nella lotta alla criminalità organizzata sono dunque estremamente ambiziosi, in quanto la *ratio* degli interventi va rinvenuta nella volontà di fornire all'Unione europea e agli Stati membri strumenti di contrasto più duttili e più efficaci per fronteggiare un fenomeno in continua evoluzione che ha dimostrato una notevole capacità di adattare il proprio *modus operandi* ai continui mutamenti sociali ed economici che hanno attraversato trasversalmente le realtà nazionali negli ultimi decenni.

¹⁵ Sul punto, si veda Fabio Basile, *Il reato di associazione di tipo mafioso e la Convenzione di Palermo*, in “Rivista di Studi e Ricerche sulla Criminalità Organizzata”, 2020.

¹⁶ Maria Assunta Accili Sabbatini e Antonio Balsamo, *Verso un nuovo ruolo della convenzione di Palermo nel contrasto alla criminalità transnazionale*, in “Diritto penale contemporaneo”, 2018.

La Strategia evidenzia, infatti, l'impegno della Commissione di intervenire sui principali settori di interesse della criminalità organizzata e sulle attività che costituiscono le principali fonti di reddito dei gruppi criminali, quali il traffico di droga e di armi da fuoco, le frodi, la contraffazione (soprattutto di prodotti medici, sanitari e igienici) e la criminalità ambientale; a tal fine, la Commissione ha annunciato l'avvio di piani di azione e di iniziative volte ad attuarli, con l'obiettivo di agevolare il ricorso a strumenti investigativi efficaci e promuovere la condivisione di informazioni anche con i paesi terzi.

Va dunque accolta con estremo favore l'intenzione della Commissione di procedere ad un riesame complessivo dei principali strumenti normativi in grado di individuare i possibili collegamenti transfrontalieri e internazionali durante le indagini sui casi di criminalità organizzata, così come la scelta di avvalersi di strumenti più flessibili che pongano l'accento sulla rilevanza dello scambio di conoscenze e sull'attività di *intelligence* diretta a raccogliere informazioni utili per la prevenzione di reati connessi alla criminalità organizzata.

Il cammino, dunque, è stato tracciato: la sfida che attende l'Unione europea sarà "solo" quella di percorrerlo.

Bibliografia

Accili Sabbatini Maria Assunta, Balsamo Antonio, *Verso un nuovo ruolo della convenzione di Palermo nel contrasto alla criminalità transnazionale*, in "Diritto penale contemporaneo", 2018.

Basile Fabio, *Il reato di associazione di tipo mafioso e la Convenzione di Palermo*, in "Rivista di Studi e Ricerche sulla Criminalità Organizzata", 2020.

Camaldo Lucio, *La metamorfosi di Eurojust in Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale*, in "Cassazione Penale", 2019.

Fiandaca Giovanni, *Criminalità organizzata e controllo penale*, in "Indice Penale", 1991.

Maggio Paola, *La lotta alla criminalità organizzata in Europa fra strategie di contrasto e rispetto dei diritti umani*, in "Cassazione Penale", 2013.

Militello Vincenzo, *Rapporto finale della ricerca "La rilevanza della nozione di organizzazione criminale nell'Unione europea: percorsi di armonizzazione"*, Palermo, 2015.

I *VULNERA* DEL SISTEMA PUNITIVO DELLE PERSONE GIURIDICHE PER REATO DI CORRUZIONE INTERNAZIONALE ALLA LUCE DEI PRINCIPI EUROUNITARI

Valentina Giambastiani

Title: *I Vulnera* of the punitive system of legal persons for international corruption in the light of european union law principles

Abstract

Starting from a judgement of the court of first instance of Milan about an international corruption case affair, the article highlights a disparity in sanctions for administrative corporate criminal liability, which is analyzed in the light of the adequacy of sanctions in connection with the principles of European Union law.

Key words: international corruption, corporate criminal liability, E.U. Law, infringement procedure, principle of proportionality.

L'articolo pone in luce, partendo da una sentenza di primo grado del Tribunale di Milano relativa ad una vicenda di corruzione internazionale, una disparità sanzionatoria in materia di responsabilità amministrativa degli enti derivante da reato, di cui si analizza l'adeguatezza alla luce dei principi del diritto eurounitario.

Parole chiave: corruzione internazionale, responsabilità amministrativa degli enti, diritto U.E., procedura d'infrazione, principio di proporzionalità.

1. Le sanzioni per responsabilità da reato degli enti e le criticità emergenti da una recente pronuncia dei giudici ambrogini

Circa vent'anni orsono si è visto l'ingresso nel nostro ordinamento di una responsabilità amministrativa degli enti grazie alla legge 29 settembre 2000, n. 300, con la quale viene attribuita, all'articolo 11, delega al Governo per l'emanazione di un decreto legislativo avente ad oggetto la responsabilità delle persone giuridiche e degli enti privi di personalità giuridica, specificando che vengano previste per questi ultimi, in aderenza a quanto stabilito al comma 1, lettera f) del medesimo articolo "sanzioni amministrative-effettive, proporzionate e dissuasive".

Si giunge così al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, con cui le imprese che, sino a quel momento, in caso di reati commessi in ambito societario, erano state "convitati di pietra nei procedimenti a carico delle persone fisiche",¹ si ritrovano sul banco degli imputati a titolo di un'inedita responsabilità amministrativa,² che permette di superare nel diritto interno il granitico principio "*societas delinquere non potest*", garantendo, tuttavia, una coerenza con la responsabilità penale per come definita dall'art. 27 della Costituzione, grazie all'introduzione di una responsabilità altrettanto "*propria e colpevole*"³: la colpa di organizzazione dell'ente. I destinatari della normativa⁴ sono responsabili,⁵ con riferimento ad una serie di reati annoverati quali "presupposto" all'interno del decreto stesso, qualora il fatto illecito sia commesso nel loro interesse⁶ o vantaggio⁷ da una persona fisica in

¹ Rosa Anna Ruggiero, *Il futuro della responsabilità degli enti e la valorizzazione del modello post factum mediante un nuovo rito speciale*, in "Cassazione Penale", 2019, p. 3387.

² *Ibidem*.

³ Francesco Palazzo, Francesco Viganò, *Diritto Penale – Una conversazione*, Il Mulino, Bologna, 2018.

⁴ Ovvero, sulla base del dettato dell'art. 1 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, tutti gli enti forniti di personalità giuridica, le società e associazioni anche prive di personalità giuridica, escludendo solo lo Stato, gli enti pubblici territoriali, gli altri enti pubblici non economici e gli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale.

⁵ Come sancito dall'art. 5 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231.

⁶ Elisa Pavanello, *La responsabilità penale delle persone giuridiche*, in "Progetto Inteljust – International training in law and justice", 2008, p. 65. L'interesse dell'ente è ivi definito come un "elemento accertabile ex ante, sulla base dell'elemento volitivo che ha caratterizzato la condotta del soggetto agente, a prescindere dagli esiti della condotta di tale soggetto".

⁷ Domenico Pulitanò, *op. cit.*, p.958. Nell'opera si evince come l'elemento del vantaggio vada sempre valutato *ex post*, al fine di apprezzare gli effetti favorevoli che sono derivati per l'ente dalla condotta penalmente rilevante posta in essere dal soggetto apicale o da dipendente/collaboratore sottoposto all'altrui vigilanza o direzione.

posizione apicale o di fatto esercente funzioni di gestione o controllo dello stesso,⁸ ovvero da parte di individui sottoposti alla direzione o alla vigilanza dei primi.⁹ All'interno del novero dei delitti presupposto ricompresi all'interno del citato decreto legislativo rientrano sia la corruzione interna¹⁰ che internazionale.¹¹ Con riguardo a tali fattispecie, una recente sentenza del Tribunale di Milano,¹² relativa a fatti di corruzione internazionale che hanno coinvolto soggetti aventi posizioni apicali all'interno di un'importante società di perforazioni petrolifere italiana, pone in luce una rilevante disparità nel trattamento sanzionatorio previsto per gli enti qualora il reato presupposto sia la corruzione domestica rispetto all'analoga fattispecie internazionale, della quale verrà analizzata nel presente elaborato la conformità ai principi del diritto dell'Unione, con specifico riguardo al rispetto del principio di proporzionalità della sanzione. Per la disamina della problematica *de qua*, è fondamentale premettere alcuni cenni circa i presupposti di applicabilità delle pene previste dal decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 in caso di responsabilità amministrativa da *corporate crimes*. Esse sono, difatti, di due tipologie: pecuniarie ed interdittive.¹³

⁸ Così l'art. 5, comma 1, lettera a): "da persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale, nonché da persone che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo dello stesso".

⁹ A seconda delle qualifiche di chi commette il reato vengono previsti criteri soggettivi diversi per la responsabilità dell'ente. Difatti, come stabilito dall'art. 6 del decreto legislativo in commento, se il fatto illecito è commesso da persona in posizione apicale, l'ente non risponde di responsabilità derivanti dal reato solo se prova che prima della commissione del fatto sono stati adottati ed efficacemente attuati modelli organizzativi e di gestione idonei a prevenire illeciti della specie di quello verificatosi, che la vigilanza sull'osservanza del modello è stata affidata ad un organismo con autonomi poteri di iniziativa e controllo oppure che i dirigenti hanno commesso il reato eludendo fraudolentemente i modelli di organizzazione e gestione approntati.

Di contro, qualora il reato sia commesso da un dipendente o collaboratore sottoposto all'altrui direzione, l'ente è responsabile se la commissione del reato è stata resa possibile dall'inosservanza degli obblighi di direzione o vigilanza.

¹⁰ Prevista, nelle proprie molteplici declinazioni, dagli artt. 318 e ss. del codice penale.

¹¹ Prevista dall'art. 322 *bis* del codice penale.

¹² La vicenda è giunta a sentenza di condanna in primo grado nel dicembre 2018 – con la sentenza n. 10074/2018 del 19 settembre 2019 del Tribunale Ordinario di Milano, IV sezione penale – e a successiva assoluzione "*perché il fatto non sussiste*" in Corte d'Appello nel gennaio 2020, con la sentenza n. 286/2020 del 15 aprile 2020 della Corte d'Appello di Milano, II sezione penale. Nell'ambito della presente analisi la vicenda è di interesse per condurre osservazioni sotto un duplice spettro: da un lato la responsabilità dell'ente in ordine ai fatti corruttivi commessi dai propri organi apicali, per come rilevabile dalla sentenza di primo grado, dall'altro la determinazione delle sanzioni inflitte.

¹³ Art. 9, rubricato "Sanzioni amministrative": "1. Le sanzioni per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato sono: a) la sanzione pecuniaria; b) le sanzioni interdittive; c) la confisca; d) la pubblicazione

La sanzione pecuniaria, in quanto caratterizzata dall'indefettibilità applicativa e dalla commisurazione a struttura bifasica,¹⁴ viene sempre irrogata e per la relativa quantificazione il giudice deve muoversi all'interno di una cornice edittale costituita da due parametri: il numero delle quote¹⁵ ed il valore monetario attribuito a ciascuna di esse.¹⁶ La sanzione pecuniaria avrà, in definitiva, un ammontare che va da un minimo di Euro venticinquemilaottocento ad un massimo di Euro un milione e cinquecentoquarantanovemila. Se da una parte tale forbice è motivata dall'esigenza di garantire l'efficacia della sanzione,¹⁷ dall'altra l'elevato importo minimo penalizza notevolmente le piccole imprese, mentre la pena massima comminabile *"è suscettibile di risolversi, per la grande impresa, in un costo di gestione (peraltro ammortizzabile attraverso polizze assicurative, creazione di fondi rischio ad hoc in sede contabile o, addirittura, possibile deducibilità dell'importo della sanzione dal reddito d'impresa ai fini dell'imposizione diretta)"*,¹⁸ perdendo, quindi, in proporzionalità e deterrenza.

Ampio è, invece, il catalogo delle sanzioni interdittive,¹⁹ la necessità di avvalersi delle quali, come evidenziato in dottrina, *"è dovuta alla provata inadeguatezza delle sanzioni pecuniarie a contrastare la criminalità d'impresa che, sovente, riduce queste ultime ad un rischio di gestione, poi scaricato sui consumatori, con l'effetto di anestetizzarne la portata afflittiva ed intimidatoria"*.²⁰ Esse rivestono, all'interno dell'impianto di responsabilità dell'ente derivante da reato, una funzione special-

della sentenza. 2. Le sanzioni interdittive sono: a) l'interdizione dall'esercizio dell'attività; b) la sospensione o la revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito; c) il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio; d) l'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e l'eventuale revoca di quelli già concessi; e) il divieto di pubblicizzare beni o servizi."

¹⁴ Alessandro Bernasconi, *Responsabilità amministrativa degli enti (profili sostanziali e processuali)*, in "Enciclopedia del Diritto", 2008, p. 976.

¹⁵ Sulla base di quanto statuito all'art. 10, comma 2, del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, il numero di quote non può essere inferiore a cento né superiore a mille.

¹⁶ Sulla base dell'art. 10, comma 3, del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, il valore di ciascuna quota deve essere ricompreso tra un minimo di Euro duecentocinquantaotto ed un massimo di Euro millecinquecentoquarantanove.

¹⁷ Come rilevabile dal dettato normativo dell'art. 11, comma 2, del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231.

¹⁸ Alessandro Bernasconi, *op. cit.*, p. 977.

¹⁹ Esse sono difatti rappresentate dall'interdizione dall'esercizio dell'attività; dalla sospensione o revoca di autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito; dal divieto di contrarre con la pubblica amministrazione; dall'esclusione o revoca di agevolazioni, finanziamenti, contributi e sussidi; dal divieto di pubblicizzare beni o servizi.

²⁰ Alessandro Bernasconi, *op. cit.*, p. 977.

preventiva²¹ e, proprio per la loro maggiore incisività sull'attività aziendale, sono caratterizzate dal rispetto del principio di legalità,²² essendo applicabili esclusivamente in relazione ai reati per i quali sono espressamente previste ed in presenza di condizioni di particolare gravità nel *modus operandi* dell'ente.²³

Giungendo, quindi, al caso oggetto di pronuncia da parte dei giudici milanesi, a seguito della contestazione in primo grado del reato di cui all'art. 322 *bis* c.p. in capo ai *manager*, la società viene ritenuta responsabile, sulla base della disciplina introdotta nell'ordinamento italiano con il decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, in quanto il delitto è stato commesso a vantaggio dell'ente, che ha conseguito importanti benefici dall'acquisizione di ingenti commesse ottenute grazie al pagamento di tangenti ad un funzionario di un Paese estero.

Al riguardo, come proposto dalla pubblica accusa, il tribunale ritiene applicabile la sanzione pecuniaria del sequestro di quote.

Tuttavia, nel comminare la pena in commento, i giudici di primo grado affrontano all'interno della sentenza un tema tutt'altro che di residuale importanza: l'inapplicabilità delle ben più incisive sanzioni interdittive all'ente qualora il reato presupposto sia rappresentato dalla corruzione internazionale di cui all'art. 322 *bis*. L'interpretazione deriva dall'analisi del dettato letterale dell'art. 25²⁴ del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, rubricato "*concussione e corruzione*", nel quale, nei

²¹ Difatti, come evidenziato all'articolo 17, non trovano applicazione qualora l'ente abbia posto in essere condotte riparatorie, risarcendo integralmente il danno, eliminando le conseguenze dannose o pericolose del reato o quantomeno adoperandosi efficacemente in tal senso, ovvero eliminando le carenze organizzative che hanno determinato il reato adottando ed attuando idonei modelli organizzativi, oppure ancora mettendo a disposizione il profitto conseguito ai fini nella confisca.

²² Nella sua declinazione dei corollari di tassatività, prevedibilità, accessibilità e determinatezza.

²³ Ovvero il conseguimento di un beneficio di rilevante entità commesso da soggetto apicale o dipendente qualora, in quest'ultimo caso, si siano verificate gravi carenze organizzative oppure la reiterazione del *corporate crime*, come sancito dall'art. 14 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, rubricato "criteri di scelta delle sanzioni interdittive".

²⁴ Esso recita: "1. In relazione alla commissione dei delitti di cui agli articoli 318, 321, 322, commi primo e terzo, e 346-bis del codice penale, si applica la sanzione pecuniaria fino a duecento quote. 2. In relazione alla commissione dei delitti di cui agli articoli 319, 319-ter, comma 1, 321, 322, commi 2 e 4, del codice penale, si applica all'ente la sanzione pecuniaria da duecento a seicento quote. 3. In relazione alla commissione dei delitti di cui agli articoli 317, 319, aggravato ai sensi dell'articolo 319-bis quando dal fatto l'ente ha conseguito un profitto di rilevante entità, 319-ter, comma 2, 319-quater e 321 del codice penale, si applica all'ente la sanzione pecuniaria da trecento a ottocento quote. 4. Le sanzioni pecuniarie previste per i delitti di cui ai commi da 1 a 3, si applicano all'ente anche quando tali delitti sono stati commessi dalle persone indicate negli articoli 320 e 322-bis. 5. Nei casi di condanna per uno dei delitti indicati nei commi 2 e 3, si applicano le sanzioni interdittive previste dall'articolo 9, comma 2, per una durata non inferiore a quattro anni e non superiore a sette anni, se

commi da 1 a 5, vengono indicate, quali reati presupposto per la responsabilità amministrativa degli enti, le varie ipotesi di concussione e corruzione previste dall'ordinamento interno, ivi compresa quella internazionale.

Dal tenore testuale dello stesso, i magistrati ritengono inapplicabili le sanzioni interdittive in caso di corruzione internazionale rilevando che

“il dato letterale del comma 4 non possa essere superato nella misura in cui contiene il richiamo esplicito solo alle sanzioni pecuniarie in caso di corruzione internazionale. D'altra parte il successivo comma 5, nell'estendere il trattamento sanzionatorio anche alla sanzione interdittiva, richiama, in maniera altrettanto esplicita, i soli commi 2 e 3 e non il comma 4 che – come detto – individua la corruzione internazionale come delitto presupposto. In conclusione, il mancato richiamo, alla corruzione internazionale, non consente di estendere, peraltro in malam partem, l'applicazione della sanzione interdittiva”.²⁵

Il testo della norma lascia evidentemente pochi margini di dubbio, vieppiù alla luce del fatto che le sanzioni interdittive previste per la responsabilità amministrativa degli enti sono connotate dal rispetto del principio di legalità, in virtù del quale, come sancito dall'articolo 13 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, “*si applicano in relazione ai reati per i quali sono espressamente previste*”.

La rilevata disparità di trattamento sanzionatorio instilla dubbi circa l'adeguatezza dei mezzi prescelti dal Legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare,²⁶ soprattutto alla luce delle più recenti novelle normative che hanno condotto ad un generale inasprimento della risposta sanzionatoria per i delitti di corruzione e concussione domestiche. Si fa riferimento all'arsenale di importanti ed invasivi strumenti d'indagine oggi nella disponibilità degli organi inquirenti a seguito dell'entrata in vigore della legge 9 gennaio 2019, n. 3, c.d. legge “Spazzacorrotti”, soprannominata in modo iperbolico da una parte della

il reato è stato commesso da uno dei soggetti di cui all'articolo 5, comma 1, lettera a), e per una durata non inferiore a due anni e non superiore a quattro, se il reato è stato commesso da uno dei soggetti di cui all'articolo 5, comma 1, lettera b). 5-bis. Se prima della sentenza di primo grado l'ente si è efficacemente adoperato per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, per assicurare le prove dei reati e per l'individuazione dei responsabili ovvero per il sequestro delle somme o altre utilità trasferite e ha eliminato le carenze organizzative che hanno determinato il reato mediante l'adozione e l'attuazione di modelli organizzativi idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi, le sanzioni interdittive hanno la durata stabilita dall'articolo 13, comma 2).”

²⁵ Sent. cit., p. 144.

²⁶ Marta Cartabia, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, intervento tenuto a Roma, Palazzo della Consulta 24-26 ottobre 2013 in occasione della “Conferenza Trilaterale delle Corti Costituzionali italiana, portoghese e spagnola”, p. 17.

dottrina “Spazzadiritti”²⁷ per la severità ed il rigore che informano l’intero impianto dell’intervento novativo nel settore dei reati contro la pubblica amministrazione.

Tra essi si annoverano, a titolo esemplificativo, la facoltà di disporre le intercettazioni con captatore elettronico e la possibilità d’impiego dell’agente sotto copertura nel corso delle indagini. Tra le pene accessorie introdotte in caso di condanna per i reati della specie si rammentano l’incapacità di contrarre con la pubblica amministrazione e l’interdizione dai pubblici uffici, per le quali è prevista, peraltro, un’estensione temporale della pena che ricomprende anche il caso di una durata perpetua²⁸. Sotto lo specifico profilo della responsabilità degli enti, oltre all’inclusione del traffico di influenze illecite di cui all’art. 346 *bis* nel novero dei reati presupposto, viene aumentata la durata delle sanzioni interdittive a carico delle persone giuridiche con riferimento ai reati di corruzione e concussione domestiche, arrivando ad un massimo edittale pari a sette anni in caso di illecito commesso da soggetto in posizione apicale.²⁹

Risposte non provengono neppure dall’analisi del bene giuridico tutelato: se, nel caso della corruzione domestica, esso è rappresentato dal buon andamento della pubblica amministrazione, analogamente per il delitto di cui all’articolo 322 *bis* bisogna ricondurre la *ratio legis* all’esigenza di presidiare la funzione regolatrice degli organi pubblici chiamati a garantire la concorrenza nei rapporti economici coinvolgenti più Stati.³⁰

²⁷ Giovanni Maria Flick, *Le novella su corruzione e dintorni: dal dire al fare o viceversa?*, in “Cassazione Penale”, 2019, p. 3430. Quanto affermato dal giurista ed ex presidente della Corte Costituzionale ha trovato poi conferma nella sentenza n. 32 del 26 febbraio 2020, in cui il Giudice delle Leggi ha dichiarato l’incostituzionalità della “Spazzacorrotti”, laddove prevedeva modifiche peggiorative della disciplina delle misure alternative alla detenzione valide retroattivamente all’entrata in vigore della norma.

²⁸ Al riguardo si rappresenta come sia tuttora pendente presso il Giudice delle Leggi la questione di legittimità costituzionale sollevata sul tema dalla Corte di Cassazione, Sesta Sezione Penale, con ordinanza n. 22 del 30 dicembre 2020.

²⁹ Francesco Vergine, *op. cit.*, p. 188.

³⁰ A tal proposito appare opportuno qui sottolineare come tale finalità venga affermata anche all’interno del primo *considerando* della Convenzione OCSE sul contrasto alla corruzione del pubblico ufficiale straniero nelle operazioni economiche internazionali del 1997 – la quale, come si dirà anche in seguito, rappresenta una delle sollecitazioni di natura sovranazionale a cui dobbiamo la presenza nell’ordinamento interno di una disciplina sulla responsabilità degli enti. Dalla lettura dello stesso si evince che tra i motivi che hanno condotto gli Stati firmatari alla redazione del trattato vi è la convinzione che la corruzione sia un fenomeno molto diffuso nelle transazioni economiche internazionali, ivi comprese il commercio e gli investimenti, che minaccia lo sviluppo economico e distorce le condizioni di concorrenza internazionale. Al fine di evitare tali distorsioni, fondamentale è la previsione di strumenti idonei a responsabilizzare i funzionari pubblici rispetto ai poteri da essi

Sino a tempi recenti era possibile riscontrare una *ratio* alla disparità di trattamento tra le due fattispecie nell’*“autonomia strutturale”*³¹ che taluni commentatori ravvedevano nell’art. 322 *bis* rispetto alla corruzione domestica.³² Secondo parte della dottrina e della giurisprudenza,³³ la corruzione internazionale era da considerarsi fattispecie autonoma rispetto agli altri delitti contro la pubblica amministrazione a causa della presenza di un elemento aggiuntivo e specializzante costituito dal dolo specifico di procurare a sé o ad altri un indebito vantaggio in operazioni economiche internazionali ovvero il fine di ottenere o mantenere un’attività economica o finanziaria.

Oggi, con le modifiche introdotte dalla già citata legge 9 gennaio 2019, n. 3, l’art. 322 *bis* è stato depauperato dell’elemento specializzante del dolo specifico, riducendosi, a tutti gli effetti, ad estendere l’*“ambito soggettivo dei funzionari corruttibili delle corrispondenti fattispecie di corruzione domestica, rispetto alle quali può ritenersi ora strutturalmente sovrapponibile”*.³⁴

Appare, quindi, rilevante verificare la coerenza tra il disposto normativo vigente ed il sistema di principi del diritto regolante l’ordinamento nazionale. In tale contesto è d’uopo riferirsi non solo ai dettami della Costituzione nazionale, ma anche ai principi del diritto eurounitario. Ciò in quanto è proprio alle sollecitazioni provenienti dal diritto internazionale³⁵ ed europeo³⁶ che si deve l’introduzione di una responsabilità delle persone giuridiche nel nostro ordinamento.

esercitati nei rispettivi Stati, il cui abuso volto al perseguimento di fini privatistici – quali l’arricchimento personale – può causare serio nocumento all’economia del Paese e alla sua credibilità nel consesso internazionale.

³¹ Marco Maria Scoletta, *Sulle sanzioni interdittive per gli enti responsabili di corruzione internazionale e gli incerti confini del principio di tassatività*, in “Le società”, 2019, p. 1421 e ss.

³² Vincenzo Mongillo, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012.

³³ Si cita in proposito la sentenza n. 49532 del 23 dicembre 2009, della Corte di Cassazione, sezione VI penale. Di segno opposto circa la natura autonoma della fattispecie di cui all’art. 322 *bis* si rammenta la sentenza n. 42701 del 1 dicembre 2010, della Corte di Cassazione, sezione VI penale, in cui la Suprema Corte giunge a ritenere possibile un’estensione delle sanzioni interdittive per la responsabilità delle persone giuridiche derivante dal reato di cui all’art. 322 *bis* attraverso un’interpretazione sistematica del dettato normativo, ritenendo il delitto in parola una mera estensione soggettiva della corruzione domestica.

³⁴ Marco Maria Scoletta, *op. cit.*, p. 1428.

³⁵ Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali del 1997.

³⁶ Convenzione UE sulla tutela degli interessi finanziari comunitari del 1997 (c.d. Convenzione T.I.F) e protocolli annessi (primo e secondo protocollo).

Tralasciando nella presente sede le problematiche connesse alla conformità del dettato normativo alla massima fonte del diritto interno, sulla base di un'analisi guidata dal principio di ragionevolezza³⁷ – sul quale la norma in parola, a parere di chi scrive, solleva non poche criticità³⁸ – l'analisi verterà specificamente sulla

³⁷ Esso rappresenta uno dei principi cardine a guida del sindacato costituzionale. Nato in origine come corollario giurisprudenziale del principio d'uguaglianza, sancito dall'art. 3 della Costituzione, tale canone ermeneutico si è nel tempo emancipato dalla propria essenza di corollario del citato principio, guadagnando una propria autonomia rispetto al testo della Costituzione e venendo utilizzato dalla Corte stessa a prescindere da ogni riferimento all'articolo 3, quale completamento e appoggio di qualunque principio costituzionale richiamato a parametro del giudizio. Come evidenziato dall'allora giudice della Corte Costituzionale, Marta Cartabia, nel proprio intervento *"I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana"*, tenuto a Roma, Palazzo della Consulta, il 24-26 ottobre 2013 in occasione della Conferenza Trilaterale delle Corti Costituzionali italiana, portoghese e spagnola, il sindacato di ragionevolezza ha assunto ormai *"un connotato conformativo rispetto ad ogni parametro costituzionale"* che indagando non solo la razionalità sillogico-deduttiva della norma sottoposta a sindacato – necessaria, ma non sufficiente ai fini dello scrutinio di costituzionalità – , ma anche la sua coerenza con il sistema di valori, principi ed interessi in gioco, rappresenta il limite alla discrezionalità del Legislatore affinché quest'ultima non si riduca ad arbitrio.

³⁸ Il rapporto tra principio di ragionevolezza e scelte legislative rappresenta un nodo cruciale per poter comprendere l'eventuale sussistenza di criticità nel rispetto dei principi costituzionali da parte del disposto dell'articolo 25 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231. Esso è stato efficacemente descritto in una recente sentenza della Corte Costituzionale, la n. 95 del 6 febbraio 2019, in cui si chiarisce che il Giudice delle Leggi non può ricomprendere nel proprio scrutinio la meritevolezza o il bisogno di pena, fatti, per loro natura *"tipicamente politici"*: le scelte legislative risultano censurabili in sede di sindacato di legittimità costituzionale *"solo ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza"*, come avviene *"quando ci si trovi di fronte a diversità di disciplina tra fattispecie omogenee non sorrette da alcuna ragionevole giustificazione"*. Non di secondo momento è la precisazione che tale sindacato presuppone *"necessariamente l'omogeneità delle ipotesi in comparazione"*. A parere di chi scrive, questo è il caso dei reati di corruzione domestica ed internazionale. Tale omogeneità si rinviene, *in primis*, con riguardo ai beni giuridici tutelati dai due delitti: se, nel caso della corruzione domestica, esso è rappresentato dal buon andamento della pubblica amministrazione, analogamente per il delitto di cui all'articolo 322 *bis* bisogna ricondurre la *ratio legis* all'esigenza di presidiare la funzione regolatrice degli organi pubblici chiamati a garantire la concorrenza nei rapporti economici coinvolgenti più Stati. Il dato si evince sia dalla Convenzione OCSE sul contrasto alla corruzione del pubblico ufficiale straniero nelle operazioni economiche internazionali del 1997, la cui firma – ad oggi – da parte di ben quarantaquattro Paesi, è dovuta alla consapevolezza degli stessi di dover prevedere strumenti atti a responsabilizzare i funzionari pubblici rispetto ai poteri da essi esercitati nei rispettivi Stati, il cui abuso per finalità privatistiche può causare serio nocumento all'economia del Paese e alla sua credibilità nel consesso internazionale, sia dalle fonti europee che verranno di seguito analizzate, le quali riconducono da sempre la protezione degli interessi finanziari dell'Unione non solo alla salvaguardia del bene giuridico in sé considerato, ma anche ad una tutela delle funzioni connesse al buon andamento degli organi amministrativi. La stessa collocazione del delitto nella sezione del codice penale dedicata ai delitti contro la pubblica amministrazione conferma l'assunto: ben si sarebbe potuto inserirlo in altra sezione del codice o in tutt'altro *corpus* di norme, come avvenuto, ad esempio, per la corruzione tra privati, rubricata all'articolo 2635 del codice civile. Infine, anche la fattispecie è ormai sovrapponibile: all'indomani della legge 9 gennaio 2019, n. 3 – con cui, peraltro, è stato eliminato il previgente dolo specifico di procurare a sé o ad altri un indebito vantaggio in operazioni economiche internazionali ovvero il fine di ottenere o mantenere un'attività economica o finanziaria – la fattispecie di cui all'art. 322 *bis* rappresenta ormai una mera estensione soggettiva della corruzione domestica. Potendo partire dal presupposto, quindi, che i reati di corruzione domestica ed

verifica dell'adeguatezza della pena prevista per gli enti alla luce dei dettami del diritto dell'Unione. Come vedremo a breve, la rilevata disparità di trattamento sanzionatorio al momento presente in tema di responsabilità degli enti, a seconda che il reato presupposto sia la corruzione interna rispetto a quella internazionale, non rende scontato il superamento da parte dell'articolo 25 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 di un eventuale sindacato innanzi alla Corte di Giustizia Europea, in quanto è possibile rilevare il mancato rispetto di uno dei principi fondamentali del diritto eurounitario, ovvero la proporzionalità della sanzione. Nella presente trattazione, partendo dall'analisi delle fonti normative cui si deve l'introduzione nel nostro ordinamento di una responsabilità delle persone giuridiche connessa a determinate fattispecie delittuose, si approfondirà il predetto principio, declinato nei propri corollari di effettività/dissuasività, assimilazione ed *extrema ratio*, giungendo alla descrizione delle ragioni in virtù delle quali la norma nazionale potrebbe non essere conforme al diritto U.E.

2. Le sollecitazioni del diritto sovranazionale per l'introduzione di una responsabilità delle persone giuridiche

Come accennato, la presenza di una responsabilità amministrativa degli enti nel diritto interno per *corporate crimes* deriva da sollecitazioni soprannazionali, provenienti sia dalla comunità internazionale³⁹ sia dal livello europeo, recepiti con la già citata legge 29 settembre 2000, n. 300.

Ai fini dell'indagine giuridica qui proposta, saranno oggetto di approfondimento le sole fonti di derivazione europea, rappresentate dalla Convenzione relativa alla lotta

internazionale rappresentano fattispecie omogenee, ad avviso di chi scrive la diversità di trattamento in termini sanzionatori con riguardo alla responsabilità amministrativa degli enti non pare giustificabile nell'alveo del bisogno di pena o della meritevolezza tipiche della discrezionalità concessa al legislatore, ma, qualora un giudice chiamato a pronunciarsi attivi un giudizio incidentale di costituzionalità, la norma potrebbe non superare lo scrutinio di ragionevolezza del Giudice delle Leggi.

³⁹ Con riferimento a tale profilo si annovera la "*Convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions*" del 17 dicembre 1997, meglio nota come Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali.

contro la corruzione⁴⁰ e dal primo e secondo protocollo della convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità Europee (c.d. Convenzione T.I.F.⁴¹), oggi sostituita dalla Direttiva n. 1371 del 5 luglio 2017. Tale preliminare *excursus* è fondamentale per la successiva verifica dei poteri esperibili dalle istituzioni dell'U.E. in caso di contrasto tra la normativa interna ed i principi del diritto eurounitario: difatti, sono azionabili poteri differenti a seconda della base giuridica⁴² in virtù della quale il singolo atto viene emanato.

Al fine di tutelare le fonti della propria autonomia finanziaria e le uscite del bilancio generale dell'Unione Europea,⁴³ all'indomani della sua costituzione fondata sulle previgenti comunità europee⁴⁴ grazie al Trattato di Maastricht del 1992, l'U.E. deve rendere operative idonee misure volte a contrastare le condotte fraudolente capaci di ledere i propri interessi finanziari. L'impegno da parte di tutti gli Stati membri a prevedere sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive,⁴⁵ le quali consentano,

⁴⁰ Pubblicata in GUCE, serie C, 195 del 26 maggio 1997.

⁴¹ La convenzione TIF è stata pubblicata in GUCE, serie C, 316 del 27 novembre 1995. Ad essa sono allegato due protocolli, il primo pubblicato in GUGE serie C, 313 del 27 settembre 1996 ed il secondo in GUCE, serie C, 221 del 19 luglio 1997.

⁴² Ovvero la norma del Trattato in base alla quale viene emanato l'atto, la cui omissione genera un vizio sostanziale dell'atto, qualora non sia possibile determinarla in base ad altri elementi indicati nello stesso con sufficiente precisione. La scelta della base giuridica rileva sotto tre diversi aspetti: in primo luogo, al fine di definire la competenza dell'Unione sulla specifica materia (è necessario che l'azione delle istituzioni U.E. trovi giustificazione in una norma del Trattato che attribuisca all'Unione il potere di volta in volta esercitato, in virtù del principio di attribuzione su cui si basa l'agire della stessa); secondariamente, in modo da definire il riparto di competenze tra le diverse istituzioni eurounitarie, ciascuna delle quali svolge una propria specifica funzione nella struttura istituzionale dell'U.E. e nella realizzazione dei compiti affidatili (equilibrio istituzionale il cui mantenimento spetta alla Corte di Giustizia); in terza istanza per le implicazioni connesse alla diversa procedura di formazione del consenso (unanimità, maggioranza qualificata o semplice) e/o il diverso coinvolgimento del Parlamento. Si veda al riguardo Giuseppe Tesaurò, *Diritto dell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 2010.

⁴³ Sin dal 1968 le Comunità Europee redigono un unico bilancio generale, nel quale vengono riportate le entrate e le uscite di ciascun anno solare. Con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, con cui è stata formalmente istituita l'Unione Europea fondata sulle tre comunità (la Comunità Europea – C.E., la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio – C.E.C.A e la Comunità Europea dell'Energia Atomica – EURATOM), il documento ha assunto la denominazione di bilancio generale dell'Unione Europea e, quale documento contabile, riporta tutte le entrate e le spese dell'Unione.

⁴⁴ Ovvero CECA (Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, costituita nel 1951), CEE (Comunità Economica Europea, costituita nel 1957) ed EURATOM (Comunità Europea dell'Energia Atomica, costituita nel 1957).

⁴⁵ La prima affermazione di tali caratteristiche con riferimento alle sanzioni si ha, come già accennato in premessa, con la sentenza n. 68/88 del 21 settembre 1989 della Corte di Giustizia (c.d. sentenza "*del mais greco*"), con la quale viene affermata per la prima volta, in via giurisprudenziale, la presenza di un potere sanzionatorio in capo all'allora Comunità Europea in caso di comportamenti degli Stati membri tali da creare nocimento agli interessi finanziari della stessa (nel caso specifico, si trattava dell'omessa riscossione da parte di funzionari doganali greci dei dazi connessi a partite di mais

almeno nei casi di frode grave,⁴⁶ la possibilità di un'extradizione⁴⁷ avviene concretamente con la ratifica da parte degli stessi della già menzionata Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea del 26 luglio 1995 e successivi protocolli. Con essa, dopo aver delineato una definizione di "frode",⁴⁸ si esortano gli Stati Membri a prendere le misure necessarie affinché possano essere dichiarati penalmente responsabili gli organi apicali di un'azienda, qualora gli atti fraudolenti in danno degli interessi finanziari dell'Unione siano stati da essi

provenienti da Paesi extra-comunitari). In tale contesto, al § 24 della sentenza, la Corte affermò che "pur conservando la scelta delle sanzioni, [gli Stati membri] devono segnatamente vegliare a che violazioni del diritto comunitario siano sanzionate, sotto il profilo sostanziale e procedurale in termini analoghi a quelli previsti per le violazioni del diritto interno simili per natura ed importanza e che, in ogni caso, conferiscano alla sanzione stessa un carattere di effettività, di proporzionalità e di capacità dissuasiva".

⁴⁶ La convenzione T.I.F. del 1997 forniva esclusivamente una definizione "*in negativo*" dei fenomeni che debbono essere considerati "*frode grave*", raccomandando, all'articolo 2, agli Stati membri l'adozione di sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive che comprendano, almeno nei casi di frode grave, pene privative della libertà che possono comportare l'extradizione, "*rimanendo inteso che dev'essere considerata frode grave qualsiasi frode riguardante un importo minimo da determinare in ciascuno Stato membro*", importo che, tuttavia non doveva essere superiore a 50.000 ECU (unità di conto europea, moneta scritturale utilizzata prima dell'Euro quale valore cui parametrare gli importi nelle singole valute nazionali. Il suo valore corrispondeva alla media ponderata delle valute che la compongono, ognuna relazionata all'importanza economica del Paese corrispondente). Solo con la direttiva n. 1371 del 2017 si giunge ad una definizione "*in positivo*" di frode grave, facendo riferimento con tale termine, secondo quanto specificato al considerando n. 26, alla frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione secondo la definizione di cui all'articolo 3 e all'articolo 7, paragrafo 3 e, per quanto riguarda i reati contro il sistema comune dell'IVA, secondo la definizione di cui all'articolo 2, paragrafo 2. Dalla lettura congiunta delle predette norme, si evince che è da intendersi frode grave qualsiasi violazione agli interessi finanziari dell'Unione, per come definita al citato articolo 3, da cui derivi un danno o un vantaggio superiore a 100.000 euro, oppure un'evasione dell'IVA che coinvolga il territorio di due o più Stati membri di importo complessivo pari almeno a 100.000 euro.

⁴⁷ Antonio Tizzano, *Trattati dell'Unione e della Comunità Europea*, Giuffrè, Milano, 2004.

⁴⁸ All'epoca a tale termine era attribuita un'accezione prettamente "contabile", che contemplava la presentazione di falsi documenti o dichiarazioni per percepire indebitamente contributi o da cui conseguiva un'indebita riduzione delle risorse del bilancio unionale. La definizione di "frode comunitaria" viene fornita dall'articolo 1 della Convenzione, sulla base del quale "costituisce frode che lede gli interessi finanziari delle Comunità Europee: a) in materia di spese, qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa: - all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti cui conseguiva il percepimento o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio generale delle Comunità Europee o dai bilanci gestiti dalle Comunità Europee o per conto di esse; - alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui conseguiva lo stesso effetto; - alla distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi; b) in materia di entrate, qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa: - all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti cui conseguiva la diminuzione illegittima di risorse del bilancio generale delle Comunità Europee o dei bilanci gestiti dalle Comunità Europee o per conto di esse; - alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui conseguiva lo stesso effetto; - alla distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto, cui conseguiva lo stesso effetto."

commessi per conto di tale soggetto giuridico.⁴⁹ Sin dal primo protocollo del 1996 si assiste alla presa di coscienza che gli interessi finanziari dell'Unione possano essere lesi e minacciati anche da altri illeciti penali, "in particolare quelli costituenti atti di corruzione in cui risultano coinvolti funzionari sia nazionali che comunitari, responsabili della riscossione, della gestione e della spesa dei fondi comunitari, oggetto di controllo".⁵⁰ Si assiste, quindi, ad una progressiva estensione delle fattispecie considerate come frode agli interessi dell'Unione, dapprima ricomprendendovi, con gli articoli 2⁵¹ e 3⁵² del primo protocollo alla convenzione, le condotte di corruzione attiva e passiva, e successivamente annoverandovi altresì, sulla base del dettato dell'articolo 1 del secondo protocollo alla convenzione, il riciclaggio di denaro. Anche all'interno di tali atti di integrazione dell'originaria convenzione T.I.F. si conferma la necessità che gli Stati Membri adottino misure volte a prevedere idonee responsabilità in capo alle persone giuridiche in caso di commissione a beneficio di queste ultime di una condotta illecita considerata frode agli interessi dell'Unione⁵³, elencando altresì presidi sanzionatori minimi

⁴⁹ Si veda l'articolo 3 della Convenzione, a norma del quale gli Stati Membri dovrebbero prendere "le misure necessarie per consentire che i dirigenti delle imprese ovvero qualsiasi persona che eserciti il potere di decisione o di controllo in seno ad un'impresa possano essere dichiarati penalmente responsabili, secondo i principi stabiliti dal diritto interno, per gli atti fraudolenti commessi ai danni degli interessi finanziari delle Comunità,(...) commessi da persona soggetta alla loro autorità per conto dell'impresa".

⁵⁰ Preambolo al primo protocollo della convenzione T.I.F.

⁵¹ Rubricato "Corruzione passiva", esso recita: "1. Ai fini del presente protocollo vi è corruzione passiva quando il funzionario deliberatamente, direttamente o tramite un terzo, sollecita o riceve vantaggi di qualsiasi natura, per sé o per un terzo, o ne accetta la promessa, per compiere o per omettere un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste, in modo contrario ai suoi doveri di ufficio, che leda o che potrebbe ledere gli interessi finanziari delle Comunità europee. (...)"

⁵² Rubricato "Corruzione attiva", esso recita: "1. Ai fini del presente protocollo vi è corruzione attiva quando una persona deliberatamente promette o dà, direttamente o tramite un terzo, un vantaggio di qualsiasi natura ad un funzionario, per il funzionario stesso o per un terzo, affinché questi compia o ometta un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste, in modo contrario ai suoi doveri di ufficio, che leda o che potrebbe ledere gli interessi finanziari delle Comunità europee. (...)"

⁵³ Difatti, all'articolo 3 del secondo protocollo viene previsto che ciascuno Stato membro adotti le misure necessarie affinché "le persone giuridiche possano essere dichiarate responsabili della frode, della corruzione attiva e del riciclaggio di denaro commessi a loro beneficio da qualsiasi persona che agisca individualmente o in quanto parte di un organo della persona giuridica, che detenga un posto dominante in seno alla persona giuridica, basato sul potere di rappresentanza di detta persona giuridica, o sull'autorità di prendere decisioni per conto della persona giuridica, o sull'esercizio del controllo in seno a tale persona giuridica, nonché della complicità, dell'istigazione a commettere tale frode, corruzione attiva o riciclaggio di denaro o del tentativo di commettere tale frode."

facoltativi⁵⁴ e non esaustivi, per i quali connotazione imprescindibile è che si informino ai criteri di effettività, proporzionalità, dissuasione.⁵⁵

L'importanza del contrasto alla corruzione a tutela degli interessi finanziari unionali ha trovato conferme recenti attraverso l'emanazione della già citata direttiva n. 1371 del 2017, la quale sostituisce, come stabilito all'art. 16 della stessa, la previgente convenzione T.I.F del 1995. Per quanto si tratti di una direttiva e quindi, come tale, sia vincolante per i soli Paesi membri dell'U.E.,⁵⁶ viene evidenziata la necessità di includere una definizione di funzionario pubblico che abbracci tutti coloro che ricoprono un incarico formale nell'Unione, negli Stati membri, ma anche "nei Paesi terzi",⁵⁷ limitatamente al riverbero che potrebbe avere la corruzione di questi ultimi sulla gestione dei fondi dell'Unione⁵⁸.

⁵⁴ Ovvero, sulla base del dettato dell'articolo 4 del secondo protocollo alla convenzione TIF: "misure di esclusione dal godimento di un vantaggio o aiuto pubblico, misure di divieto temporaneo o permanente di esercitare un'attività commerciale, assoggettamento a sorveglianza giudiziaria, provvedimenti giudiziari di scioglimento".

⁵⁵ Negli stessi anni - 1997 - tali principi vengono, altresì, ulteriormente sottolineati con riguardo alle medesime fattispecie di reato dalla Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione, che si poneva l'obiettivo di "colmare la lacuna presente nel diritto penale degli Stati membri in relazione ai casi di corruzione che avessero, come soggetto attivo o passivo, non pubblici ufficiali o funzionari nazionali, bensì funzionari stranieri o appartenenti a organizzazioni internazionali" (Cfr. Antonio Tizzano, *op. cit.*, p. 118.). Dalla convenzione T.I.F. e protocolli annessi, il documento in parola riprende le definizioni di "funzionario" e di "corruzione" attiva e passiva, rimarcando l'obbligo per gli Stati membri di predisporre, laddove manchino, le opportune sanzioni penali "effettive proporzionate e dissuasive" e l'esigenza di prevedere una responsabilità dei dirigenti per *culpa in vigilando* in relazione ai fatti commessi da persona soggetta alla loro autorità e per conto dell'impresa.

⁵⁶ peraltro, tale tipologia di atto manifesta la propria cogenza anche all'interno dell'Unione nei confronti del solo o dei soli Stati membri cui è diretto.

⁵⁷ Considerando n. 10 della direttiva n. 1371/2017.

⁵⁸ Per la definizione di "funzionario pubblico" si rimanda all'art. 4, comma 4, della direttiva in parola: "Ai fini della presente direttiva, s'intende per «funzionario pubblico»: un funzionario dell'Unione o un funzionario nazionale, compresi i funzionari nazionali di un altro Stato membro e i funzionari nazionali di un paese terzo; i) per «funzionario dell'Unione» s'intende una persona: che rivesta la qualifica di funzionario o di altro agente assunto per contratto dall'Unione ai sensi dello statuto dei funzionari e del regime applicabile agli altri agenti dell'Unione europea stabilito dal regolamento (CEE, EURATOM, CECA) n. 259/68 del Consiglio («statuto dei funzionari»); ovvero distaccata da uno Stato membro o da qualsiasi organismo pubblico o privato presso l'Unione, che vi eserciti funzioni corrispondenti a quelle esercitate dai funzionari o dagli altri agenti dell'Unione. Fatte salve le disposizioni sui privilegi e le immunità di cui ai protocolli n. 3 e n. 7, sono assimilati ai funzionari dell'Unione i membri di istituzioni, organi o organismi dell'Unione, istituiti a norma dei trattati e il relativo personale cui non si applica lo statuto dei funzionari; ii) per «funzionario nazionale» s'intende: il «funzionario» o il «funzionario pubblico» secondo quanto definito nel diritto nazionale dello Stato membro o del paese terzo in cui la persona in questione svolge le sue funzioni. (...) Il termine «funzionario nazionale» comprende qualsiasi persona che eserciti una funzione esecutiva, amministrativa o giurisdizionale a livello nazionale, regionale o locale. È assimilata a un funzionario nazionale qualsiasi persona che eserciti una funzione legislativa a livello nazionale, regionale o locale; qualunque altra persona a cui siano state assegnate o che eserciti funzioni di pubblico servizio che

Viene offerta, come nelle precedenti convenzioni, una definizione di corruzione “passiva”⁵⁹ e “attiva”,⁶⁰ condotte annoverate tra i reati presupposto per i quali gli Stati membri debbono prevedere negli ordinamenti interni una responsabilità anche per le persone giuridiche,⁶¹ a seguito della quale le sanzioni previste devono ricomprendere necessariamente quantomeno delle pene pecuniarie,⁶² indicando quale facoltà la previsione di ulteriori sanzioni.⁶³

Qualunque sia la scelta punitiva attuata dallo Stato membro, elemento fondamentale cui si devono informare le misure sanzionatorie dedicate agli enti è rappresentato, come nella previgente convenzione T.I.F., dal fatto che queste ultime siano effettive, proporzionate, dissuasive.

Un dato di non secondo momento rispetto alle finalità della presente analisi è rappresentato, come accennato all’inizio del paragrafo, dalla diversa base giuridica della “direttiva” rispetto alla previgente “convenzione”. Difatti, la convenzione T.I.F.

implichino la gestione degli interessi finanziari dell’Unione, o decisioni che li riguardano, negli Stati Membri o in paesi terzi.”

⁵⁹ Ai sensi dell’art. 4, comma 3 della direttiva s’intende per «corruzione passiva» “l’azione del funzionario pubblico che, direttamente o tramite un intermediario, solleciti o riceva vantaggi di qualsiasi natura, per sé o per un terzo, o ne accetti la promessa per compiere o per omettere un atto proprio delle sue funzioni o nell’esercizio di queste in un modo che leda o possa ledere gli interessi finanziari dell’Unione”.

⁶⁰ Ai sensi dell’art. 4, comma 3 della direttiva s’intende per «corruzione attiva» “l’azione di una persona che prometta, offra o procuri a un funzionario pubblico, direttamente o tramite un intermediario, un vantaggio di qualsiasi natura per il funzionario stesso o per un terzo, affinché questi compia o ometta un atto proprio delle sue funzioni o nell’esercizio di queste in un modo che leda o possa ledere gli interessi finanziari dell’Unione”.

⁶¹ L’articolo 6 della direttiva, rubricato “responsabilità delle persone giuridiche, recita”: “1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili di uno dei reati (...) commessi a loro vantaggio da qualsiasi soggetto, a titolo individuale o in quanto membro di un organo della persona giuridica, e che detenga una posizione preminente in seno alla persona giuridica basata: a) sul potere di rappresentanza della persona giuridica; b) sul potere di adottare decisioni per conto della persona giuridica; oppure c) sull’autorità di esercitare un controllo in seno alla persona giuridica. 2. Gli Stati membri adottano inoltre le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili qualora la mancata sorveglianza o il mancato controllo da parte di un soggetto tra quelli di cui al paragrafo 1 del presente articolo abbiano reso possibile la commissione, da parte di una persona sottoposta all’autorità di tale soggetto, di uno dei reati (...), a vantaggio di tale persona giuridica. (...)”.

⁶² per le quali viene lasciata allo Stato membro la prerogativa di inquadrarle come penali o amministrative.

⁶³ Con riguardo a queste ultime all’interno della direttiva è presente un’elencazione esemplificativa e non esaustiva ricomprendente l’esclusione dal godimento di un beneficio o di un aiuto pubblico, l’esclusione temporanea o permanente da procedure di gara pubblica, l’interdizione temporanea o permanente all’esercizio di un’attività commerciale, l’assoggettamento a sorveglianza giudiziaria, la previsione di provvedimenti giudiziari di scioglimento, oppure la chiusura temporanea o permanente degli stabilimenti che sono stati usati per commettere il reato.

del 1995 ed i relativi protocolli primo e secondo, rispettivamente del 1996 e 1997, sono stati recepiti negli ordinamenti degli Stati membri ai sensi dell'articolo K.3⁶⁴ dell'allora Trattato di Maastricht. Tale articolo prevedeva i poteri d'azione della neonata Unione Europea nell'ambito del c.d. "terzo pilastro", ovvero la cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni (c.d. G.A.I). Mentre già da allora con riferimento primo e secondo pilastro⁶⁵ si parlava di politica comune, con riferimento al terzo l'azione degli Stati membri rimaneva al livello di mera cooperazione.⁶⁶

Come conseguenza della mancanza di una forza coercitiva dell'atto, non particolarmente incisivi sono anche gli strumenti giurisdizionali posti a presidio dell'effettiva implementazione all'interno degli ordinamenti nazionali della citata convenzione e della corretta applicazione della stessa. L'unico potere esperibile da parte della Corte di Giustizia sulle Convenzioni, esercitabile solo laddove

⁶⁴ Esso recitava: "Nei settori di cui all'art. K.1 [Giustizia e Affari Interni, n.d.r.], gli Stati membri si informano e si consultano reciprocamente, in seno al Consiglio, per coordinare la loro azione; essi instaurano a tal fine una collaborazione tra i servizi competenti delle loro amministrazioni. Il consiglio può, su iniziativa di qualsiasi Stato membro o della Commissione nei settori di cui ai punti da 1) a 6) dell'art. K.1, su iniziativa di qualsiasi Stato membro nei settori di cui ai punti 7), 8), 9) dell'art. K.1: a) adottare posizioni comuni e promuovere, nella forma e secondo le procedure appropriate, ogni cooperazione utile al conseguimento degli obiettivi dell'Unione; b) adottare azioni comuni, nella misura in cui gli obiettivi dell'Unione, data la portata o gli effetti dell'azione prevista, possono essere realizzati meglio con un'azione comune che con azioni dei singoli Stati membri; esso può decidere che le misure di applicazione di un'azione comune siano adottate a maggioranza qualificata; c) fatto salvo il disposto dell'articolo 220 del trattato che istituisce la Comunità europea, elaborare convenzioni di cui raccomanderà l'adozione da parte degli Stati membri conformemente alle loro rispettive norme costituzionali. Salvo disposizioni contrarie previste da tali convenzioni, le eventuali misure di applicazione di queste ultime sono adottate in seno al Consiglio a maggioranza dei due terzi delle Alte Parti Contraenti. Le convenzioni possono prevedere che la Corte di Giustizia sia competente per interpretarne le disposizioni e per comporre le controversie connesse con la loro applicazione, secondo modalità che saranno precisate nelle medesime convenzioni."

⁶⁵ Rispettivamente la politica economica e la politica estera e di sicurezza comune.

⁶⁶ Coerentemente con quanto statuito dal già citato articolo K.3, rispetto alle materie connesse alla giustizia e agli affari interni il Consiglio poteva adottare posizioni comuni che comportavano, per gli Stati membri, l'obbligo di conformarsi sul piano interno e della politica estera agli orientamenti espressi dall'Unione; azioni comuni, coordinate dagli Stati membri, attuate in nome e nel quadro della U.E.; elaborare convenzioni - quale, appunto, la convenzione T.I.F. del 1995 - , di cui poteva raccomandare l'adozione agli Stati membri conformemente alle rispettive norme nazionali. Le convenzioni in parola sono strumenti di diritto pattizio disciplinate, *in primis*, dal diritto internazionale, soggiacendo, di conseguenza, alle previsioni della Convenzione di Vienna del 1969. Rispetto ad altre fonti del diritto dell'Unione derivato, alcune delle quali sono caratterizzate da effetti vincolanti - quali, come vedremo in seguito, la direttiva - le convenzioni esortano - non obbligano - gli Stati membri ad uniformarsi ai testi stabiliti dal Consiglio. Cfr. al riguardo Giuseppe Tesaurò, "Diritto dell'Unione Europea", 2010, p. 12.

espressamente previsto all'interno delle stesse⁶⁷ ed accettato dallo Stato membro,⁶⁸ era rappresentato dalla potestà di interpretazione in via pregiudiziale⁶⁹ del testo, volta a dirimere le controversie eventualmente emergenti tra gli Stati o tra Stato e Commissione, nonché a risolvere eventuali dubbi interpretativi sollevati dagli organi giurisdizionali chiamati a pronunciarsi in un giudizio pendente innanzi ad essi. Esso, nella propria declinazione di rinvio pregiudiziale d'interpretazione,⁷⁰ se da un lato conduce la Corte ad emanare una sentenza che travalica i confini del giudizio nel cui ambito la questione pregiudiziale è stata sollevata,⁷¹ acquisendo efficacia *erga omnes*,⁷² dall'altro rappresenta pur sempre una competenza indiretta e limitata della Corte di Giustizia, in quanto l'iniziativa di rivolgersi all'organo giurisdizionale europeo non viene assunta dalle parti interessate, ma dal giudice nazionale chiamato ad esprimersi sulla controversia e la Corte potrà esaminare esclusivamente la questione di diritto sollevata, non potendo esprimersi su aspetti che il giudice *a quo* non ha ritenuto di richiedere.

⁶⁷ Sulla base del medesimo articolo K.3, difatti, "le convenzioni possono prevedere che la Corte di Giustizia sia competente per interpretarne le disposizioni e per comporre le controversie connesse con la loro applicazione, secondo modalità che saranno precisate nelle medesime convenzioni".

⁶⁸ Tale è il caso della convenzione T.I.F. del 1995 e relativi protocolli: la competenza della Corte di Giustizia a pronunciarsi in via pregiudiziale con riferimento a tale atto è stata stabilita con il "Protocollo concernente l'interpretazione, in via pregiudiziale, da parte della Corte di Giustizia e delle Comunità Europee, della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità Europee", G.U., sez. C 151, del 20 maggio 1997, pp. 1 - 14.

⁶⁹ Il rinvio pregiudiziale, che può essere d'interpretazione - laddove la Corte risponda al quesito circa quale sia la corretta interpretazione e con essa la portata della norma dell'Unione - o di validità - laddove la Corte risponda al quesito circa la validità ed efficacia della norma dell'Unione - è uno degli strumenti tramite cui la Corte di Giustizia esercita il controllo giurisdizionale sulla corretta ed uniforme applicazione del diritto dell'U.E. in tutti gli Stati membri. Esso è oggi previsto dall'art. 267 del TFUE, con cui le potestà interpretative della Corte sono state estese a tutto il sistema giuridico dell'Unione, eliminando il già citato meccanismo di tutela tipico del settore della cooperazione in materia di giustizia e affari interni, per il quale il rinvio pregiudiziale era esperibile solo laddove la singola convenzione prevedesse tale facoltà e fosse stata accettata dallo Stato membro. Ai fini della presente analisi, verranno tralasciate le questioni relative al rinvio di validità, soffermandoci esclusivamente sui punti di forza e debolezza del rinvio pregiudiziale di interpretazione.

⁷⁰ Il rinvio pregiudiziale, previsto dall'art. 267 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, viene attivato dal giudice nazionale per due ordini di ragioni, ovvero per richiedere alla Corte di Giustizia una pronuncia sull'interpretazione o sulla validità di una norma dell'Unione. Nel primo caso si è di fronte ad un rinvio pregiudiziale di interpretazione, unico di interesse ai fini della presente trattazione, nel secondo ad un rinvio pregiudiziale di validità.

⁷¹ Antonio Tizzano, *Trattati dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2014.

⁷² Rimane, in ogni caso, sempre possibile sollevare un ulteriore rinvio pregiudiziale sulla medesima questione, sia per ottenere ulteriori chiarimenti, sia per sollecitare un eventuale ripensamento o una nuova prospettazione da parte del giudice comunitario sulla base di nuovi elementi. Cfr. Giuseppe Tesauro, *op. cit.*, p. 347.

Passando, quindi, all'analisi dello strumento giuridico della direttiva, con cui è disciplinata oggi anche la responsabilità degli enti per reato di corruzione nazionale e transnazionale, bisogna rilevare una forza coercitiva ben diversa di questo atto rispetto alla previgente convenzione. La direttiva, assieme al regolamento⁷³ e alla decisione,⁷⁴ rientra tra gli atti tipici⁷⁵ vincolanti del diritto dell'Unione ed è disciplinata nelle proprie caratteristiche dall'art. 288, comma 3 del TFUE, secondo il quale essa "*vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi*". Quest'ultima, quindi, non è direttamente applicabile, richiedendo, per la propria piena efficacia un percorso normativo che si estrinseca in due diversi momenti: un primo livello europeo, nel quale la direttiva viene adottata dalle istituzioni, ed un secondo nazionale, ove sono implementate le necessarie misure di trasposizione da parte delle autorità dello Stato membro. Il recepimento di questo atto nell'ordinamento interno costituisce uno specifico obbligo giuridico per i destinatari, a cui è necessario adempiere entro il termine perentorio fissato all'interno della direttiva stessa, ma rimanendo essi titolari di libertà di scelta circa la forma ed i mezzi da utilizzare. Come ribadito in più occasioni dalla Corte di Giustizia, tale discrezionalità non è assoluta, bensì circoscritta da parametri ben precisi, volti a valutare la congruità delle misure nazionali di trasposizione.⁷⁶ Gli Stati sono, difatti, tenuti ad "*assicurare pienamente ed in modo preciso l'applicazione delle disposizioni di qualsiasi direttiva*",⁷⁷ individuando "*le forme ed i mezzi più idonei a garantire l'efficacia reale*"⁷⁸ della stessa. A tal riguardo, la Corte ha precisato che gli Stati membri sono tenuti ad adottare norme vincolanti "*equivalenti a quelle applicate nell'ambito nazionale*".⁷⁹ Le direttive impongono l'obbligo per gli Stati

⁷³ Secondo il dettato dell'art. 288, comma 2, del TFUE "*il regolamento ha portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri*".

⁷⁴ Secondo il dettato dell'art. 288, comma 4, del TFUE "*la decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi. Se designa i destinatari è obbligatoria soltanto nei confronti di questi*".

⁷⁵ Così vengono definite le tipologie di atto elencate all'art. 288 del TFUE (regolamenti, direttive, decisioni, pareri e raccomandazioni) per distinguerli da tutti gli altri atti di diritto derivato dell'Unione – detti, di conseguenza, atipici – in quanto definiti, a differenza degli altri, secondo modelli predeterminati nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione.

⁷⁶ *Ivi*, p. 2259.

⁷⁷ Cfr. Sentenza della Corte di Giustizia, n. 91/79 del 18 marzo 1980.

⁷⁸ Cfr. Sentenza della Corte di Giustizia, n. 48/75 del 8 aprile 1976.

⁷⁹ Cfr. Sentenza della Corte di Giustizia, n. 102/79 del 6 marzo 1980.

membri di comunicare alla Commissione le misure di recepimento adottate, allo scopo di consentire a quest'ultima i poteri di vigilanza ad essa conferiti dal Trattato sull'Unione Europea, all'art. 17. Con riferimento alle disposizioni contenute negli atti vincolanti in parola, vige l'obbligo, elaborato in via giurisprudenziale dalla Corte di Giustizia, di interpretazione conforme al diritto dell'Unione,⁸⁰ che impone a tutti gli organi nazionali, e soprattutto ai giudici, d'interpretare il proprio diritto interno in modo per quanto possibile compatibile con le prescrizioni del diritto eurounitario,⁸¹ a prescindere dal fatto che si tratti di norme precedenti o successive alla direttiva. Trattandosi di un atto giuridico vincolante, rispetto a quanto evidenziato per le convenzioni sussiste un ventaglio di possibilità di controllo giurisdizionale in seno alla Corte di Giustizia ben più ampio, all'interno del quale è ricompresa anche la procedura di infrazione, la quale si interseca notevolmente con gli accennati poteri di vigilanza della Commissione. Quest'ultima, difatti, in base all'art. 17 del TUE, oltre a promuovere l'interesse generale dell'Unione e ad adottare le iniziative appropriate a tal fine, *“vigila sull'applicazione dei trattati e delle misure adottate dalle istituzioni in virtù dei trattati. Vigila sull'applicazione del diritto dell'Unione sotto il controllo della Corte di Giustizia”*, ponendosi come *“motore del processo di armonizzazione europea, il cui interesse generale è chiamata a rappresentare e garantire”*.⁸² Tale

⁸⁰ Tale obbligo si è affermato soprattutto con riferimento alle direttive per questioni connesse all'effetto diretto delle stesse. Con tale termine si fa riferimento all'idoneità della norma comunitaria a creare diritti ed obblighi direttamente ed utilmente in capo ai singoli, persone fisiche e giuridiche, senza necessità di intervento mediato da parte del singolo Stato attraverso procedure che riversino quei diritti ed obblighi sui propri cittadini. Come detto, poiché le direttive non sono direttamente applicabili, il tema dell'effetto diretto con riguardo ad esse presenta delle criticità. Il problema si rileva solo in caso di mancata, non corretta o intempestiva attuazione della direttiva da parte del singolo Stato membro: in tal caso la Corte ha riconosciuto la possibilità per i singoli di invocare innanzi ai giudici nazionali l'effetto diretto di determinate disposizioni contenute nella direttiva. Dato fondamentale affinché ciò sia possibile è che le disposizioni in parola abbiano carattere chiaro, preciso e non condizionato per la loro applicazione ad alcun atto delle autorità nazionali (cfr. sent. CGUE n. 41/74 del 4 dicembre 1974). Quindi, l'effetto diretto, nel caso delle direttive, non viene considerato una caratteristica intrinseca dell'atto, ma è una garanzia minima volta a tutelare i singoli dalla possibilità che essi possano avere nocimento dall'inadempimento del proprio Stato rispetto a norme dei Trattati. Diretta conseguenza di questo assunto è il riconoscimento del solo effetto diretto verticale (nei rapporti tra singolo e Stato) e non anche orizzontale (nei rapporti tra privati). Tale ultimo limite è stato superato proprio grazie all'obbligo di interpretazione del diritto interno in modo conforme al diritto dell'Unione: in tal modo si realizza un effetto orizzontale indiretto delle direttive, le cui norme vengono direttamente applicate dal giudice nazionale nei rapporti tra privati grazie ad un'interpretazione teleologicamente orientata del diritto interno, volta a conformarsi agli obiettivi della direttiva.

⁸¹ Giuseppe Tesauro, *op. cit.*, p. 195.

⁸² Antonio Tizzano, *op. cit.*, p. 173.

potere di vigilanza si esplica proprio nella possibilità di attivare la procedura di infrazione nei confronti di uno Stato membro, come disciplinato dall'art. 258 TFUE.⁸³ Il presidio di controllo giurisdizionale di cui trattasi prevede una procedura articolata in due fasi: precontenziosa e contenziosa. Nel corso della prima,⁸⁴ qualora la Commissione ritenga che uno Stato membro ha posto in essere un'infrazione al diritto dell'Unione, essa invia a quest'ultimo una lettera di messa in mora,⁸⁵ volta a renderlo edotto dell'inosservanza rilevata, affinché questo possa, entro un termine stabilito, presentare le proprie osservazioni. Dopo aver esaminato queste ultime, ovvero trascorso invano il termine assegnato, l'organo europeo procede, qualora rilevi persistere una situazione di inadempimento da parte del Paese coinvolto, all'emanazione di un parere motivato, in cui vengono specificati i motivi di fatto e di

⁸³ Già art. 226 TCE, esso recita: "La commissione, quando reputi che uno Stato membro abbia mancato ad uno degli obblighi a lui incombenti in virtù dei trattati, emette un parere motivato al riguardo, dopo aver posto lo Stato in condizioni di presentare le sue osservazioni. Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale parere nel termine fissato dalla Commissione, questa può adire alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea". La stessa procedura può essere attivata, ai sensi del successivo art. 259 TFUE, da uno Stato membro per veder acclarato l'inadempimento di un altro Paese dell'Unione: le fasi saranno le medesime rispetto all'impulso diretto da parte della Commissione, restando fermo il fatto che, in caso di inattività da parte dell'organo posto a controllo dell'uniforme applicazione del diritto euorunitario, lo Stato potrà adire direttamente alla Corte.

⁸⁴ La fase precontenziosa si svolge interamente per impulso o, in ogni caso, sotto la responsabilità della Commissione Europea. Essa può intraprendere tale procedura d'ufficio, nell'ambito della costante vigilanza sull'applicazione del diritto dell'Unione, o su attivazione provocata, ad esempio, da denunce provenienti da singoli o da associazioni, oppure da interrogazioni ad essa rivolte da parlamentari europei. L'attivazione di una procedura di infrazione non rappresenta un obbligo per la Commissione, ma solo una facoltà, da cui discende l'impossibilità per chiunque di contestarne le modalità di esercizio innanzi alla Corte di Giustizia. Anche qualora venga intrapresa da tale organo la fase precontenziosa, la valutazione circa il passaggio alla fase successiva rientra nella piena discrezionalità dello stesso, non essendo contestabile l'eventuale decisione di archiviazione della procedura. A parziale contraltare di tale ampia discrezionalità è pur vero che ogni denuncia che perviene alla Commissione da parte di privati, associazioni, ecc... viene registrata e con il denunciante vengono presi contatti da parte dei servizi dell'organo vigilante al fine di renderlo edotto di ogni fase del procedimento. Dei rapporti con i denunciati la Commissione rende edotti Parlamento e Mediatore europeo e deve adottare la propria decisione circa l'attivazione o meno della procedura d'infrazione entro un anno dalla presentazione della denuncia, superabile attraverso una comunicazione all'interessato.

⁸⁴ Nella prassi, essa, che rappresenta il primo atto formale della procedura, è solitamente preceduta da contatti ufficiosi tra la Commissione europea e lo Stato inadempiente per il tramite di una lettera amministrativa, volta a chiarire meglio i contorni dell'eventuale infrazione, al fine di valutare se procedere con l'apertura formale del procedimento in parola o con archiviazione, qualora i chiarimenti adottati dallo Stato siano soddisfacenti.

⁸⁵ Nella prassi, essa, che rappresenta il primo atto formale della procedura, è solitamente preceduta da contatti ufficiosi tra la Commissione europea e lo Stato inadempiente per il tramite di una lettera amministrativa, volta a chiarire meglio i contorni dell'eventuale infrazione, al fine di valutare se procedere con l'apertura formale del procedimento in parola o con archiviazione, qualora i chiarimenti adottati dallo Stato siano soddisfacenti.

diritto per i quali si ritiene esistente la contestazione, diffidando lo Stato membro a mettere fine entro un dato termine all'infrazione rilevata. Qualora lo Stato continui a non adeguarsi a quanto richiesto dalla Commissione, quest'ultima può presentare ricorso⁸⁶ alla Corte di Giustizia, passando alla seconda fase del procedimento, ovvero quella contenziosa.⁸⁷ Essa terminerà con una sentenza dichiarativa da parte del giudice unionale, con cui viene riconosciuto l'inadempimento dello Stato membro. Esso è tenuto a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza impone per porre fine all'inadempienza. Qualora lo Stato perseveri nella propria inadempienza, ai sensi dell'art. 260 TFUE, sarà possibile per la Commissione instaurare una seconda procedura d'infrazione da cui, nel caso in cui si arrivi nuovamente a sentenza da parte della Corte di Giustizia, deriveranno pene pecuniarie a carico del Paese membro "*adeguate alle circostanze*".⁸⁸ Vi è da specificare che la sentenza dichiarativa dell'inadempienza emanata dalla Corte non è, di per sé, priva di effetti: ne consegue, difatti, l'obbligo per i giudici e le amministrazioni nazionali di non applicare la norma nazionale dichiarata incompatibile con il diritto dell'Unione, ma direttamente quella europea. Oggetto della procedura sin qui descritta può essere, come rilevabile dall'art. 258 TFUE, uno degli obblighi derivanti dai Trattati, nozione da intendersi in senso ampio, comprensiva di qualsiasi obbligo a carico degli Stati membri scaturente dal diritto dell'Unione. Possono, quindi, essere oggetto di infrazione comportamenti, atti normativi, prassi amministrative, omissioni contrastanti con Trattati istitutivi, altre norme di diritto primario, atti vincolanti delle istituzioni, ovvero regolamenti, decisioni e direttive, nonché "*l'ampia ed eterogenea categoria delle norme o dei principi generali del diritto dell'Unione e dei principi che sanciscono diritti fondamentali*".⁸⁹ Tra questi ultimi rientra anche il mancato rispetto del principio di

⁸⁶ Si tralasciano, in quanto non di interesse ai fini della presente trattazione gli aspetti connessi alla ricevibilità del ricorso. Per una disamina degli stessi si cita, tra gli altri, Antonio Tizzano, *op. cit.*, p. 2022 - 2023.

⁸⁷ Nel corso del procedimento, secondo quanto stabilito dall'art. 279 TFUE, la Corte può adottare provvedimenti cautelari, quale, ad esempio, la sospensione immediata dell'applicazione della normativa nazionale incompatibile con il diritto eurounitario.

⁸⁸ Cfr. art. 260 TFUE.

⁸⁹ Antonio Tizzano, *op. cit.*, p. 2015.

proporzionalità della sanzione, fondamentale per l'indagine giuridica che si sta portando avanti, alla cui descrizione è dedicato il prossimo paragrafo.

3. Effettività, proporzionalità e capacità dissuasiva nel diritto eurounitario

Il diritto dell'Unione è caratterizzato dalla presenza di alcuni principi fondamentali propri, i quali costituiscono il criterio di interpretazione ed il parametro di legittimità sulla cui base vengono individuati i limiti dell'esercizio di poteri da parte dell'amministrazione nei confronti degli amministrati.⁹⁰ Essi derivano in parte da una espressa enunciazione all'interno dei Trattati istitutivi (oggi Trattato sull'Unione Europea – TUE e Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea – TFUE) ed in parte da affermazioni giurisprudenziali, all'interno delle quali vengono presi a fondamento delle statuizioni dei giudici unionali anche principi generali non scritti, derivanti dagli ordinamenti giuridici degli Stati membri.⁹¹ Tra questi ultimi rientra il principio di proporzionalità, derivante dall'esperienza giurisdizionale tedesca,⁹² sulla base del quale è possibile verificare la legittimità di un atto che *“imponga un obbligo ovvero una sanzione in base alla sua idoneità o necessità rispetto ai risultati che si vogliono conseguire”*,⁹³ valutando, quindi, se i mezzi previsti sono adeguati e non eccessivi per il raggiungimento dello scopo prefissato. Come evidenziato in dottrina,⁹⁴ qualora esso venga declinato in termini di proporzionalità

⁹⁰ Giuseppe Tesauo, *op. cit.*, p. 108.

⁹¹ L'unico riferimento espressamente presente all'interno dei Trattati sull'uso dei principi generali di diritto quale parametro rinvia ai *“principi generali comuni ai diritti degli Stati membri”* esclusivamente in tema di responsabilità extra-contrattuale dell'Unione. Tuttavia, costante è il richiamo nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea a principi non scritti, derivanti da quelli generalmente accolti nelle esperienze nazionali dei singoli Stati membri. In più occasioni – ad esempio nella sentenza n. C 48/93 del 5 marzo 1996 – il Giudice comunitario ha espresso la propria facoltà di pronunciarsi, nell'ambito dell'espletamento dei compiti allo stesso conferiti dai Trattati (oggi dall'art. 19 TUE), facendo ricorso ai principi fondamentali dell'Unione e, se necessario, di principi generali comuni agli ordinamenti giuridici degli Stati membri. Si veda in tal senso Giuseppe Tesauo, *op. cit.*, p. 108.

⁹² Francesco Nicotra, *Azione amministrativa e principio di proporzionalità: l'intervento di Palazzo Spada*, pubblicato in *“www.altalex.com”*, 2015.

⁹³ Giuseppe Tesauo, *op. cit.*, p. 113.

⁹⁴ Alessandro Bernardi, *Il costo “di sistema” delle opzioni europee sulle sanzioni punitive*, in *“Rivista italiana di diritto e procedura penale”*, 2018, p. 557 e ss.

della sanzione, richiama quali corollari i seguenti ulteriori principi fondamentali: effettività/dissuasività, assimilazione ed *extrema ratio*. I primi due “*producono un almeno tendenziale effetto di impulso alla severità della sanzione correlata alle violazioni di precetti di fonte UE*”,⁹⁵ mentre il terzo genera un effetto di mitigazione, collegando la legittimità delle scelte sanzionatorie alla necessità delle stesse rispetto all’obiettivo del Legislatore.

Il corollario⁹⁶ di effettività/dissuasività rappresenta una derivazione giurisprudenziale del principio di leale cooperazione sancito oggi dall’art. 4 del Trattato sull’Unione Europea,⁹⁷ il quale, al paragrafo 3 afferma che, in virtù dello stesso, “l’Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell’adempimento dei compiti derivanti dai trattati. Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l’esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell’Unione”. Tale principio, descritto attraverso una formula ampia all’interno del Trattato, assume diverse declinazioni con riferimento agli obblighi degli Stati verso l’Unione,⁹⁸ tra cui quello di “*garantire la portata e l’effettività del sistema giuridico dell’Unione*”,⁹⁹ da cui discende la produzione ermeneutica che ha condotto alla cristallizzazione del criterio di effettività/dissuasività della sanzione.

Se già negli anni Settanta¹⁰⁰ ed Ottanta¹⁰¹ si giunse a ritenere che in virtù del principio di leale cooperazione gli Stati membri dovessero tutelare la normativa comunitaria tramite l’introduzione di misure sanzionatorie adeguate al perseguimento delle finalità prefissate dalla stessa, solo nel 1989, con la sentenza n.

⁹⁵ Alessandro Bernardi, *Ivi*, p. 559.

⁹⁶ Così definito in Alessandro Bernardi, *Ivi*, p. 560.

⁹⁷ Si tratta di un principio cardine del diritto dell’Unione, presente nei Trattati sin dai primordi. Esso, difatti, è stato per la prima volta disciplinato, con il Trattato di Roma del 1957 (istitutivo della Comunità Economica Europea - CEE), all’art. 5 (divenuto successivamente l’art. 10 del Trattato Istitutivo della Comunità Europea).

⁹⁸ Ad esempio, l’obbligo di facilitare le istituzioni nell’assolvimento dei loro compiti – tra cui è ricomprensibile il dovere degli Stati di informare la Commissione circa le modalità di attuazione di una direttiva nell’ordinamento interno – oppure la necessaria diligenza in capo alle amministrazioni nazionali in materia di controlli sull’uso delle risorse europee, o ancora il dovere per gli Stati membri di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dei Trattati anche qualora manchi un’espressa norma legislativa che lo vincoli a determinati comportamenti derivante dal diritto eurounitario.

⁹⁹ Giuseppe Tesauro, *op. cit.*, p. 117.

¹⁰⁰ Ad esempio con la Sentenza della Corte di Giustizia n. 50/76 del 2 febbraio 1977.

¹⁰¹ Ad esempio con la Sentenza della Corte di Giustizia n. 14/82 del 10 aprile 1984.

68/88 del 21 settembre 1989 (c.d. Sentenza del “*Mais Greco*”, già citata all’interno del presente elaborato) si è pervenuti ad una piena definizione del corollario in commento, affermando per la prima volta che le violazioni delle norme comunitarie debbono essere punite con sanzioni effettive, proporzionali e dissuasive.

Con riferimento al secondo corollario del principio di proporzionalità della sanzione, ovvero l’assimilazione, esso è esplicitamente recepito nei trattati sin dal 1957, laddove trovava una propria collocazione all’art. 209 A del Trattato istitutivo delle Comunità Europee. Oggi il principio di assimilazione è contenuto all’interno dell’art. 325 del TFUE, il quale, al fine di contrastare la frode e le altre attività illegali capaci di ledere gli interessi finanziari dell’Unione (necessità che ha condotto già nel lontano 1995 alla statuizione da parte del Consiglio della Convenzione T.I.F. ed, in tempi più recenti, all’emanazione della direttiva n. 1371 del 2017), obbliga gli Stati membri ad adottare, a tutela del bilancio dell’U.E., “*le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari*”.

L’ultimo corollario necessario per la corretta declinazione del significato di proporzionalità sanzionatoria è, come detto, l’*extrema ratio*. Esso oggi si ricava dall’art. 4, paragrafo 3 del Trattato sull’Unione Europea, laddove si afferma che “*gli Stati membri facilitano all’Unione l’adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell’Unione*”.¹⁰² Tale principio fa da contraltare all’effettività e dissuasività della sanzione, evidenziando come le pene non debbano essere solo efficaci ed intimidanti, ma anche non eccessive rispetto al bene giuridico oggetto di tutela. Per questo motivo è stato definito da parte della dottrina il corollario “*benevolo*”,¹⁰³ in virtù del quale le sanzioni devono essere “*rispettose di un principio di proporzionalità declinato in termini di giustizia/equità e necessità della pena*”.¹⁰⁴

I principi testé declinati assumono una rilevanza cruciale per le valutazioni connesse alla coerenza della norma interna rispetto ai dettami del diritto eurounitario, da cui

¹⁰² Esso veniva originariamente ricavato dall’art. 5, paragrafo 2 del trattato istitutivo delle Comunità Europee del 1957 (successivamente art. 10, paragrafo 2 del TCE) laddove lo stesso recitava: “*gli Stati membri (...) si astengono da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del presente trattato*”.

¹⁰³ Alessandro Bernardi, *op. cit.*, p. 565.

¹⁰⁴ Alessandro Bernardi, *op. cit.*, p. 566.

la sua presenza nel nostro ordinamento discende e di cui vedremo la concreta applicazione nel prossimo paragrafo.

4. Responsabilità degli enti per corruzione internazionale alla prova della Corte di Giustizia: navigazione a vista verso una procedura d'infrazione?

Veniamo quindi al caso oggetto di analisi, ovvero la compatibilità della normativa nazionale relativa alla responsabilità delle persone giuridiche derivante da reato di corruzione internazionale commesso dai vertici aziendali, o da dipendenti sottoposti alla vigilanza di questi ultimi, nell'interesse o a vantaggio dell'ente ed il diritto eurounitario, soprattutto a seguito dell'emanazione della direttiva n. 1371 del 2017, la quale, come detto, rispetto alla previgente Convenzione T.I.F. è un atto vincolante dell'U.E. Per quanto sin qui esposto, a parere di chi scrive sussistono profili di notevole criticità, passibili di attenzione da parte della Commissione europea nell'ambito di una procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia. Difatti, la previsione di sanzioni esclusivamente pecuniarie in caso di responsabilità dell'ente derivante dal reato previsto dall'art. 322 *bis* c.p. rispetto a quanto disciplinato nel caso in cui essa scaturisca dal delitto di corruzione nell'ambito nazionale stride con il principio di proporzionalità della sanzione, quantomeno laddove la fattispecie si riferisca, quali soggetti attivi del reato, "*ai membri della Commissione delle Comunità europee, del Parlamento, della Corte di Giustizia e alla Corte dei Conti delle Comunità europee*",¹⁰⁵ nonché ai funzionari ed agenti assunti presso organi ed organismi dell'Unione, o a coloro che nell'ambito di altri Stati membri svolgano funzioni analoghe a quelle di pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio. Altrettanto può dirsi financo nei casi in cui la fattispecie sia riferita a funzionari di Paesi terzi, qualora dalla condotta derivi nocimento agli interessi dell'Unione, essendo tale eventualità ricompresa nel dettato della direttiva, come accennato al terzo paragrafo della presente analisi. Il contrasto tra il principio di proporzionalità della sanzione, nelle sue declinazioni di efficacia/dissuasività, assimilazione, *extrema*

¹⁰⁵ Cfr. art. 322 *bis* c.p., primo comma, punto 1).

ratio, e le previsioni dell'art. 25 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 non deriva dal mero fatto di prevedere una sanzione esclusivamente pecuniaria¹⁰⁶ qualora la responsabilità della persona giuridica derivi dal reato di corruzione internazionale rispetto al delitto di corruzione domestica. Certamente, già *prima facie*, questo diverso trattamento instilla dubbi circa il rispetto del principio di assimilazione, atteso che non si rileva una tutela della frode in danno dell'Unione¹⁰⁷ analoga a quella dedicata alla garanzia degli interessi propri dello Stato membro. Tale tutela, come chiaro sin dal primo protocollo alla convenzione T.I.F. del 1996, deve passare non solo attraverso la protezione di un bene giuridico, gli interessi finanziari unionali, ma anche tramite una concorrente "*tutela di funzioni*",¹⁰⁸ ovvero il buon andamento della funzione pubblica dell'U.E. Tuttavia, più precisamente, il mancato rispetto del principio di proporzionalità della sanzione risiede con maggiore evidenza nella scarsa deterrenza della pena pecuniaria per come specificamente prevista dal decreto legislativo in commento: come già argomentato, la quantificazione di tali sanzioni, sancita dall'art. 10 del decreto, presenta un passo edittale notevolmente ristretto, tale per cui l'elevato importo minimo, pari ad Euro venticinquemilaottocento, penalizza le piccole e medie imprese, mentre l'importo massimo, pari a Euro un milione e cinquecentoquarantanovemila, rappresenta non più che un costo di gestione per una società di grandi dimensioni. La sanzione perde quindi, inevitabilmente, in proporzionalità e deterrenza, a presidio delle quali, proprio in virtù dell'inadeguatezza delle sole pene pecuniarie, le scelte politico-criminali del Legislatore hanno condotto alla necessaria previsione delle sanzioni interdittive, ben più incisive per l'attività aziendale, giungendo sino a prevedere

¹⁰⁶ La quale, in base all'importo previsto, potrebbe essere caratterizzata da notevole portata dissuasiva. A tal proposito, si pensi, ad esempio, alla sanzione amministrativa prevista dal decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, concernente la prevenzione del sistema finanziario a scopo di riciclaggio o di finanziamento al terrorismo, all'art. 62, in virtù del quale, a seguito della novella intervenuta a seguito del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 90, un intermediario bancario o finanziario che commetta violazioni gravi, ripetute o sistematiche in relazione agli obblighi antiriciclaggio è passibile di una sanzione pecuniaria il cui massimo è pari a cinque milioni di Euro o pari al dieci per cento del fatturato complessivo annuo, quando tale importo è superiore a cinque milioni.

¹⁰⁷ Essa, secondo l'accezione proposta dalla direttiva n. 1371 del 2017 sin dai primi "considerando", ricomprende anche il reato di corruzione, in quanto capace di creare nocimento agli interessi finanziari dell'Europa.

¹⁰⁸ Samuel Bolis, *La tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea: le frodi comunitarie*, in "Progetto Inteljust – International training in law and justice", 2008, p. 90.

l'interdizione dall'esercizio dell'attività. E' quindi evidente come tutti i corollari della proporzionalità della pena, rientrando tra i principi generali del diritto dell'Unione, vengano disattesi dall'attuale formulazione dell'art. 25 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, prestando il fianco ad eventuali procedure d'infrazione per l'Italia, da cui potrebbero derivare, in caso di perdurante inadempienza, financo onerose sanzioni pecuniarie per il nostro Paese.

5. Conclusioni

All'esito della disamina del dettato dell'articolo 25 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 alla luce dei principi fondamentali del diritto dell'Unione, appare decisamente concreta la possibilità che la norma di diritto interno possa essere ritenuta non conforme alla normativa eurounitaria nella parte in cui disciplina le sanzioni previste per gli enti in caso di responsabilità derivante dall'art. 322 *bis* c.p.. Onde evitare che l'Italia si trovi a dover fornire le proprie osservazioni nell'ambito di una procedura d'infrazione attivata nell'ambito dei poteri di vigilanza dalla Commissione europea, sarebbe certamente auspicabile una riforma del disposto da parte del Legislatore. A questo proposito, non pare condivisibile il pensiero di chi ha ritenuto in dottrina che la lacuna circa l'applicabilità delle sanzioni interdittive alla corruzione internazionale sia un risultato volutamente perseguito dal Legislatore in ragione delle difficoltà pratiche inerenti l'applicabilità delle stesse in un contesto di rapporti economici transfrontalieri.¹⁰⁹ Da una parte, è evidente che talune delle pene impeditive previste dal decreto in commento manifestamente mal si attagliano a sanzionare l'ente in caso di reato di corruzione internazionale commesso da organi apicali nel proprio interesse o vantaggio: si pensi, ad esempio, alla sospensione o revoca di autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito. In una tale casistica, per l'esecuzione della sanzione sarebbe necessario il coinvolgimento dello Stato estero, attraverso forme di cooperazione, e su di esso

¹⁰⁹ In tal senso si è espresso, ad esempio, Pietro Chiaraviglio, *La responsabilità dell'ente per corruzione internazionale e l'applicabilità (anche in sede cautelare) delle sanzioni interdittive*, in "www.penalecontemporaneo.it", 2010, p. 6.

il giudice penale italiano¹¹⁰ difetterebbe in termini di giurisdizione, né avrebbe possibilità di eseguire controlli circa l'effettiva attuazione della pena o potestà di imporre condotte specifiche.¹¹¹ D'altro canto, ben potrebbero applicarsi il divieto di pubblicizzare beni o servizi, o l'esclusione dell'impresa da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e l'eventuale revoca di quelli già concessi, nonché l'interdizione dall'esercizio dell'attività. Nell'ottica di una riforma del sistema punitivo per l'illecito dell'ente da reato, volta alla costituzione di un impianto sanzionatorio informato a criteri di proporzionalità, ragionevolezza e funzione rieducativa della pena, potrebbe essere valutata un'estensione del commissariamento,¹¹² previsto oggi all'art. 15 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, il quale ben si attaglierebbe a garantire un'applicabilità concreta delle sanzioni interdittive anche in caso di corruzione internazionale. Secondo il dettato normativo attuale, se sussistono i presupposti per l'applicazione di una sanzione interdittiva che determina l'interruzione dell'attività dell'ente, il giudice, in luogo dell'applicazione della pena, può disporre la prosecuzione dell'attività dello stesso da parte di un commissario per un periodo pari alla durata della sanzione interdittiva che sarebbe stata applicata, qualora, alternativamente, l'ente svolga un servizio pubblico o di pubblica necessità la cui interruzione può provocare un grave pregiudizio alla collettività, oppure l'interruzione dell'attività dello stesso possa causare, tenuto conto delle sue dimensioni e delle condizioni economiche del territorio in cui è situato, rilevanti ripercussioni sull'occupazione. Tuttavia, ben si potrebbe pensare all'utilizzo del commissariamento anche in altri casi di ricadute gravi sull'economia derivanti dall'interruzione dell'attività di un'azienda, in modo da evitare che le conseguenze dell'illecito commesso nell'interesse dell'ente ricadano su soggetti incolpevoli, quali, ad esempio, i lavoratori o i soci estranei al fatto criminoso commesso. Appare possibile un'estensione dell'applicabilità del commissariamento, legata esclusivamente all'autonoma valutazione del giudice

¹¹⁰ autorità preposta, nell'ambito di un procedimento penale, all'irrogazione delle sanzioni non solo in capo alle persone fisiche imputate, ma anche nei confronti degli enti nel cui interesse o vantaggio il reato è stato commesso.

¹¹¹ Pietro Chiaraviglio, *op. cit.*, p. 6.

¹¹² Antonio Fiorella, Massimiliano Masucci, *Logica, criticità e riforme del sistema punitivo per l'illecito dell'ente da reato*, in "Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale", 2019, p. 522.

circa il caso concreto, volta a sanzionare efficacemente l'ente. Essa garantirebbe da un lato la certezza dell'attuazione della pena, e dall'altro una continuità nell'esercizio dell'attività d'impresa. In tale contesto, il commissario nominato potrebbe avere il compito di promuovere e curare l'efficace attuazione di modalità operative e di controllo virtuose, idonee a prevenire ulteriori reati della specie di quello commesso a favore dell'ente e potrebbe rappresentare l'alternativa meno rigida prevista dalla norma qualora l'ente ammetta le proprie responsabilità circa la qualificazione giuridica formulata dagli organi inquirenti.¹¹³ Tale ipotesi potrebbe evitare ingiustificate estensioni negli effetti della pena, pur garantendone l'efficacia, la dissuasività, nonché una funzione rieducativa, che passerebbe attraverso l'introduzione di modalità operative e di controllo volte a prevenire non solo formalmente, ma anche sostanzialmente la reiterazione del reato.

¹¹³ In tale direzione si è orientata una recente riforma della responsabilità degli enti attuata in Francia, proprio al fine di ripianare il rilevato difetto d'efficacia del sistema francese a contrasto della corruzione internazionale: la *convention judiciaire d'intérêt public* (CJIP), introdotta nel 2016 nel codice di procedura penale di tale Stato all'art. 41-1-2 con la legge n. 2016-1691 del 9 dicembre 2016. La CJIP rappresenta un accordo che può essere concluso sia prima che a seguito dell'azione penale – in quest'ultimo caso solo a condizione che l'impresa riconosca i fatti ed accetti la qualificazione penale ritenuta – tramite cui il pubblico ministero può imporre all'ente alcuni adempimenti: il versamento di una sanzione pecuniaria proporzionata al profitto tratto dal reato e fino al trenta per cento del volume d'affari annuale medio, la sottomissione, per un massimo di tre anni, a un *programme de mise en conformité* sotto l'egida dell'*Agence Française Anticorruption* (AFA) e l'obbligo di procedere alla riparazione dei danni subiti dalle eventuali vittime del reato. Non è sufficiente la sigla dell'accordo ad estinguere l'azione penale, ma la sua effettiva esecuzione, ben potendo il pubblico ministero interrompere la convenzione qualora l'impresa non adempia all'esecuzione di tutti gli obblighi sottoscritti senza giustificazione. La buona riuscita della procedura è soggetta ad ampia pubblicità, essendone prevista la pubblicazione sia sul sito dell'AFA sia tramite conferenza stampa, offrendo al mercato un'immagine nuova e virtuosa dell'impresa. Per una più ampia disamina dell'istituto si rimanda a Martina Galli, *Giudicare l'avvenire – uno studio a partire dalla convention judiciaire d'intérêt public*, in "Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale", 2018, p. 1288.

Bibliografia

- Bernardi Alessandro, *La sovranità penale tra Stato e Consiglio d'Europa*, 2019.
- Bernasconi Alessandro, *Il costo "di sistema" delle opzioni europee sulle sanzioni punitive*, in "Rivista italiana di diritto e procedura penale", 2018.
- Bernasconi Alessandro, *Responsabilità amministrativa degli enti (profili sostanziali e processuali)*, in "Enciclopedia del Diritto", 2008.
- Bolis Samuel, *La tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea: le frodi comunitarie*, in "Progetto Inteljust – International training in law and justice", 2008.
- Cartabia Marta, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, intervento tenuto a Roma, Palazzo della Consulta 24-26 ottobre 2013 in occasione della "Conferenza Trilaterale delle Corti Costituzionali italiana, portoghese e spagnola", 2013.
- Chiaraviglio Pietro, *La responsabilità dell'ente per corruzione internazionale e l'applicabilità (anche in sede cautelare) delle sanzioni interdittive*, in "www.penalecontemporaneo.it", 2010.
- Fiorella Antonio, Masucci Massimiliano, *Logica, criticità e riforme del sistema punitivo per l'illecito dell'ente da reato*, in "Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale", 2019.
- Flick Giovanni Maria, *Le novella su corruzione e dintorni: dal dire al fare o viceversa?*, in "Cassazione Penale", 2019.
- Galli Martina, *Giudicare l'avvenire – uno studio a partire dalla convention judiciaire d'intérêt public*, in "Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale", 2018.
- Mongillo Vincenzo, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012.
- Nicotra Francesco, *Azione amministrativa e principio di proporzionalità: l'intervento di Palazzo Spada*, pubblicato in "www.altalex.com", 2015.
- Palazzo Francesco, Viganò Francesco, *Diritto Penale – Una conversazione*, Il Mulino, 2018.
- Pavanello Elena, *Nodi critici per la cooperazione giudiziaria, responsabilità da reato e persone giuridiche*, in "Progetto Inteljust – International training in law and justice", 2008.
- Pulitanò Domenico, *Responsabilità amministrativa per i reati delle persone giuridiche*, in "Enciclopedia del Diritto", 2002.
- Ruggiero Rosa Anna, *Il futuro della responsabilità degli enti e la valorizzazione del modello post factum mediante un nuovo rito speciale*, in "Cassazione Penale", 2019.
- Scoletta Marco Maria, *Sulle sanzioni interdittive per gli enti responsabili di corruzione internazionale e gli incerti confini del principio di tassatività*, in "Le società", 2019.
- Tizzano Antonio, *Trattati dell'Unione e della Comunità Europea*, Giuffrè, Milano, 2004.
- Tizzano Antonio, *Trattati dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2014.
- Tesauro Giuseppe, *Diritto dell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 2010.
- Vergine Francesco, *Poche luci e molte ombre nelle nuove norme introdotte dalla legge n. 3 del 2019*, in "Il Processo", 2019.

L'AUDIZIONE DALLA CHIESA DEL 4 NOVEMBRE 1970: SCORCI SU UN "METODO" INVESTIGATIVO

A cura di *Ciro Dovizio*

Title: The 1970 dalla Chiesa hearing. Insights into an investigative method

Abstract

Some considerations on the experience of Colonel Carlo Alberto dalla Chiesa in Palermo between 1966 and 1973 are proposed here. During this period dalla Chiesa commanded the Carabinieri Legion in the Sicilian capital, giving new impetus to investigations into the Mafia. The article retraces some of the investigative innovations introduced by dalla Chiesa in the fight against organised crime, starting from his hearing before the antimafia Parliamentary Committee on 4 November 1970, which is reported hereafter. In particular, it underlines the Colonel's enhancement of the in-depth analysis of mafia crime and his emphasis on the limits of the penal mechanism of the time.

Key words: dalla Chiesa, Carabinieri, mafia, Palermo, investigations

Si propongono qui alcune considerazioni sull'esperienza del colonnello Carlo Alberto dalla Chiesa a Palermo tra il 1966 e il 1973. Dalla Chiesa guidò in questo periodo la Legione dei Carabinieri del capoluogo siciliano, dando nuovo slancio alle indagini sulla mafia. L'articolo ripercorre alcune delle innovazioni investigative introdotte da dalla Chiesa nel contrasto al crimine organizzato, a partire dalla sua audizione davanti alla Commissione parlamentare antimafia del 4 novembre 1970, il cui testo è riportato di seguito. In particolare, si sottolinea la valorizzazione da parte del colonnello dell'analisi in profondità del crimine mafioso e l'enfasi sui limiti del meccanismo penale dell'epoca.

Parole chiave: dalla Chiesa, carabinieri, mafia, Palermo, indagini

Un meccanismo di sfida/risposta ha regolato, dall'Unità d'Italia a oggi, il rapporto tra Stato e mafia, determinando un'alternanza storica tra fasi di convivenza e fasi di conflitto. Questa stessa dialettica ha consentito nel tempo a intellettuali, giornalisti, funzionari delle forze dell'ordine, magistrati, di *vedere* il fenomeno, di definirne i confini e dunque di contrastarlo. A un punto di svolta di questo meccanismo, denso di implicazioni future, ci riporta il documento qui riprodotto: l'audizione del colonnello Carlo Alberto dalla Chiesa alla Commissione parlamentare antimafia del 4 novembre 1970. Si tratta di un intervento noto, ampiamente citato dalla storiografia, ma che ancora impressiona per quanto dice, per la cognizione con cui dalla Chiesa analizza vicende e delitti, fornendo ai commissari il quadro della situazione, delineando i limiti tecnico-giuridici, politici e giudiziari nei quali langue l'attività investigativa.

La fine degli anni sessanta segnò, dopo il fallimento dei processi di Bari (1968) e Catanzaro (1969), una forte recrudescenza mafiosa. La nuova fase culminò in una sequenza di fatti di sangue e clamorosi intrecci tra mafia e politica: la strage di viale Lazio (11 dicembre 1969), la scomparsa del giornalista Mauro De Mauro (16 settembre 1970), l'elezione a sindaco di Palermo del chiacchierato esponente Dc Vito Ciancimino, l'omicidio all'ospedale civico dell'albergatore Candido Ciuni (28 ottobre 1970). L'anno seguente sarebbe caduto il procuratore della Repubblica di Palermo, Pietro Scaglione (5 maggio 1971). Insomma, la mafia andava assumendo un protagonismo senza precedenti. Dalla Chiesa visse l'escalation direttamente, sul campo, come comandante della legione palermitana dell'Arma. A lui, tra gli altri, la Commissione antimafia si rivolse in cerca di aiuto, consultandolo più volte tra il 1969 e il 1971, chiedendone vari rapporti investigativi. Presentiamone però la figura.

Dalla Chiesa nacque nel 1920 a Saluzzo, in provincia di Cuneo, da una famiglia di origini emiliane: il padre Romano, ufficiale dei Carabinieri giunto al ruolo di vicecomandante generale, si congedò nel 1955. Dopo aver servito come sottotenente di complemento nella Seconda guerra mondiale, Carlo Alberto seguì le orme paterne entrando nell'Arma nel 1942. In seguito all'armistizio, svolse un ruolo di primo piano nella resistenza marchigiana, coordinandone alcuni gruppi. Nel 1949 fu destinato su richiesta al Comando forze repressione banditismo, operante in

Sicilia agli ordini del colonnello Ugo Luca, e in particolare al comando del Gruppo squadriglie di Corleone, antico centro di mafia. Qui indagò sull'assassinio del sindacalista socialista Placido Rizzotto, mostrando brillanti capacità investigative, proponendo, tra molte resistenze, l'incriminazione di Luciano Liggio, figura emergente della mafia corleonese, e di due suoi seguaci. Dopo alcune esperienze al Nord, nell'estate 1966 tornò nell'isola assumendo il comando della Legione Carabinieri di Palermo, per ottenere alcuni mesi dopo la promozione a colonnello. Tre anni prima, al culmine della cosiddetta "prima guerra di mafia", un'autobomba aveva causato la morte di sette militari (strage di Ciaculli, 30 giugno 1963), destando grande impressione nell'opinione pubblica e tra le forze politiche, spingendo le istituzioni repubblicane a una dura controffensiva.

L'arrivo di dalla Chiesa nel capoluogo siciliano determinò un cambio di passo nell'organizzazione della legione e nelle indagini sulla criminalità mafiosa. Il colonnello verificò anzitutto l'efficienza delle sue caserme con ispezioni a tappeto. Sul finire degli anni sessanta mise a segno una serie di operazioni sul campo, aprendo contestualmente a collaborazioni con la Commissione antimafia – rilanciata dal nuovo presidente, il democristiano Francesco Cattanei, e dal vicepresidente, il comunista Girolamo Li Causi – col giudice istruttore Cesare Terranova e con alcuni organi di stampa (si pensi, in particolare, al giornale "L'Ora"). Siamo a un punto di snodo della dialettica sfida/risposta e dell'affermazione del concetto stesso di antimafia come convergenza di istituzioni, gruppi politici e opinione pubblica in tema di legalità. L'idea è che uno scambio d'informazioni sulla linea apparati-istituzioni-mezzi d'informazione possa innescare un proficuo processo di sensibilizzazione. Dalla Chiesa concorse poi in maniera decisiva all'elaborazione di specifiche metodologie di contrasto, incentrate sull'analisi in profondità del crimine mafioso. Così, ad esempio, il colonnello presentò nel marzo 1969 alla Commissione lo strumento delle "schede":

"Vorrei mostrare all'onorevole Presidente ed ai membri della Commissione una scheda, che io ho preparato per la mia legione, per tutti i miei collaboratori, dedicata proprio ai mafiosi o indiziati tali. È una scheda che ho preparato con la mia modesta esperienza perché, attraverso le parentele e i comparati, che valgono più delle parentele, si possa avere una visione organica della famiglia, della genealogia, più che una anagrafe dei mafiosi. Quest'ultima è limitata al personaggio; la genealogia di ciascun mafioso ci porta invece a stabilire chi ha

sposato il figlio del mafioso, con chi si è imparentato, chi ha tenuto a battesimo, chi lo ha avuto come compare di matrimonio; e tutto questo è mafia, tutto questo è propaggine mafiosa, è una ramificazione della quale possiamo sapere, domani, con maggiore certezza [...] è molto più efficace seguire i mafiosi così, cioè non attraverso la scheda solita del ministero dell'Interno, ma da vicino, attraverso i figli, attraverso i coniugi dei figli, attraverso le provenienze, le zone dalle quali provengono, perché anche le zone d'influenza hanno la loro importanza”.

Richiamando l'attrezzatura delle scienze sociali, l'approccio di dalla Chiesa potrebbe definirsi di *network analysis*, inteso cioè a ricostruire i reticoli interni ed esterni al nucleo organizzativo-mafioso. Centrale era, dalla sua prospettiva, perseguire non i singoli reati ma l'associazione. Non mancavano d'altra parte strumenti atti a penetrarla, come ad esempio gli informatori: si pensi a Vincenzo Guercio, che permise ai carabinieri di scoprire un vasto traffico di stupefacenti sulla direttrice Palermo-Milano-Nord Italia. Grande aiuto venne in quegli anni al colonnello dal suo più stretto collaboratore, il capitano Giuseppe Russo, giunto presto al comando del nucleo di polizia giudiziaria di Palermo. Su una linea di valorizzazione dell'elemento associativo si attestavano al tempo, oltre a dalla Chiesa e Russo, il funzionario di polizia Boris Giuliano e il già citato Terranova, protagonista di importanti processi di mafia, eletto in seguito in Parlamento nelle file comuniste: una fruttuosa permanenza in Commissione antimafia consentì peraltro a Terranova di tornare in magistratura con nuove frecce (dati, analisi) al proprio arco.

Torniamo all'audizione del 1970. Dalla Chiesa spiegò la nuova emergenza mafiosa alla luce del processo di Catanzaro, il quale aveva portato in tribunale molti protagonisti della prima guerra di mafia comminando però pene lievi. Oltre al ritorno in libertà di pericolosi mafiosi, il colonnello proponeva di considerare fattori di ordine psicologico:

“perché è certo che questi mafiosi, che ritornano da un processo clamoroso come quello di Catanzaro, per strane coincidenze e per una serie di circostanze vanno subito ad acclimatarsi ed a mimetizzarsi in una nuova legislazione, che vuole per il cittadino (ed è giusto che sia così) una maggiore libertà, una maggiore tutela dei suoi interessi privati, patrimoniali, eccetera. Loro, questi signori, hanno la sensazione certa di poterla far franca”.

Al senso d'impunità dei mafiosi non poteva che corrispondere un forte calo di fiducia nelle istituzioni da parte delle popolazioni. Dalla Chiesa prendeva poi atto degli ostacoli di carattere tecnico-giuridico. L'azione investigativa, sosteneva, era costretta entro i ferrei limiti del meccanismo penale:

“Essi [i mafiosi] avvertono che da processi come quello di Catanzaro, o come quello di Bari, di Lecce o di altre sedi, vengono assolti dall'imputazione (che può essere soprattutto non chiara fuori dalla Sicilia, qual è quella dell'associazione per delinquere) e che, poi, ritornando, non ci trovano pronti a riceverli come converrebbe, perché non siamo in condizioni di affrontare un'indagine con una procedura che ci assista. Siamo senza unghie, ecco; francamente, di fronte a personaggi di questo stampo, mentre nell'indagine normale, nella delinquenza comune, possiamo far fronte e abbiamo ottenuto anche dei risultati di rilievo, nei confronti del mafioso in quanto tale, in quanto inquadrato in tutto un contesto particolare, è difficile per noi raggiungere le prove; ciò, non ci è dato se non attraverso l'indizio, che può diventare grave, può diventare gravissimo, può avere un valore determinante anche nel giudizio discrezionale del magistrato, ma non la prova, perché essa viene a mancare. Questo è il punto dove noi ci fermiamo, malgrado gli sforzi. Ecco perché, per esempio, per determinate indagini che non ci vedono alla ribalta degli organi d'informazione, non si deve pensare che in esse non siamo attori”.

Fece eco alle sue considerazioni Giuseppe Russo, ancora davanti alla Commissione, spiegando come le indagini non reggessero alla prova processuale:

[...] quando sono notizie fiduciarie acquisite da noi, la notizia fiduciaria non ha peso; le intercettazioni, per legge, non hanno potuto essere sfruttate; la rivelazione non viene creduta. Che cosa si deve fare? Aspettare che il mafioso si confessi responsabile di determinati reati? Questo non lo farà mai. Noi avremmo desiderato o sperato che nell'emettere queste sentenze si fosse calcata un po' più la mano, sia pure nei confronti di quelli che hanno poi finito con l'essere condannati, fra i “114”, a pene minime: tre anni, quattro anni, sei anni, che lasciano il tempo che trovano; questa gente è già fuori per decorrenza dei termini. Ne consegue che noi continuiamo tutta una vita a interessarci sempre degli stessi nomi che non riusciamo a neutralizzare con quella giusta galera che competerebbe loro per le azioni che fanno”.

Ancora nel 1970 dalla Chiesa mostrò ai commissari una planimetria di Palermo che indicava le zone di competenza delle famiglie mafiose in tema di speculazione edilizia.

“Io vorrei chiedere alla loro cortesia di osservare questa planimetria che ho organizzato con il mio collaboratore, capitano Russo, per avere una visione esatta dell'ubicazione attuale delle varie “famiglie” (perché non è più quella di un tempo

ed anche noi ci dobbiamo aggiornare). Ogni cerchio rosso indica la presenza di una “famiglia”. Dalle “famiglie”, come loro vedono, si diramano determinati interessi, come questi per esempio: questa “famiglia”, che è di Passo di Rigano, va a Borgo Nuovo e a Bellolampo per poi proseguire fino a Torretta. Un'altra va poi sotto (quella dell'Acquasanta) ed ha un interesse verso l'Arenella e l'Addaura. Praticamente noi possiamo attualmente dividere la città in due zone: questa è quella interessante il gruppo La Barbera — collocata al centro e che costituisce l'anello di congiunzione e quindi di lotta — quest'altra invece interessa i Greco di Ciaculli che sono dediti più al contrabbando e al traffico degli stupefacenti. Questi cerchi, segnati con due strisce, indicano quelli che noi pensiamo dediti al contrabbando, gli altri al settore edilizio. Questa, invece, è la zona famosa, Viale Lazio, dove si sono sviluppati negli ultimi anni interessi maggiori nelle costruzioni edilizie e nelle aree. Ora, con un esame di questo genere e con un riscontro, non so, degli appoggi anche elettorali, è facile desumere da che parte graviti una forza o un'altra”.

Gli strumenti messi a punto da dalla Chiesa ebbero un primo campo di applicazione nelle indagini su due protagonisti del sacco edilizio: il costruttore Francesco Vassallo e l'assessore democristiano ai Lavori pubblici Vito Ciancimino. Su costoro la legione palermitana dei carabinieri stese due minuziosi rapporti – testimonianze preziose, da rileggere – consegnati dallo stesso dalla Chiesa alla Commissione antimafia nel 1971. Il segreto su questi documenti, posto a tutela dei sospettati, sarebbe stato rimosso soltanto negli anni novanta dalla Commissione presieduta da Ottaviano Del Turco.

Altro argomento trattato da dalla Chiesa in sede di audizione fu la scomparsa di Mauro De Mauro: com'è noto, polizia e carabinieri si scontrarono sulle piste da seguire. Al momento della sparizione, De Mauro indagava sulla morte di Enrico Mattei, presidente dell'Eni. L'incarico gli era stato affidato dal regista Francesco Rosi in vista di un film. Mentre la polizia puntò su questo filone d'indagini e sui suoi risvolti economico-finanziari, i carabinieri puntarono su un tema assai frequentato dal cronista: il traffico internazionale di droga. Nessuna delle inchieste portò in verità a conclusioni processualmente certe. Polizia e carabinieri tornarono a collaborare dopo l'assassinio di Scaglione: un vertice d'emergenza impose infatti la linea comune, sollecitando rapporti congiunti sulla mafia dell'epoca.

Nel 1973 dalla Chiesa lasciò Palermo alla volta di Torino, dove assunse il comando della prima brigata. Alla fine dell'anno fu promosso generale. S'impegnò, dunque,

nella lotta alle Brigate rosse, costituendo una struttura specializzata, il Nucleo speciale antiterrorismo, adottando utilmente i metodi d'investigazione approntati contro la mafia, mettendone a punto altri, conseguendo importanti successi. Proprio dalla Chiesa finì col rappresentare, emblematicamente, il *trait d'union* tra lotta alla mafia e lotta al terrorismo, anzitutto sotto l'aspetto investigativo, ma poi anche giuridico, penitenziario, amministrativo, politico. Nel maggio 1982, nel momento più grave dell'attacco mafioso allo Stato, tornò, volontario, a Palermo come prefetto. Pochi mesi dopo cadde vittima di un agguato in via Carini insieme alla moglie, Emanuela Setti Carraro, e all'agente di scorta Domenico Russo.

Nota bibliografica

Sullo schema sfida/risposta cfr. Salvatore Lupo, *La mafia. Centosessant'anni di storia*, Donzelli, Roma, 2018.

Sul generale dalla Chiesa si veda il recente profilo di Vittorio Coco per il Dizionario Treccani, serie "Italiani della Repubblica", 2019, al quale rinvio per una bibliografia aggiornata. Sarà però utile citare qui almeno Nando dalla Chiesa, *Delitto imperfetto. Il generale, la mafia, la società italiana*, Mondadori, Milano, 1984; Carlo Alberto dalla Chiesa, *In nome del popolo italiano*, a cura di Nando dalla Chiesa, Rizzoli, Milano, 1997; Nando dalla Chiesa, *Album di famiglia*, Einaudi, Torino, 2009. Andrea Galli, *Dalla Chiesa. Storia del generale dei carabinieri che sconfisse il terrorismo e morì a Palermo ucciso dalla mafia*, Mondadori, Milano, 2017. Di taglio storiografico Antonino Blando, *La normale eccezionalità. La mafia, il banditismo, il terrorismo e ancora la mafia*, in "Meridiana. Rivista di storia e scienze sociali", n. 87, 2016; Id., *Dalla mafia al terrorismo e viceversa: il metodo Dalla Chiesa*, in Patrizia Dogliani, Marie Anne Matard-Bonucci, *Democrazia insicura. Violenza, repressioni e Stato di diritto nella storia della Repubblica (1945-1995)*, Donzelli, Roma, 2017.

Un testo utile al presente ragionamento è stato Vittorio Coco, *Polizia, carabinieri e mafiosi a Palermo (1962-1974)*, in "Italia contemporanea", n. 293, 2020.

Sullo scambio di metodologie investigative tra lotta alla mafia e lotta al terrorismo cfr. Gabriele Licciardi, Antonino Blando, *I nemici della Repubblica. Mafia e terrorismo 1969-1993*, Villaggio Maori, Catania, 2019; *Terrorismo e mafia*, in "Meridiana. Rivista di storia e scienze sociali", n. 97, 2020.

La citazione della prima audizione di dalla Chiesa è tratta da Commissione parlamentare antimafia (Cpa), V legislatura, *Relazione sui lavori svolti e sullo stato del fenomeno mafioso al termine della V legislatura*, allegato n. 41, p. 761. Quella di Russo da Cpa, *Documentazione allegata*, vol. I, p. 872. Le altre citazioni di dalla Chiesa sono tratte dal documento allegato.

Testo delle dichiarazioni del Colonnello Carlo Alberto dalla Chiesa, Comandante della Legione dei Carabinieri di Palermo rese all'Ufficio (Consiglio) di Presidenza della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia nella seduta del 4 novembre 1970, in Commissione parlamentare antimafia, Documentazione allegata alla relazione conclusiva (VI legislatura), vol. III, t. 2, pp. 233-244.

PRESIDENTE. Signor Colonnello, il motivo della nostra visita credo le sia noto. Quindi non c'è bisogno di preamboli o di introduzioni. Dobbiamo esaminare insieme, per informarci reciprocamente, gli elementi che abbiamo a disposizione su questa situazione nuova che si è improvvisamente manifestata nella provincia di Palermo. In modo particolare, in relazione alla concatenazione di fatti delittuosi che si sono verificati e in ordine alle indagini che sono in corso, desideriamo chiarire ed accertare le responsabilità connesse a questi episodi; infine, è necessario ben inquadrare una situazione di natura politica che in questi ultimi giorni è emersa addirittura con difese pronunciate da autorevoli esponenti politici che nel passato sono stati sempre portati a non riconoscere l'esistenza del fenomeno mafioso nella Sicilia occidentale. Ecco, in relazione a tutto questo, vorremmo fare il punto della situazione. Vorremmo, in sostanza, sapere il suo pensiero e, poi, attraverso la conversazione, accertare alcuni specifici elementi di giudizio di cui abbiamo bisogno.

DALLA CHIESA. Onorevole Presidente, io ritengo che un punto di partenza debba porsi nel processo di Catanzaro. Non è un luogo comune, ma è indubbiamente un derivato di quanto noi abbiamo constatato negli anni 1969-1970, certo contraddistinti da determinati fatti, cioè da alcuni delitti di sangue e da fattori di carattere eminentemente psicologico. I fatti di sangue non sono molti; però, nel loro distribuirsi nel tempo, mantengono una certa continuità. Il primo è l'omicidio Bologna, avvenuto, se non erro, nel marzo 1969 ad opera — o per lo meno su

mandato, come da noi sostenuto insieme alla Pubblica sicurezza — di due cognati, certi Gambino e Sirchia, coimputati al processo di Catanzaro, i quali, non appena dimessi, hanno ripreso a frequentare le vecchie “famiglie” dalle quali traevano origine e ad interessarsi di lotti di aree edilizie, da vendere o da acquistare; e ciò, soprattutto, perché, nel frattempo, si andava sviluppando un interesse nella zona di Punta Raisi, Carini, Cinisi, eccetera. Il Bologna, in assenza del Vitale (capomafia, ossia capo di una “famiglia” o notoriamente riconosciuto come tale), che era al soggiorno, aveva ritenuto di poter prendere il sopravvento. Un amico del Bologna (del quale mi sfugge in questo momento il nome) suo coimputato in altro processo per associazione per delinquere, estorsione ed altro, potrebbe avere avuto interesse, su sollecitazione del Sirchia e del Gambino, a farlo fuori. Noi abbiamo denunciato per associazione per delinquere e come presunti mandanti dell'uccisione del Bologna, il Sirchia ed il Gambino, perché nei confronti del Cullo (ora ricordo il nome) non abbiamo acquisito alcun elemento concreto. Anche se non c'erano elementi concreti nei confronti degli altri, gli indizi però erano tali da suggerire una denuncia. Sono stati questi, purtroppo, prosciolti dall'imputazione di associazione per delinquere e di mandanti presunti dell'omicidio del Bologna. Nel maggio si rinviene quel personaggio di Altavilla Milicia, trovato in una buca, coperto di cemento e legato, con filo di ferro, alle mani e ai piedi e i cui connotati, ricostruiti attraverso l'opera di tecnici chiamati in causa per avere un'effigie, un carattere somatico, non ci hanno consentito di identificarlo. Nessuno ne ha reclamato il cadavere. Le sue condizioni, quelle che andiamo normalmente a vedere (ad esempio, le condizioni delle mani), non erano quelle di un lavoratore abituale; e il tutto, nell'insieme, ci ha indotto a pensare che fosse un contrabbandiere eliminato col sistema portato ai maggiori livelli e quindi a carattere mafioso. Poi, nel dicembre dello stesso anno, si è verificato l'omicidio Cavatajo.

LI CAUSI. Viale Lazio?

DALLA CHIESA. Sì, Viale Lazio. Il Cavatajo era un altro elemento che si era praticamente sostituito con prepotenza al capo di una “famiglia” e che, in sostanza, aveva preso il sopravvento su colui che si riteneva il destinatario della successione,

il famoso Bova; e questi mal tollerava la presenza nella “cosca” del Cavatajo. Il Cavatajo sembra — non abbiamo altri elementi oltre quelli già riferiti alla Magistratura e che, allo stato delle cose, ci hanno portato, insieme alla Pubblica sicurezza, a denunciare 18 persone come facenti parte di un'associazione per delinquere — tendesse a prendere il monopolio in determinate parti della città, sempre in tema di aree edilizie, di permutate, di mediazioni. Queste attività, accentrate dal Cavatajo sulla sua persona, indubbiamente non sono state accettate (per un sistema di armonia che deve sussistere tra le varie “famiglie” di un'intensa zona come è quella alla quale ci riferiamo) da altri interessati. È probabile che il Cavatajo si sia messo d'accordo con altre tre o quattro “famiglie” e che non abbia tenuto conto, invece, di quella che è l'autorizzazione “legale” delle altre ad intraprendere una determinata attività che, prossima a quella che anche lui aveva svolto in passato, lo aveva visto solo nella veste di killer. La sua attività passata, infatti, era appunto quella di killer, e non era il titolare di una “famiglia”. Egli ci si era innestato di prepotenza e di prepotenza aveva anche scartato colui che doveva essere il suo naturale successore. Quindi, può darsi che dal contrasto di questi opposti interessi sia nata la decisione di usare la “giustizia”, col sistema caratteristico della mafia, e che coloro che erano stati esclusi (o non erano stati sentiti o dai quali non si era avuta l'autorizzazione a porre in essere quest'attività che si riconduceva a Viale Lazio, e nell'ufficio del Moncada), abbiano agito per farlo fuori. È chiaro, però, che dal primo al terzo episodio del 1969 c'è l'atmosfera che esisteva negli anni ruggenti della mafia e che invece negli ultimi tempi era scomparsa. Anche nel 1970, la tracotanza, la sicurezza della delinquenza si è manifestata in occasione di un altro omicidio, quello di Di Maio, che noi riconduciamo ad ipotesi mafiose. Questo delitto è avvenuto, mi pare, nell'aprile 1970. Il Di Maio era un anziano ferroviere che lavorava a Catania. In questa città egli aveva contratto relazioni molto strette con un vecchio contrabbandiere che, tra l'altro, è nipote, cugino e genero di mafiosi e, più precisamente, genero di Sciarratta e cugino del Di Maggio, famosi mafiosi di Torretta. Tutti questi delitti che si sono poi rafforzati con gli ultimi due (sequestro di Mauro De Mauro e omicidio Ciuni) indubbiamente danno la netta sensazione che quanto io avevo detto a Caltanissetta, e cioè che avevo riscontrato un po' di coraggio nelle popolazioni — mi riferisco agli Organi che rappresentano lo Stato alla periferia,

compresi quelli dell'Arma nella loro capillarità — e che le stesse avvertivano una maggiore fiducia sia a livello di campiere che a quello del povero pastore, ha subito una flessione. Negli anni di cui stiamo parlando — 1969-1970 — questa fiducia è, infatti, notevolmente regredita e non per colpa del nostro entusiasmo e della nostra passione nel voler ricercare i responsabili, ma solo per fattori che a noi sfuggono; fattori, a mio avviso, di carattere psicologico, perché è certo che questi mafiosi, che ritornano da un processo clamoroso come quello di Catanzaro, per strane coincidenze e per una serie di circostanze vanno subito ad acclimatarsi ed a mimetizzarsi in una nuova legislazione, che vuole per il cittadino (ed è giusto che sia così) una maggiore libertà, una maggiore tutela dei suoi interessi privati, patrimoniali, eccetera. Loro, questi signori, hanno la sensazione certa di poterla far franca. Bisogna entrare nella mentalità di costoro, nella loro forma mentis, che è tutta particolare. Essi avvertono che da processi come quello di Catanzaro, o come quello di Bari, di Lecce o di altre sedi, vengono assolti dall'imputazione (che può essere soprattutto non chiara fuori dalla Sicilia, qual è quella dell'associazione per delinquere) e che, poi, ritornando, non ci trovano pronti a riceverli come converrebbe, perché non siamo in condizioni di affrontare un'indagine con una procedura che ci assista. Siamo senza unghie, ecco; francamente, di fronte a personaggi di questo stampo, mentre nell'indagine normale, nella delinquenza comune, possiamo far fronte e abbiamo ottenuto anche dei risultati di rilievo, nei confronti del mafioso in quanto tale, in quanto inquadrato in tutto un contesto particolare, è difficile per noi raggiungere le prove; ciò, non ci è dato se non attraverso l'indizio, che può diventare grave, può diventare gravissimo, può avere un valore determinante anche nel giudizio discrezionale del magistrato, ma non la prova, perché essa viene a mancare. Questo è il punto dove noi ci fermiamo, malgrado gli sforzi. Ecco perché, per esempio, per determinate indagini che non ci vedono alla ribalta degli organi d'informazione, non si deve pensare che in esse non siamo attori.

PRESIDENTE. Certo.

DALLA CHIESA. Lavoriamo in profondità, lavoriamo in silenzio, raccogliamo determinati elementi per metterli insieme con molta pazienza, direi quasi certolina, sino a quando speriamo che le circostanze e il lavoro svolto, sistematicamente, ci portino a qualcosa di più concreto da porgere al magistrato.

PRESIDENTE. Senta, Colonnello, cosa ne pensa dell'ambiente politico o in particolare di quello della Pubblica amministrazione?

DALLA CHIESA. Onorevole Presidente, la Pubblica amministrazione è soggetta, come in tutte le latitudini, a quelle denunce di corruzione, che non credo siano la prerogativa di Palermo. È vero, tuttavia, che a Palermo esiste un problema che altrove non esiste, cioè che c'è questo sottofondo, questo scenario che attinge alle tradizioni mafiose, che non sono affatto regredite rispetto al passato e che quindi porta anche il politico a contatto, se non diretto, tramite però quel diaframma (che io chiamo quello dei costruttori) che finisce per fare da osmosi, da parete attraverso la quale gli uni raggiungono gli altri. L'attività della mafia, intesa in senso autentico e cioè della mafia cittadina, quella che si è trasferita alla ricerca delle aree edificabili, quella che si dedica alle permuta dei terreni, alle senserie, in vista di ottenere valorizzazioni che comportano poi varianti ai piani regolatori o licenze particolari, ha anche altre attività a latere quali quelle dei trasporti, della fornitura dei materiali, dell'assunzione di manodopera o di guardiania. È in questo contesto che entra in gioco, in un certo momento, il costruttore, l'imprenditore, il quale è lui che deve realizzare praticamente quanto il mafioso ha creato come substrato.

PRESIDENTE. Entra in gioco l'Assessore...

DALLA CHIESA. Entra in gioco appunto l'Organo preposto alle licenze, alle valutazioni, ecc. Ora, ci sono fatti ai quali penso loro intendono riferirsi e che sono noti, insomma, non sono da affrontare dall'Arma, in quanto si tratta di Organi amministrativi, di Organi politici, ma è certo che l'opinione pubblica ne è investita in pieno. Ci sono state licenze che hanno effettivamente suscitato stupore al di là di ogni limite. Quella, per esempio, di Via Cilea che, ad un certo momento, invece di

andare a... viene dirottata “a baionetta” per pretendere poi dalla ditta che era concorrente un corrispettivo per un danno che l'altro aveva subito. Insomma sono cose che si leggono, si avvertono, cioè, attraverso anche la lettura degli atti, non c'è bisogno che io insista. Ci sono altri elementi, altri fattori che portano il personaggio politico ad essere oggetto di critiche, chi più e chi meno, per un suo comportamento in privato; ma, non so se possa competere a me né come Comandante della Legione dei Carabinieri, né come ufficiale dei Carabinieri...

PRESIDENTE. Molto interessante tutto questo...

DALLA CHIESA. Indicare come si può emergere da parte di tre o quattro personaggi su di una scena, come quella di Palermo, ed essere additati come mafiosi quando, invece, di mafioso hanno il sistema, hanno il modo di procedere: il contatto con la mafia comincia ad essere un po' mascherato dalla presenza di questi costruttori, di questi imprenditori, di questi tecnici con i quali si hanno normali contatti. E diventa difficile una valutazione in questo senso. Penso sia molto più facile per un organo tecnico, amministrativo, prendere in blocco le 1200 varianti che ci sono state al piano regolatore, esaminarle una per una e trovare il modo, il perché e chi ha provveduto in quel senso. La campionatura dell'inchiesta condotta dal prefetto Bevivino so che è stata utilissima, so che ha colto nel segno e ha dimostrato qualcosa, ritengo, da quanto ho saputo, dei contatti diretti tra personaggi del Comune e personaggi che notoriamente vengono indicati come gravitanti intorno alla mafia, ma sempre costruttori. Ora, in questo contesto, è chiaro che se si esamina la campionatura, già si ha un estremo; ma se si esaminasse il tutto e ci si dedicasse effettivamente all'approfondimento, penso che sarebbe molto agevole trovare qualche caso che noi non possiamo provare.

LI CAUSI. Ci vuole un'inchiesta amministrativa?

DALLA CHIESA. Esatto, un'inchiesta amministrativa; tanto che suggerirei di mettere un tecnico, in questo momento, ad affrontare il problema. Quella che è valutazione politica non compete a me e gli scontri fra le varie correnti e il “rilancio” di qualche

cosa esula dalla mia visione. Non svolgo attività informativa in questo senso, posso soltanto recepire quello che l'opinione pubblica va lamentando, va dicendo. Indubbiamente nessun amministratore, da quando io sono qui, ha trovato contro di sé compatto ed ostile uno schieramento, come nel caso del dottor Ciancimino.

PRESIDENTE. Ciancimino?

DALLA CHIESA. Dell'assessore, del sindaco Ciancimino.

PRESIDENTE. Quindi la rivolta c'è?

DALLA CHIESA. L'opinione pubblica non ha riserve; se divengo un po' il registratore di queste correnti di opinione, non entro, ripeto, in quelle che possono essere valutazioni politiche, di correnti o meno.

PRESIDENTE. Certo.

DALLA CHIESA. D'altra parte, oggi, lo sviluppo edilizio di Palermo non è finito (io adesso mostrerò loro una planimetria, che ho chiesto al mio collaboratore di preparare per tutta la città di Palermo, nella quale sono dislocate le "famiglie" mafiose con le relative diramazioni). È interessante perché a noi serve sapere dove si trovano le ventotto "famiglie" mafiose che abbiamo catalogate (di taluni componenti di esse conosciamo i nomi — o sono al soggiorno o sono in carcere — di altri, invece, stiamo mettendo a fuoco il tutto per stabilire la loro importanza nella zona); ci sono, infatti, molti interessi contrastanti in atto per lo sviluppo a monte ed a oriente dove esistono dei "giardini", che dovrebbero essere trasformati in terreni edificabili. Naturalmente cominciano già i contatti di sensali per lo "scambio"; ma questi, che vanno tentando lo "scambio", devono avere già avuto una qualche certezza che quanto loro presumono si verificherà.

PRESIDENTE. Certo.

DALLA CHIESA. Ora, altrettanto avviene a monte. L'altro gruppo pensa cioè a sviluppare l'edilizia a monte di Palermo, verso Sferracavallo. Anche in quella zona sono stati acquistati, per il passato, migliaia di ettari di terreno, che erano stati bloccati a verde, fino a quando la sentenza del Consiglio di giustizia amministrativa ... ha dato torto e ha detto che quella zona poteva essere edificabile. Naturalmente adesso ci sono coloro che, forti di tale sentenza, pretendono di sviluppare in quella direzione l'attività edilizia. Gli altri, invece, che avevano già previsto lo sviluppo ad oriente, cioè verso le zone di Brancaccio, di Ciaculli, ben note, e verso Bagheria, naturalmente costituiscono correnti che possono facilmente scontrarsi di nuovo. Io vorrei chiedere alla loro cortesia di osservare questa planimetria che ho organizzato con il mio collaboratore, capitano Russo, per avere una visione esatta dell'ubicazione attuale delle varie "famiglie" (perché non è più quella di un tempo ed anche noi ci dobbiamo aggiornare). Ogni cerchio rosso indica la presenza di una "famiglia". Dalle "famiglie", come loro vedono, si diramano determinati interessi, come questi per esempio: questa "famiglia", che è di Passo di Rigano, va a Borgo Nuovo e a Bellolampo per poi proseguire fino a Torretta. Un'altra va poi sotto (quella dell'Acquasanta) ed ha un interesse verso l'Arenella e l'Addaura. Praticamente noi possiamo attualmente dividere la città in due zone: questa è quella interessante il gruppo La Barbera — collocata al centro e che costituisce l'anello di congiunzione e quindi di lotta — quest'altra invece interessa i Greco di Ciaculli che sono dediti più al contrabbando e al traffico degli stupefacenti. Questi cerchi, segnati con due strisce, indicano quelli che noi pensiamo dediti al contrabbando, gli altri al settore edilizio. Questa, invece, è la zona famosa, Viale Lazio, dove si sono sviluppati negli ultimi anni interessi maggiori nelle costruzioni edilizie e nelle aree. Ora, con un esame di questo genere e con un riscontro, non so, degli appoggi anche elettorali, è facile desumere da che parte graviti una forza o un'altra. Se a loro interessa posso consegnare questa planimetria¹ anche perché ho un'altra copia. Non ci sono nomi, ripeto, perché non abbiamo potuto ancora aggiornare le singole "famiglie", dato che molti componenti di esse sono al soggiorno, altri sono detenuti e per altri ancora dobbiamo provvedere

¹ La planimetria consegnata dal colonnello Carlo Alberto Dalla Chiesa è stata inserita sul documento n. 635 che sarà pubblicato nel IV volume della documentazione allegata alla "Relazione conclusiva" (N.d.r.).

a una migliore localizzazione anche nello spazio. E questo credo sia importante per stabilire come, non essendoci un'organizzazione verticale, ognuno, agendo nell'ambito giurisdizionale proprio, debba sapere mantenere l'armonia con tutti gli altri. Il giorno in cui più interessi vengono a scontrarsi con altri finitimi e con altri più lontani — come possono essere quelli appunto di Sferracavallo, di Cinisi, di Capaci — possono essere non condivisi tra determinate “famiglie”, le quali “fanno giustizia”, perché non hanno avuto richiesto un placet o non hanno concesso nessuna autorizzazione “legale” e si scatenano le grandi lotte. In questa planimetria, non appena completata, a fianco di ciascun segno metterò i due, i tre, i dieci “capi famiglia” e sarà più utile. Contemporaneamente a questo lavoro ho preparato delle schede. L'anno scorso parlai di schede per i mafiosi; quest'anno, invece, vado preparando le schede per le società imprenditoriali al fine di stabilire i consigli di amministrazione, chi sono i sindaci, il collegamento tra una data società e un'altra. È un lavoro lunghissimo, onorevole Presidente, nonostante tutta la migliore buona volontà; e, pur se non compariamo, diciamo così, lavoriamo con costanza nella direzione da loro desiderata.

PRESIDENTE. Senta, questo lavoro anagrafico quando potrà essere completato?

DALLA CHIESA. Penso nel termine di quattro o cinque mesi. Tenga presente che questo lavoro l'ho iniziato a gennaio ed è talmente vasto, talmente complesso che raccogliere tutti i dati e confrontarli è veramente improbo.

Omissis...²

Ritengo che il lavoro, anche se sarà soltanto di anagrafe, sarà comunque utile perché da essa potremmo attingere notizie per stabilire quali e quanti interessi esistono tra una “famiglia”, un prestanome, un cugino, un nipote. Qui, come sanno, sono i

² Queste e le altre parti omesse nella deposizione del colonnello Carlo Alberto Dalla Chiesa sono state stralciate su richiesta dello stesso teste, interpellato dalla Segreteria della Commissione — in conformità di quanto stabilito dalla Commissione stessa nella sua ultima seduta del 15 gennaio 1976 — perché dichiarasse se consentisse o meno alla pubblicazione della medesima deposizione, che aveva avuto ad oggetto materia a suo tempo coperta da segreto istruttorio. (N.d.r.).

prestanomi che mimetizzano, che finiscono per mimetizzare le attività più o meno lecite, più o meno lucrose di altre che si realizzano con le ipoteche e il resto...

PRESIDENTE. Questa è una notizia ufficiale?

DALLA CHIESA. No, la sto dicendo alla Presidenza proprio perché voglio garantire che non siamo stati fermi, ecco; solo che, nel combattere le varie forme mafiose, ci mancano determinati mezzi; per esempio, l'occasione può essere propizia anche per stabilire che noi abbiamo già ripreso l'esame della posizione di determinati soggiornanti che sono tornati in zona e, anziché raggiungere la loro sede di origine, si sono spostati di trenta o quaranta chilometri per sottrarsi alla vigilanza del maresciallo o del funzionario. Abbiamo già ripreso in esame le cave di marmo di Custonaci, di S. Vito lo Capo, eccetera. Insomma noi abbiamo riveduto la posizione di molti individui, ai quali non abbiamo fatto prendere respiro. Li abbiamo osservati per cinque o sei mesi e, quando abbiamo visto che hanno ripreso i contatti con l'ambiente loro congeniale, li abbiamo colpiti. Non tutti, però, specie nella grande città, si possono seguire. Nei piccoli centri, è ovvio, è più facile. Nelle tre province di Trapani, Agrigento e Caltanissetta, è più agevole, ma nella grande città, come Palermo, l'azione degli Organi di polizia è più difficile.

PRESIDENTE. Cosa può dirci, signor Colonnello, per quanto concerne la sparizione di Mauro De Mauro?

DALLA CHIESA. Era ovvio, signor Presidente, mi attendessi una domanda del genere e — specie di fronte ai giusti interrogativi della stampa — sono pronto a dire che la nostra coscienza di investigatori, di inquirenti, è tranquilla; nel senso che, non appena si è avuto notizia della sparizione del De Mauro, le indagini sono state davvero febbrili. Io, che in quei giorni mi trovavo assente per ferie (ma rientrai immediatamente perché mi premeva essere presente, sia perché conoscevo personalmente il De Mauro, sia perché il caso era troppo grave perché me ne stessi a distanza, benché fossi ben rappresentato) preferii rientrare per affrontare, ex nova, tutta la situazione, incominciando dalla famiglia De Mauro, per sondare

l'ambiente in cui egli era vissuto e per ricostruire, nel tempo, quanto poteva essere utile ad avere un quadro, il più possibile completo. In questo quadro erano molte le tesi che si potevano avallare per iniziare un'indagine e condurla a fondo; le abbiamo tenute presenti tutte. A cominciare da quella del passato politico del De Mauro, che però ci è apparsa troppo lontana e già scontata nel tempo perché dei coimputati di allora potessero rivalersi di denunce alle quali egli si era sottratto (addebitando ad altri le loro responsabilità), sia nei confronti di eventuali vittime perché, dopo 25 anni, pur con la carica di odio e di rancore che si può conservare e, pur reggendo poco la stessa ipotesi, è difficile che si giunga ad incontrare quello stesso sistema che, in tema di scomparsa, a mio avviso, è prettamente di marca mafiosa. Perché, si può obiettare, non è stato ucciso subito? Cioè, perché non è stato atteso in uno dei varchi o di quegli itinerari che per lui erano pressoché fissi, per “farlo fuori” con i soliti colpi di mitra o di lupara? Per me, e per i miei collaboratori, la tesi da sostenere è questa, e cioè che qualcuno avesse avuto bisogno di sapere dal De Mauro qualche cosa prima di farlo scomparire. Su questa base (una volta che il lavoro investigativo ci ha portati gradualmente ad escludere altre tesi, che possono essere anche suggestive e facili da perseguire) abbiamo preferito imboccare quella più difficile, solo perché ci è sembrata la più vicina al vero. Il De Mauro, da molti anni, si era, cioè, dedicato alla lotta contro la mafia e, in proposito, aveva assunto atteggiamenti “ufficiali”, redigendo un'anagrafe di mafiosi, che mi pare fosse del 1963. Aveva anche seguito da vicino gli sviluppi delle indagini relative alla droga e ai trafficanti, dai Buccellato, ai Mancuso, ai Magaddino, tenendosi molto a contatto col magistrato inquirente in materia. Era, quindi, aggiornatissimo. Anche nei suoi testi, nei suoi libri, c'era una specifica tendenza allo studio del problema mafioso. Dobbiamo, comunque, vedere anche l'uomo, oltre che il giornalista o il professionista. L'uomo era un po' in decadenza, aveva subito dei traumi fisici, per cui non rendeva ufficialmente più quanto rendeva prima. La sua penna brillante, il suo estro, indubbiamente, avevano lasciato dei vuoti. Che i suoi datori di lavoro se ne fossero accorti è ovvio, anche perché (insomma, non è un mistero), eccedeva qualche volta anche nel bere ed era un po' frusto come uomo; un po' accantonato, quindi, dalla direzione del giornale presso cui lavorava e, sentendosi menomato, svilito, nel vedersi affidati i servizi sportivi, anziché quelli di cronaca (che più gli erano

congeniali e per i quali aveva più passione), può effettivamente esser giunto a una nuova parentesi: quella della ricerca autonoma ed esasperata del successo, della ricerca di qualche cosa che lo potesse rilanciare, non solo in seno al proprio giornale, ma anche, eventualmente, in altri giornali presso i quali egli poteva sperare di accedere. Ora, il fatto che parlasse insistentemente con la famiglia e con i colleghi di qualcosa di segreto, di qualcosa da tenere assolutamente riservato e che nello stesso tempo, invece, doveva rappresentare un “grosso colpo”, tale che gli poteva procurare la laurea in giornalismo (portandolo al successo, proprio con quel rilancio che lui cercava disperatamente) può effettivamente averlo condotto sulla traccia stessa dell'incarico ricevuto da Rosi, a toccare... un filo scoperto. L'incarico ricevuto da Rosi non gli poteva fruttare un gran che dal punto di vista economico. Abbiamo saputo che si trattava di qualche centinaio di migliaia di lire e, certamente, gli avrebbero fatto comodo; così come gli hanno sempre fatto comodo le centinaia di migliaia di lire e anche le decine di migliaia di lire (non è che sapesse o potesse vivere in abbondanza). Andò finanche ad offrirsi per un lavoro presso l'Ente minerario; un lavoro di sociologia per la distribuzione di imprese e di lavoro e di attività varie. Gli altri se ne ricordarono e lo mandarono a chiamare. (Questa, almeno, è la versione che conosco io). Quando gli capitò il fatto Rosi, lui vi si buttò a capofitto. Abbiamo saputo, ed ho saputo personalmente, che ha avuto contatti con vari personaggi, ha girato la Sicilia, è andato alla ricerca di documentazioni che avvalorassero quello che era stato scritto sui libri (da lui via via acquistati, circa l'episodio peraltro da lui già conosciuto e che determinasse, nel contempo, materiale a lui utile sotto il profilo giornalistico). Io ritengo che l'incarico di Rosi lo abbia portato a contatto con qualche cosa di più grosso che non la “vicenda Rosi” in sé e per sé. Non è, cioè, “la vicenda Mattei” bensì, a mio avviso, la “vicenda della droga”, ovvero la “vicenda dell'edilizia”, intesa, questa, quale complemento all'attività del contrabbando e della droga (grosse organizzazioni alle spalle di quelle che noi conosciamo, organizzazioni che comunque ci sfuggono). Normalmente - anche a coloro che perseguono abitualmente il contrabbando della droga - il finanziatore vero e proprio è sempre sfuggito; non si è mai saputo chi fosse. Ciò nonostante, noi, nel tempo, siamo stati confortati in questa nostra tesi e, ripeto, soprattutto per il modus operandi iniziale, per gli interessi prevalenti della vittima in questa direzione, per altre circostanze

acquisite in tutti gli ambienti, per il suo modo di agire in determinati momenti (era capace di compiere l'impennata, di fare la "sparata", di "bluffare" anche in seno ad un ambiente che specie per lui era indubbiamente pericoloso): il De Mauro, cioè, deve aver fatto capire di sapere qualcosa di più di quanto in effetti non sapesse e di aver detto qualcosa che "effettivamente" è andato a toccare un interesse diretto! A questo punto, coloro che sono alle spalle di una simile organizzazione, debbono "temere" e chiedere alla vittima: "Da chi l'hai saputo?".

LI CAUSI. E: "Che sai?".

DALLA CHIESA. E: "Che cosa sai?", certo. Su questa base, pur seguendo tutte le altre piste, noi ci siamo battuti per questa tesi, cioè quella della droga e dell'edilizia. L'edilizia perché? Perché molti, che vivono di contrabbando, hanno interessi nell'edilizia e, viceversa, coloro che traggono molti guadagni dall'edilizia, guadagni facili...

PRESIDENTE. Si moltiplicano...

DALLA CHIESA. Si moltiplicano, affidandosi alla droga, o, se non alla droga, al contrabbando. Noi siamo stati confortati di recente, da qualche notizia che il De Mauro intendesse, per grosso lavoro, quello della droga. Noi abbiamo avuto indicazioni in questo senso, indicazioni che abbiamo riferito anche al magistrato inquirente e questo, penso, sia molto valido; nel senso, cioè, che abbiamo trovato nella nostra attività, silenziosa, ma metodica, un punto che, riferito al grosso lavoro - di cui egli parlava e che gli avrebbe consentito un rilancio professionale - riguardava la droga. Questo punto, ora, noi lo poniamo come pietra di partenza; è la prima pietra, che riusciamo concretamente a porre a fuoco.

PRESIDENTE. Certo.

DALLA CHIESA. Su questa tesi andiamo sviluppando adesso l'indagine; ma l'indagine sulla droga, così come è la più difficile e la più pericolosa per chi intende mettervi un dito di curiosità, è anche la più difficile per chi deve scoprirne le fila.

PRESIDENTE . Ho capito.

LI CAUSI. Soprattutto se l'organizzazione risale a personaggi che sono al di sopra di ogni sospetto.

DALLA CHIESA. Ma, onorevole, a prescindere da questo, anche quando operavo a Milano, simili personaggi esistevano; bastava che uno ci potesse dire qualcosa, nei confronti di colui che costituiva l'ultimo anello di congiunzione, e già temeva di essere fatto fuori a suon di pistola.

PRESIDENTE. Signor Colonnello, senza violare assolutamente il riserbo, il segreto che evidentemente presiede la loro indagine, ci può dire se lei, in relazione agli elementi che ha a disposizione, è abbastanza ottimista per venire a capo di questa vicenda?

DALLA CHIESA. Le ho detto, onorevole, che è una “pietra” nel senso che non la considero una cosa evanescente. È importante; è un punto fermo e noi abbiamo già riferito in tal senso al magistrato. Cioè, il “grosso lavoro” di cui il De Mauro parlava in quei giorni era certamente riferito al contrabbando della droga.

PRESIDENTE. E la Questura è convinta di questo o no?

DALLA CHIESA. No, perché noi abbiamo sempre seguito questa pista e la Questura ne ha seguita un'altra; soltanto per divisione di lavoro, per non accavallarci, insomma. Ci sono sempre stati, non dico quotidiani, ma frequenti rapporti fra i miei ufficiali e la Squadra mobile della Questura. Il Comandante del Gruppo ha avuto contatti diretti e frequenti anche con il Questore e, nella mia supervisione, è stato

costante questo criterio; ho ritenuto, cioè, inutile disperdere energie su più fronti, quando invece ce li potevamo dividere.

LI CAUSI. Quale apporto ha dato alle indagini la Guardia di finanza?

DALLA CHIESA. Finora niente di concreto; ma ci è molto vicina sia nel riscontrare precedenti sia nel mettercene a disposizione perché noi li consultassimo e sia per dire, in avvenire, "Sono con voi, ditemi quello che vi serve". C'è pieno a tutti i livelli. Il capitano Russo ha contatti con il capitano della Guardia di finanza addetto al settore, io con il Comandante del Nucleo di Polizia tributaria ed anche con il Comandante del Gruppo, tenente colonnello Florio.

Omissis...

LI CAUSI. Non c'è dubbio, però, che il De Mauro accolse nella sua macchina gente che conosceva.

DALLA CHIESA. Sì, ma è tipico degli interventi di mafia.

LI CAUSI. E la traccia Spatola?

DALLA CHIESA. La traccia Spatola sono stato io a sostenerla fin dai primi tempi perché c'era un riferimento preciso anche in ordine al fatto che il De Mauro fosse passato dal bar di Spatola e che la figlia del primo avesse avuto la sensazione di avere inteso, non solo una voce amica, ma anche e proprio quella dello Spatola. Io ero addirittura più propenso a ritenere che esistesse una certa reticenza da parte della Franca (la figlia del De Mauro) piuttosto che volontà di collaborare, perché forse era preoccupata di responsabilità che potevano nascere dall'accusare una persona per la quale, nel frattempo, erano stati adottati anche provvedimenti di carattere amministrativo. Quindi, quando già i familiari del De Mauro si sentivano responsabili di quanto era accaduto al padre dello Spatola con la chiusura del bar avrebbero dovuto poi sostenere questa accusa (che cioè si era trattato della voce dello Spatola), ma ho capito che Franca non l'avrebbe mai sostenuto.

Omissis...

PRESIDENTE. Le indagini sul ferimento dell'onorevole Nicosia coincidono con gli elementi che sostengono la tesi del sequestro De Mauro?

DALLA CHIESA. Ma, io le scinderei. L'onorevole Nicosia ha accennato anche, con alcuni, dei suoi sospetti a persone che ha incontrato in giro per l'Italia, ecc. Noi siamo, naturalmente, impegnati da una serie di esigenze nella ricerca di un po' di luce su tutto, ma aspettiamo le risposte anche dagli altri Comandi, che abbiamo interessato per vedere se il riferimento può essere più preciso; non abbiamo comunque abbandonato le indagini. Sull'omicidio Ciuni, se può interessare, potrei dire qualcosa.

PRESIDENTE. Come no!

DALLA CHIESA. È, a mio avviso, un episodio a sé stante. Esso, del quadro generale che avevo tracciato prima, fa solo parte per i fattori psicologici che ne sono alla base. A Ravanusa (come potrebbe essere Cattolica Eraclea o Favara), da vecchio tempo esistono degli attriti consacrati da omicidi; omicidi che, in numero di dieci circa fanno capo all'una o all'altra "cosca", fra loro contrapposte, e degli stessi sembra non rimanga che un ricordo. La consultazione dei rapporti giudiziari, via via stilati su tali gravi reati (qualcuno ad opera di ignoti, altri ad opera di responsabili poi prosciolti, altri ancora ad opera di responsabili prosciolti per legittima difesa), evidenziano due ben precise colonne portanti. Una fa capo ad un certo Savarino, l'altra ad un certo Letizia. I noti fratelli Gattuso sono figli di Antonino Gattuso che, ucciso per primo nel 1946, ha trascinato poi, dietro di sé, tutti gli altri omicidi. Ora, sembra che il Ciuni abbia avuto nel 1960-1961 (sono cose che non rivelo alla stampa per ovvie considerazioni) l'incarico di far fuori un appartenente all'altra "cosca", incarico al quale non ha mai aderito, preferendo trasferirsi qui a Palermo. Nel frattempo si sono verificati altri delitti fino ad un ultimo episodio (quello che è alla base del più recente di Ciuni) che si riferisce ad un tentato omicidio in danno di certo Mancino, indicato da una moglie adultera come colui che la insidiava (cosa questa non vera perché chi

la insidiava era un altro che, avendo saputo che lei era adultera, voleva “pascolare” anche lui). Ad un certo momento la moglie istiga il marito ad uccidere colui che, avendo appreso quello che lei faceva, pretendeva da lei delle prestazioni; ma, pur non venendo ucciso il destinatario dei colpi, costui però “ha visto”. Colui (certo Evangelista) che è stato visto finisce, poco dopo, per essere ucciso, e a chi si addebita la sua uccisione? Si addebita ai Gattuso e viene perciò ucciso Vito Gattuso. Il Ciuni fa parte del gruppo Gattuso, cioè del gruppo capeggiato dal vecchio Antonino Gattuso, il cui figlio è stato ucciso nel mese di agosto scorso e per il quale l'Arma ha scoperto due dei quattro responsabili; uno è l'amante della donna in questione, l'altro è uno che gli ha fatto da complice (gli altri due non è stato ancora possibile identificarli, pur se si sa che uno dovrebbe essere di Licata e l'altro di Palermo). Quando il Gattuso è stato ucciso, il Ciuni che ne era amico e della cui “cosca” faceva parte prima di trasferirsi da Ravanusa a Palermo, sembra che si sia recato a Ravanusa e che *coram populo* abbia detto che l'avrebbe fatta pagare a coloro che avevano fatto fuori il Gattuso, ciò che il Ciuni peraltro aveva “sulla coscienza” nel senso di non aver obbedito all'ordine del 1960 e di cui avrebbe potuto valersi, sapendolo, per averlo anche riferito alla moglie. Sia io che i miei collaboratori, qui presenti, che quelli in servizio ad Agrigento, riteniamo che effettivamente il Ciuni stesse progettando una spedizione punitiva a carico della “cosca” del Letizia, del Bonanno, ecc., che sono delle parti di Campobello e di Ravanusa, e che altri, avendo appreso che tanto era stato deciso, l'abbiano preceduto uccidendolo.

BISANTIS. Vorrei chiedere al signor Colonnello, in ordine alla prima parte del suo intervento, se quella famosa autorizzazione per esercitare la costruzione richiede una certa indagine, che è minuziosa e che poi si esaurisce a Roma, al Ministero, dove c'è una Commissione.

DALLA CHIESA. L'albo?

BISANTIS. Sì, l'iscrizione all'albo. Loro hanno avuto occasione di seguire i mafiosi finché, diciamo così, hanno trovato la connivenza di certi organismi locali? Mi spiego: ci sono anche interferenze di ordine politico ed elettorale; ma quando

andiamo, per esempio, al Provveditorato per le opere pubbliche che credo sia l'Organo locale?

DALLA CHIESA. Sì.

BISANTIS. In quella fase loro hanno avuto...

DALLA CHIESA. Non siamo ancora arrivati, però, so di prestanomi, di gente che magari svolgeva tutt'altra attività. Qualcuno è risultato imprenditore edile perché doveva prestare il proprio nome ad altri, magari per mascherare...

BISANTIS. Anche in quel settore?

DALLA CHIESA. Sì, ma credo che una cosa del genere (relativa ai prestanomi) sia già stata acquisita agli atti della Commissione. È venuta fuori, a suo tempo, tre o quattro anni fa.

PRESIDENTE. Poiché non vi sono altre domande, possiamo congedare il signor colonnello Dalla Chiesa, che ringraziamo della sua collaborazione.

GABRIELE MINÍ

Nando dalla Chiesa

Discorso tenuto in occasione dell'apertura dell'anno accademico 2021-2022 del Dottorato in Studi sulla criminalità organizzata dell'Università degli Studi di Milano, in memoria dei PhD Gabriele Miní scomparso il 3 ottobre 2020.

Quel che dirò di Gabriele Miní non riguarda solo la sua biografia accademica, spumeggiante, poliedrica e così dolorosamente incompiuta. Non potrei farlo. Perché per quanto possa apparire eccessivo affermarlo, la traccia che Gabriele ha lasciato nella vita del dottorato in “Studi sulla criminalità organizzata” di Milano evoca temi che investono la storia stessa del nostro Paese. E coinvolge il senso profondo della professione di docente. E provo a spiegarmi.

Quando osserviamo i nostri studenti ci auguriamo sempre che possano avere in sorte una vita generosa, perfino infiorata di soddisfazioni, di riconoscimenti. Pensiamo al loro futuro. Mi capita a volte di studiarli mentre mi guardano dai loro banchi, o di contemplarli durante i momenti di allegria di una università itinerante. Ne scruto i lineamenti, provo a misurarne gli slanci o le motivazioni intellettuali, e a indovinarne le possibili evoluzioni. Non so se capiti anche ad altri docenti, ma a me succede spesso di immaginarli adulti, anche nelle fattezze. E di collocarli arbitrariamente in questo o quel mondo, impiego, ambito professionale. Succede specialmente con quelli che conosco meglio, o a cui sono più affezionato. Una cosa è certa. Attraverso lo studente o la studentessa ci proiettiamo anche noi in una dimensione futura, la stessa con cui essi si confronteranno. E ci fa piacere pensare che essi vi portino dentro qualcosa, sia pure un millesimo - impalpabile ma per noi dolce eredità -, di quanto abbiamo loro lasciato. Insegnamenti, parole, esempi. Magari le frasi più banali, che nemmeno ci ricordiamo di avere detto, perché quello che Sartre attribuiva ai grandi uomini, ovvero di lasciar memoria di sé con “le frasi

da nulla” (che perciò diventerebbero “frasi da tutto”), accade a mio avviso anche per i genitori e gli insegnanti, ovvero quelli che i giovani vivono come i loro primi esempi di vita, e che perciò, anche indebitamente, appaiono loro uomini “grandi”.

La morte di uno studente interrompe questo sogno. Ed è per noi fatto terribile per tante ragioni. In primo luogo per l’affetto incondizionato, talora misterioso, carsico, che il docente ha imparato a provare verso l’allievo. Poi per la sensazione bruciante, che si rinnova ancora, dell’ingiustizia divina. Ma pure per il venir meno di quella porzione di speranza di nuovo mondo che il docente aveva anche inconsapevolmente affidato all’allievo. E infine per l’idea che con quella morte gli venga sottratta, al docente intendo, una particella della propria sopravvivenza futura, di quella “piccola immortalità” di cui parla Milan Kundera in uno dei suoi più bei romanzi, “L’immortalità”, e che è quotidianamente alimentata proprio da chi viene dopo di noi.

La morte di Gabriele Minì è stato per me tutto questo. Un rapporto breve e intenso, quello fra noi. Fu lui a venirmi a cercare nella prima estate del 2017. Mi scrisse più volte, spiegandomi che desiderava candidarsi al nostro dottorato in Studi sulla criminalità organizzata. E dicendomi che gli sarebbe piaciuto incontrarmi. Cercai in realtà di lasciar cadere quelle richieste. Nulla sapendo di lui se non la sua origine palermitana, temevo che volesse istituire un rapporto preferenziale con me, notoriamente legato alla sua città, prima di giungere alle prove di ammissione, nelle quali fra l’altro in quell’anno non sarei stato nemmeno in commissione. Non mi sembrava insomma corretto avere incontri e colloqui con i futuri candidati, che quella volta risultarono (a causa di una incongrua organizzazione dei bandi) molto meno numerosi del solito. Ma Gabriele mi raggiunse lo stesso una tarda mattinata, al rientro dalla pausa estiva. E mi rammaricai dei miei sospetti. Il giovane palermitano che conobbi si rivelò tutt’altro che invadente. Lo trovai al contrario educato e rispettoso, simpatico e gentile, dotato di una naturale, dinoccolata eleganza. Nel fisico e nell’eloquio, segnato a sua volta da una aristocratica erre arrotata. Non ne parlai con nessun membro della commissione. Gabriele venne ammesso al dottorato, ma come dottorando senza borsa. Giungendo da Palermo e non avendo basi milanesi, questo gli comportò problemi logistici non piccoli. Lo

aiutò la famiglia, cercammo di aiutarlo, talvolta riuscendoci, il professor Basile e io. Soprattutto si aiutò lui con una volontà di ferro, di cui non eravamo in grado di misurare la grandezza.

Viveva la sua città di origine come una bandiera. E io credo che non si riuscirebbe a capire il suo arrivo al dottorato se non si partisse proprio da quella sua così speciale palermitanità, che qui provo a ricostruire. Gabriele nacque nel 1991. Imparò a dire le sue prime parole negli anni delle stragi che hanno drammaticamente segnato la storia d'Italia. Un po' come il bimbo che, ne "La mafia uccide solo d'estate", Pif, nella veste di padre, porta in braccio con amore lungo le strade della città per fargli conoscere attraverso le lapidi e le iscrizioni murarie gli uomini che sono caduti per difendere il suo futuro. È una delle scene più commoventi del film. Dietro quella scena, che non è immaginaria, ma ha preso forma concreta nell'esperienza di vita di migliaia di famiglie palermitane, sta la vicenda indicibile di una città. Una vicenda che incomincia più di una decina d'anni prima della nascita di Gabriele. Che la Palermo dei sedicenni ribelli, degli insegnanti di una nuova etica pubblica, dei professionisti onesti, vive con orrore e disperazione, scoprendo però progressivamente dentro di sé una forza inimmaginata di resistenza, che diventa sempre più limpida e impetuosa man mano che sale l'orrore generando d'un tratto la scelta decisiva: guardarsi allo specchio, vergognarsi, e combattere, prima ancora che la mafia, la propria stessa storia. È il messaggio più alto e felice del film, benché non sempre sia stato colto dai suoi sostenitori. I genitori di Gabriele appartengono alla Palermo per bene che si fa via via antimafiosa, abbattendo un tabù dopo l'altro nel senso comune della cultura siciliana. Custode della propria nuova memoria collettiva e dei suoi eroi. Le scuole della città allevano così una nuova generazione che cresce nel mito dei giudici coraggiosi, dei simboli dell'antimafia, e che si nutre degli ideali e delle sartriane "parole da nulla" delle vittime più carismatiche. Il progresso si presenta davvero in pochi anni come liberazione da storiche catene, guidata da nuovi gruppi di uomini e donne, da nuovi "cristalli di massa", per usare l'espressione cara a Elias Canetti in *Masse e potere*.

Su Gabriele che cresce si depositano le particelle di quella atmosfera culturale. Ne segnano il temperamento, ne forgiavano gli ideali. Da bambino, da adolescente, da

giovane uomo. Sceglie giurisprudenza. Avvocato o magistrato. Non per avere un buono stipendio fisso, per godere di prestigio e di potere. Ma per seguire sulla loro strada i propri modelli: Terranova, Costa, Chinnici, Falcone, Borsellino, i giudici palermitani di quella lunga stagione. Non studia il diritto, come è vezzo odierno, per denunciare le iniquità e le ingiustizie e le incostituzionalità della legislazione antimafia, ma per liberare la sua terra dalla mafia. Vince il concorso per avvocato. Decide di presentarsi a quello per magistrato. Però quando viene a sapere che a Milano è nato un dottorato di ricerca sulla criminalità organizzata, il primo e unico in Italia, pensa che è quello il posto da cui deve passare. Che quello è il *suo* posto. E qui soccorre una domanda. *Perché* mai sarebbe il suo posto? *Perché* Gabriele decide di dovere venire a Milano? Certo, perché è l'unico dottorato sulla criminalità organizzata. Certo, per rafforzare le sue competenze di futuro magistrato antimafia. Ma c'è una ragione in più che cito qui non per arbitraria supposizione, ma per una suggestione che mi diede lui stesso nel primo nostro, non programmato incontro, e che mi mette qui in ovvio imbarazzo. Il dottorato rinviava a un cognome amato dalla sua Palermo e dalla sua famiglia, e addirittura mitizzato da sua nonna. Rinviava al prefetto simbolo che, pur avendo in dote dal destino poche settimane, rompe la storia andando a insegnare la lotta alla mafia nelle scuole. Inaugurando e dando slancio così alla nuova, lunga e straordinaria stagione della scuola palermitana. Di cui Gabriele era figlio. Non doveva dunque lui, dopo gli studi universitari, seguire le tracce di quel cognome che aveva dato speranza ai palermitani onesti? Lui che, coincidenza incredibile, aveva studiato prima al Gonzaga poi al Garibaldi, ossia in tutte e due le scuole in cui il prefetto era andato a parlare alle nuove generazioni? Non doveva andarsi a ritrovare quel cognome a Milano per compiere i propri nuovi studi sulla mafia? Davvero mette i brividi la combinazione di ragioni che lo porta in questa università mentre deve prepararsi ai concorsi per la magistratura, lui dottorando senza borsa, e già da più di un anno attaccato dalla malattia.

Più di un anno. Il fatto è che Gabriele insegue il futuro senza alcuna certezza di incontrarlo. Ma lo insegue con il temperamento e il gusto della sfida, solitaria e di gruppo al tempo stesso, tipica di un moschettiere di Dumas. Coraggioso, non spavaldo. Proprio perché mi ostino a guardare e immaginare il futuro dei miei allievi,

mi soffermai più volte sul bel viso di Gabriele. E dopo averne notato una suggestiva rassomiglianza con un grande artista romano, Gigi Proietti, presi sempre più a vederlo in quest'altra veste poetica. Un moschettiere del Re Buono, che era poi quell'entità collettiva, quella specie di Pantheon insanguinato, cresciuto nel tempo a Palermo e che Palermo onorava più di quanto onorasse la Repubblica. Bastava guardargli la barba castana, i capelli fluenti quasi fulvi, l'altezza che gli consentiva di staccare tutti di un palmo, coglierne lo sguardo ironico e avventuroso, per scorgere in lui lo spadaccino intrepido e aggraziato della causa dell'antimafia.

In quella veste Gabriele conquistò amicizie e simpatie in un Dottorato che non difettava certo di umanità. Fu ospite generoso di Pierpaolo, amico di Andrea, confidente di Stefania, compagno amato da tutti. Narrano le giovani del Dottorato che fu moschettiere anche nell'eleganza mai sfrontata con cui si esercitava nell'arte del corteggiamento, parola che nasce d'altronde nello stesso luogo, la corte, da cui provenivano i leggendari moschettieri di Luigi XIII.

Ho il rimpianto di non essermelo mai invitato a cena per parlare, lui e io a tu per tu, del senso della vita. Della sua Palermo a me così cara, e sempre più cara negli anni per tante ragioni. Ho perso tempo anche con lui, come per una sorta di maledizione sempre ne perdiamo, anziché regalarne a chi lo meriterebbe. Fatto sta che le riflessioni e le fantasie in cui mi sono esercitato su di lui dopo la morte, mi hanno portato ad accostargli con emozione oltre al moschettiere un altro romantico personaggio. Non della letteratura in prosa ma della musica in poesia. Protagonista struggente di quella che è a mio avviso una delle più belle poesie in assoluto del Novecento italiano, "L'uomo in frack" di Domenico Modugno, inno alla malinconia e al mistero dell'aurora. Cito pochi versi di quella poesia musicata. E vorrei qui rileggerli immaginando Gabriele che li attraversa catturandoli uno a uno.

"Il fiume scorre lento

Frusciando sotto i ponti

La luna splende in cielo

Dorme tutta la città

Solo va un uomo in frack

Ha il cilindro per cappello

Due diamanti per gemelli

Un bastone di cristallo

La gardenia nell'occhiello

E sul candido gilet

Un papillon

Un papillon di seta blu

S'avvicina lentamente

Con incedere elegante

Ha l'aspetto trasognato

Malinconico ed assente

Non si sa da dove viene

Né dove va

Chi mai sarà

Quell'uomo in frack"

Forse voi direte che in realtà noi sapevamo esattamente da dove venisse Gabriele. Veniva da Palermo, questo è assolutamente certo. E da dove se no? Non l'ho appena ricordato prima? Dunque sapevamo tutti benissimo chi fosse quell'uomo in frack. Ma non è vero, noi *non* lo sapevamo. Chi di voi, ad esempio, sa davvero la storia della sua Palermo? Palermo non è stata nella storia di fine novecento un'espressione geografica, per usare l'immagine che Metternich riferì all'Italia. Ma uno stato d'animo collettivo, un grumo immenso e ineshausto di dolore e di speranza, di sangue e di rivolta, di amore e di sofferenza, di umanità in lotta con se stessa. È stata la capitale della parte peggiore del paese, che lì cuciva magistralmente e incessantemente i suoi interessi, finanza sporca, P2, corruzione, mafia, estremismo

nero. Per farli poi esplodere e parlare a tutto il paese con il fuoco dei kalashnikov. Ed è stata contemporaneamente la capitale della parte migliore del paese, della sua subitanea, inaspettata “meglio gioventù”, che portò nel paese il verbo sconosciuto della legalità. Una gioventù che, come il mugnaio brechtiano, non si arrendeva all’idea che non ci fosse un giudice a Berlino. E che siccome l’aveva trovato, e ne aveva trovato più d’uno, aveva pensato a un tratto che gli studi di giurisprudenza fossero il fonte battesimale di un nuovo mondo popolato di giovani che avrebbe riscattato, in nome del diritto offeso, l’identità del paese.

Questo era Palermo. Da lì veniva Gabriele. Che aveva pensato di regalarci quello stato d’animo, quella speranza, di cui l’università di Milano non aveva in genere che una pallida memoria. Perché la memoria non è un almanacco, non è solo conoscere gli anniversari, sapere le cose dette e le cose accadute. Questa è la memoria storica, frutto della sensibilità civile, conquista degli studi. Che appartiene agli uomini di buona volontà. Che si forma nelle società dotate di buone scuole, buone università, buona informazione, buoni intellettuali, buona politica. Ma poi c’è la memoria umana, che magari a volte non ricorda esattamente le date o dimentica un nome. Ma è la memoria vera. Quella di Liliana Segre. Quella di Giuseppe Francese, che il 3 settembre del 2002 si suicidò dopo avere avuto giustizia contro gli assassini del padre giornalista. Una memoria che non si può condividere davvero con chi non l’ha, si può solo raccontare. Perché è macerazione interiore, umiliazione, abbraccio di carne, grido soffocato, sogno o incubo notturno che si ripete, gioia che zampilla improvvisa in quel “sorriso involontario” considerato valore nella bellissima poesia di Erri De Luca che alcuni di voi hanno discusso con me. Chi tra le decine di migliaia di studenti di questa università possiede la memoria irripetibile che Gabriele aveva respirato da bambino? Chi sa di Palermo come stato dell’animo? Lei, cara Alida¹, ha ora la responsabilità, bella e grandissima, di rappresentare quella memoria e di farla vivere nel cammino di questo dottorato. Il quale non sarebbe *mai* nato senza, e in esso trova la sua anima più profonda, alla quale attingere quando la rotta si fa incerta e le motivazioni si appannano. Esattamente come un dottorato sull’immigrazione

¹ Dottoranda palermitana impegnata sul fronte dell’antimafia sociale.

dovrebbe sempre portarsi dentro, incancellabilmente, la tragedia di Lampedusa, lo sconquasso dei legni, delle onde e dei corpi di quel 3 ottobre del 2013.

Ecco perché penso che noi non sapessimo esattamente “da dove veniva” Gabriele. Ma non lo sapevamo anche per un'altra ragione. Perché nulla sapevamo della sua malattia, di cui orgogliosamente non parlò con nessuno. Non ne accennò mai neanche con me, inducendomi una volta a un rimprovero scritto per alcune sue assenze che non potevo spiegarmi, rimprovero al quale non rispose spiegandomene le vere, sconvolgenti ragioni, ma proponendomene educatamente delle altre. Ho imparato nella mia vita recente che certe malattie si abitano. Non sono stati della salute. Sono luoghi. Dove si impara a parlare un'altra lingua, dove cambiano le priorità del vivere e dell'amare, dove si affinano specifici modelli di intelligenza, dove si rimescolano l'essere e l'avere. Dove cambiano i metri della speranza e della fatica. Dove il silenzio prevale sul rumore e il pensiero sulla lettura. Le malattie, certe malattie, sono città misteriose, inespugnabili dall'intelletto e dal cuore di chi non le abita. Anche da chi è accampato alle loro porte. Gabriele veniva da lì. Non solo da una città fatta di codici e immagini misteriosi, ma da una città che noi nemmeno sapevamo che abitasse.

Gli attribuivamo dunque con supponenza una provenienza immaginaria. E anche per questo non sapevamo dove stesse andando. Lui sì, sapeva l'una e l'altra cosa. Attraversava questo dottorato “con incedere elegante ed aspetto trasognato” ma vedeva più avanti di noi, che un giorno dello scorso anno ci trovammo scossi e sconvolti alla notizia che non c'era più, che aveva lasciato il suo frack a galleggiare sul fiume breve o lungo della nostra vita. Era trasognato ma penetrava la realtà; una realtà di cui tutto conosceva e che rimuoveva proprio perché tutto ne conosceva. Si era studiato bene, d'altronde, le vie e le piazze della sua città inconfessata.

Il moschettiere del Re Buono se ne è andato. L'uomo in frack pure. Lasciando in noi una scia di affettuosa malinconia. Vedete, insegnare, come ho detto e scritto più volte, è una fortuna. Non abbiamo alcun merito delle studentesse e degli studenti che il destino ci porta in dono. Viviamo i volti dei ragazzi con allegria, con complicità, come i punti di arrivo delle nostre parole. E alla fine scopriamo che, anche se ci sforziamo di considerarli tutti uguali, il ricordo di alcuni si intaglia nella nostra

memoria più di quello di altri. Non sappiamo sempre bene perché questo accada. Una chiacchierata, uno sguardo in un momento particolare, un contatto, un esame, la condivisione di un sentimento o di una risata. Ho ormai alle spalle decenni di insegnamento, sia pure con le pause dovute agli impegni istituzionali. Avevo 24 anni quando feci il primo esame dall'altra parte del banco in questa università. Ora che ne esco di scena posso dire che Gabriele Minì è stato uno degli allievi che in questo quasi mezzo secolo mi sono più rimasti nel cuore. Che sento il privilegio di averlo conosciuto.

Mi si dice, sento dire spesso, ripetutamente, che chi non è più con noi "è ancora con noi". Per quanto abbia cercato di crederci, confesso che in materia sono purtroppo privo di convinzioni. Anzi, se ci si guarda e si cerca ansiosamente intorno a noi, questa frase sembra appartenere disperatamente al grande repertorio dell'elaborazione del lutto. E dunque non la ripeterò. Certo Gabriele ha lasciato la sua traccia in questo Dottorato, donandogli una eredità preziosa. Che non sono né il bastone di cristallo né i diamanti per gemelli. Ma piuttosto il suo incedere coraggioso ed elegante. Nelle sue due città e nella nostra vita. L'eleganza leggera che si libera pian piano dei pesi, delle fatiche, delle gravità del mondo. E che incredibilmente, senza più macigni sul cuore, come nelle "Lezioni americane" di Calvino, si dispone a planare dall'alto sulle cose. Magari anche sulla sua Palermo o sul suo dottorato.

GLI AUTORI DI QUESTO NUMERO

Anna Alvazzi del Frate è Chair of the Alliance of NGOs on Crime Prevention and Criminal Justice e fondatrice e Director del Kennis: Knowledge for Safety and Good Governance.

Emile LeBrun è senior consultant on small arms control policy per Small Arms Survey e fondatore e Executive Director del Kennis: Knowledge for Safety and Good Governance.

Christian Ponti è Ricercatore in Diritto Internazionale e membro dell'Osservatorio sulla criminalità organizzata presso l'Università di Milano. Ed è expert panellist del Working Group on Firearms of the Conference of the Parties to the UN Convention against Transnational Organized Crime (2020, 2021).

Andrea Carnì è dottore di ricerca in *Studi sulla criminalità organizzata* presso l'Università degli Studi di Milano con una tesi storico-internazionalista sul traffico internazionale di rifiuti italiani durante la seconda metà degli anni Ottanta. Nel 2018 ha ottenuto a pieni voti il master di II livello in *Analisi, prevenzione e contrasto della criminalità organizzata e della corruzione* presso l'Università degli Studi di Pisa. Dal 2019 è socio della Società Italiana di Storia Internazionale e dal 2020 è componente del Comitato tecnico-scientifico di Legambiente-Circolo di Reggio Calabria.

Felicia Vilasi, dopo aver conseguito la laurea in Giurisprudenza presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, ha svolto un periodo di pratica forense presso il Dipartimento di diritto penale societario di uno studio internazionale e un tirocinio formativo presso la Procura della Repubblica di Milano. Nel 2016 ha lavorato presso il Consiglio d'Europa nell'Unità di Cooperazione contro i crimini economici. Nel 2019 ha conseguito l'abilitazione all'esercizio della professione forense e attualmente è Dottoranda in Studi sulla criminalità organizzata presso l'Università degli Studi di Milano.

Valentina Giambastiani ha conseguito la laurea magistrale in Economia e Diritto d'Impresa presso l'Università di Cassino. Grazie al successivo conseguimento del diploma di Master di II livello in Analisi, Prevenzione e Contrasto della Criminalità Organizzata e della Corruzione presso l'Università di Pisa, si è specializzata nel campo dello studio del fenomeno criminale organizzato e dell'anticorruzione.

Ciro Dovizio (PhD) è docente a contratto di Fonti e metodi per la storia della criminalità organizzata (20 ore) presso l'Università degli Studi di Milano. È cultore della materia in Storia contemporanea e tutor per il corso di laurea magistrale in Editoria, culture della comunicazione e della moda dell'Università degli Studi di Milano. Fa parte della redazione di «Historia magistra. Rivista di storia critica» e del comitato di redazione della «Rivista di Studi e Ricerche sulla Criminalità Organizzata».

Nando dalla Chiesa è presidente dell'Osservatorio sulla Criminalità Organizzata dell'Università degli Studi di Milano, presso cui ha fondato il dottorato di ricerca in Studi sulla criminalità organizzata e insegna Sociologia della criminalità organizzata, Sociologia e metodi di educazione alla legalità e Geopolitica e criminalità organizzata. È inoltre delegato del Rettore per i temi della criminalità organizzata e dell'educazione a una cultura antimafia. È presidente del Comitato tecnico-scientifico antimafia della Regione Lombardia e presidente onorario dell'associazione "Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie". Editorialista del "FattoQuotidiano", è autore di decine di libri scientifici e di impegno civile sul fenomeno mafioso.