



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO**  
**FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE**  
**ECONOMICHE E SOCIALI**

**CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN**  
**SCIENZE POLITICHE E DI GOVERNO**

**CONVENZIONE DI PALERMO E LOTTA**  
**INTERNAZIONALE ALLA CRIMINALITÀ**  
**ORGANIZZATA: INDIRIZZI E PROBLEMI**

**Tesi di Laurea di:** Elisabetta Vono  
**Relatore:** Prof. Fernando dalla Chiesa  
**Correlatore:** Dott. Christian Ponti  
**Anno Accademico** 2011/2012

Alla mia famiglia,  
perché non esiste un amore più grande  
se non quello che si prova per i propri cari.

## INDICE

PREFAZIONE.....	4
-----------------	---

INTRODUZIONE.....	6
-------------------	---

### CAPITOLO PRIMO

#### **Globalizzazione e criminalità organizzata. Una nuova forma di criminalità: il crimine organizzato transnazionale.**

1.Nuovo millennio e criminalità organizzata: breve excursus storico.....	10
2.I concetti di “CRIMINE TRANSAZIONALE” e di “CRIMINE ORGANIZZATO TRANSAZIONALE” .....	12

### CAPITOLO SECONDO

#### **Il lungo cammino delle Nazioni Unite per la prevenzione e la lotta al crimine organizzato transnazionale.**

1.Tappe fondamentali.....	23
2. La Conferenza mondiale ministeriale delle Nazioni Unite sul crimine transnazionale organizzato (Conferenza di Napoli 1994).....	27
3.Le conferenze ministeriali regionali e la Risoluzione dell’Assemblea generale 53/111: istituzione del Comitato <i>ad Hoc</i> per l’elaborazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale.....	29

### CAPITOLO TERZO

#### **La Conferenza internazionale: Global crime 2000.**

INTRODUZIONE.....	35
1.Seminari: breve excursus.....	36
1.1 Simposio “Il ruolo della società civile nella lotta alla criminalità organizzata: implicazioni globali del Rinascimento di Palermo” .....	40
1.2 Seminario “I crimini della globalizzazione” .....	50
2.La Conferenza di Palermo.....	54

## **CAPITOLO QUARTO**

### **Il Dibattito della Commissione Parlamentare Antimafia sulla Convenzione di Palermo, i Protocolli addizionali e sul disegno di legge di ratifica A.S. 2351.**

1.L'esame della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare sulla Convenzione di Palermo. Una breve introduzione.....	64
1.1 Analisi dei resoconti stenografici della commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa.....	66
2.Analisi del "Documento di sintesi della discussione svolta sul Disegno di Legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale (A.S. 2351), accolto dalla Commissione nella seduta del 23 marzo 2004." .....	81

## **CAPITOLO QUINTO**

### **Convenzione di Palermo e legge 16 marzo 2006 n. 146: differenze e similitudini.**

1.Premessa.....	93
2.Le osservazioni non accolte della Commissione parlamentare antimafia.....	96
3.Legge 146/2006: la critica dei giuristi.....	99

## **CAPITOLO SESTO**

### **Intervista**

1.Intervista al senatore Giuseppe Lumia.....	111
--	-----

<b>CONCLUSIONI</b> .....	113
--------------------------	-----

<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	119
---------------------------	-----

<b>RINGRAZIAMENTI</b> .....	127
-----------------------------	-----

## PREFAZIONE

La scelta di scrivere una tesi sulla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (Convenzione di Palermo), è nata dopo aver seguito il corso di sociologia della criminalità organizzata.

Da sempre “affascinata” dalla materia, e da sempre convinta che le cose prima o poi nella mia Calabria e in Italia cambieranno, ho deciso di approfondire il mio studio sulla Convenzione di Palermo, certa che ormai il contrasto a livello locale, deve procedere di pari passo al contrasto a livello internazionale.

Le organizzazioni criminali, debbono a mio avviso essere contrastate attraverso delle misure multi-campo; la scuola, la chiesa, la politica, la società nel suo complesso, devono contrastare con i propri mezzi/strumenti il fenomeno mafioso.

L’azione di prevenzione e di contrasto però devono agire sia a livello locale e nazionale, che a livello internazionale.

È infatti impossibile attuare misure di contrasto solo a livello nazionale, esse non produrrebbero risultati concreti e duraturi. Solo attraverso un’azione congiunta, tra tutti gli Stati, si può pensare di contrastare il fenomeno della criminalità organizzata transnazionale.

Ormai bisogna essere consapevoli, bisogna prendere atto che la criminalità organizzata è un problema che coinvolge tutti: dal piccolo imprenditore che con fatica ha creato la sua azienda e si vede costretto a pagare il pizzo per poter continuare a lavorare; al candidato politico, sconfitto alle elezioni amministrative, perché il suo posto è stato assegnato dalla mafia ad un altro candidato; al cittadino tedesco che scopre che nel suo quartiere la maggior parte delle attività commerciali sono di proprietà di “mafiosi” italiani; alla ragazza picchiata, violentata, seviziata e venduta da un gruppo criminale ad un altro, per poi arrivare in Italia ed essere costretta a prostituirsi.

Nessuno di noi può e deve indietreggiare; abbiamo il dovere, non solo il diritto, di agire. In che modo? Un buon inizio sarebbe ammettere, e prendere coscienza, che il fenomeno della criminalità organizzata non è un fenomeno solo calabrese, siciliano, napoletano, pugliese; ma si tratta di un fenomeno globale che in un modo o in un altro coinvolge tutti, e che necessita di un contrasto a livello internazionale.

Purtroppo noto che, ancora oggi, difficilmente si accetta che la 'ndrangheta non si è solo infiltrata nel tessuto economico e sociale di alcune città del Nord, ma ormai si muove in queste città come se fosse nel proprio habitat naturale. Quindi mi chiedo: «se già ci troviamo davanti a queste difficoltà, se ancora siamo ancorati alla visione delle criminalità organizzata come tipico problema meridionale; quanto tempo ci vorrà affinché ognuno di noi comprenda consapevolmente che siamo ormai di fronte ad un fenomeno globale?»

Di conseguenza, ho scelto di approfondire tale problematica attraverso, innanzitutto, la spiegazione del concetto di crimine organizzato transnazionale e crimine transnazionale (capitolo primo), ripercorrendo le tappe principali che hanno portato le Nazioni Unite alla costituzione della Convenzione di Palermo (capitolo secondo); in seguito ho esposto il dibattito che si è svolto durante la Conferenza di Palermo (capitolo terzo); invece, per quanto attiene la ratifica della Convenzione di Palermo e dei Protocolli addizionali, ho analizzato i resoconti stenografici della Commissione parlamentare antimafia, cercando di capire perché l'Italia ha ratificato la Convenzione di Palermo con 6 anni di ritardo (capitolo IV); inoltre, attraverso il dibattito di alcuni giuristi italiani ho evidenziato le incongruenze tra la Convenzione di Palermo e la legge di ratifica italiana (capitolo V); infine, ho intervistato il senatore Giuseppe Lumia, membro della Commissione parlamentare antimafia (capitolo sesto).

## INTRODUZIONE

*"La via decisiva per combattere la criminalità organizzata presuppone una collaborazione internazionale energica ed efficace e richiede la predisposizione di una legislazione internazionale adeguata."*

Questa affermazione fu pronunciata dal giudice Giovanni Falcone nel 1992, qualche mese prima della sua morte, durante la prima riunione della Commissione sulla Prevenzione della Criminalità e per la Giustizia Penale<sup>1</sup>. In quella occasione il giudice Falcone, capo delegazione italiano, prospettò l'idea di una conferenza internazionale incentrata sulla cooperazione multilaterale nella lotta al crimine organizzato.

Fino agli anni '80, il crimine organizzato è stato visto come un problema di ordine pubblico che riguardava i singoli Stati nazionali. La prospettiva è mutata quando si è delineata una continua e maggiore interdipendenza dei sistemi economici statali. Lo sviluppo dei mezzi di trasporto, l'incremento dei sistemi di comunicazione e del commercio internazionale ed infine, lo sviluppo di un mercato finanziario globale, hanno prodotto un radicale cambiamento del contesto socio-economico in cui il crimine organizzato aveva fino ad allora operato. Di conseguenza è mutata anche la stessa natura del crimine organizzato, divenuta ormai transnazionale.

Dunque, le attuali caratteristiche delle organizzazioni criminali obbligano gli Stati ad attuare misure di prevenzione e contrasto globali; ossia, è oggi impossibile contrastare efficacemente le organizzazioni criminali senza l'esistenza di una cooperazione tra gli Stati. Le organizzazioni criminali operano non più solo sul territorio nazionale ma, «cooperando» con altre

---

<sup>1</sup> Commission on Crime Prevention and Criminal Justice. First session (21 - 30 April 1992); Document Symbol: E/1992/30 E/CN.15/1992/7.  
<http://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CCPCJ/session/01.html>

organizzazioni criminali, sono attive e presenti in tutto il mondo. Inoltre essendo mutato il *modus operandi* delle organizzazioni criminali, sono necessarie delle diverse categorie interpretative, per comprendere e contrastare la loro azione.

Pensiamo alla situazione italiana. Quante volte, i “nostri” giudici, inoltrando la richiesta di estradizione di pericolosi criminali, hanno incontrato sul loro cammino numerosi ostacoli, poiché ad esempio, è assente nella maggior parte degli ordinamenti giuridici il reato di associazione per delinquere di tipo mafioso (art. 416 bis c.p.); inoltre, quante difficoltà durante le indagini, le procedure di confisca e sequestro, insomma in tutte quelle attività che garantiscono un giusto processo e un’ adeguata applicazione della legge. Difficoltà che sarebbero proseguite se l’Italia e gli altri Stati non avessero ratificato la Convenzione ed i Protocolli addizionali.

Con la ratifica della Convenzione di Palermo gli Stati sono obbligati ad attuare misure di cooperazione; e quindi il lavoro degli inquirenti diviene un po’ più semplice.

Obiettivo della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, detta anche Convenzione di Palermo, insieme ai suoi tre protocolli: “Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini”, “Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria”, ed infine il “Protocollo contro la fabbricazione ed il traffico illecito di armi da fuoco, di loro parti, elementi e munizioni”, è proprio questo, offrire agli Stati che l’hanno ratificata strumenti giuridici appropriati al contrasto della criminalità transnazionale, e strumenti di collaborazione internazionale. La Convenzione di Palermo ed i Protocolli addizionali, rappresentano uno strumento normativo di grande importanza sia a livello normativo sia a livello storico; la Convenzione di Palermo è il primo trattato internazionale del XXI° secolo ed il «*primo trattato*



*giuridicamente vincolante che le Nazioni Unite abbiano mai promosso nell'ambito della lotta contro il crimine»<sup>2</sup>.*

Tre sono gli elementi di forza presenti nella Convenzione di Palermo e nei Protocolli addizionali utili al contrasto della criminalità organizzata: l'alto numero di Stati che l'hanno ratificata, l'ampiezza e l'incisività degli obblighi che essi prescrivono, l'estensione del campo di applicazione delle loro misure<sup>3</sup>.

Per quanto riguarda l'alto numero degli stati che l'hanno ratificata, ad oggi la Convenzione di Palermo è stata ratificata da 173 Stati; inoltre, per quanto riguarda i protocolli addizionali, il Protocollo contro la tratta di persone è stato ratificato da 154 Stati, il Protocollo contro il traffico di migranti è stato ratificato da 135 Stati, e il Protocollo contro il traffico di armi da fuoco è stato ratificato da 96 Stati<sup>4</sup>.

La Convenzione di Palermo offre agli Stati contraenti delle possibilità senza precedenti. Non è mai esistito un strumento normativo internazionale, che coinvolgesse così tanti paesi; che prescrivesse, la cooperazione di polizia (art. 27 Conv.), l'assistenza giudiziaria reciproca (art. 18 Conv.), la formazione e assistenza tecnica (art. 29 Conv.), la cooperazione internazionale ai fini della confisca (art. 13 Conv.).

Sono presenti all'interno della Convenzione di Palermo definizioni sconosciute nella maggior parte degli ordinamenti giuridici; ad esempio la definizione di «gruppo criminale organizzato», «reato grave», «gruppo strutturato», «beni», «provento del reato», «congelamento o sequestro», «confisca», «reato presupposto», «consegna sorvegliata», «organizzazione di integrazione economica regionale»; inoltre, si definisce l'ambito di

---

<sup>2</sup> GUARDIA DI FINANZA SCUOLA DI POLIZIA TRIBUTARIA, LAVORI MONOGRAFICI DEL 35° CORSO SUPERIORE DI POLIZIA TRIBUTARIA, in "LE INVESTIGAZIONI TRANSNAZIONALI", "Un nuovo modello di investigazioni che nasce nel nostro ordinamento a seguito della legge 146/2006 di ratifica della Convenzione TOC di Palermo 2000". LIDO DI OSTIA, APRILE 2008, pag. 15.

<sup>3</sup> G. Michelini – G. Polimeni, Cfr. "Il fenomeno del crimine transnazionale e la Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale", in E. Rosi (a cura di) "Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. La Convenzione ONU di Palermo", Milano, 2007, pag. 3.

<sup>4</sup> United Nations Treaty Collection. <http://treaties.un.org/Home.aspx?lang=en>

applicazione della Convenzione: essa si applica al reato di partecipazione ad un gruppo criminale organizzato (art. 5 Conv.), al reato di riciclaggio (art. 6 Conv.), al reato di corruzione (art. 8 Conv.), al reato di intralcio alla giustizia (art. 23 Conv.), ai «reati gravi<sup>5</sup>», *laddove i reati sono di natura transnazionale e vedono coinvolto un gruppo criminale organizzato<sup>6</sup>.*

Di estrema importanza risulta l'obbligo di incriminazione di alcuni reati: *«I reati previsti dagli articoli 5, 6, 8 e 23 della presente Convenzione vengono inseriti nella legislazione interna di ciascuno Stato Parte indipendentemente dalla natura transnazionale o dal coinvolgimento di un gruppo criminale organizzato, ai sensi del paragrafo 1 dell'articolo 3 della presente Convenzione, tranne che nella misura in cui l'articolo 5 della presente Convenzione richiede il coinvolgimento di un gruppo criminale organizzato<sup>7</sup>».*

Di conseguenza, gli Stati sono obbligati dalla Convenzione di Palermo a colpire, nel loro ordinamento, il reato di partecipazione ad un gruppo criminale organizzato, il reato di riciclaggio, il reato di corruzione, e il reato di intralcio alla giustizia.

Vediamo ora in dettaglio come nasce il crimine organizzato transnazionale.

---

<sup>5</sup> Articolo 2, b) "Reato grave" indica la condotta che costituisce un reato sanzionabile con una pena privativa della libertà personale di almeno quattro anni nel massimo o con una pena più elevata. Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale sottoscritta nel corso della Conferenza di Palermo (12 - 15 dicembre 2000).

<sup>6</sup> *Ibidem.*

<sup>7</sup> Articolo 34, comma 2, *ibidem.*

# CAPITOLO PRIMO

## **Globalizzazione e criminalità organizzata. Una nuova forma di criminalità: il crimine organizzato transnazionale.**

### **1. Nuovo millennio e criminalità organizzata: breve excursus storico.**

Prima di poter affrontare il tema della criminalità organizzata transnazionale e studiare lo strumento giuridico internazionale che ha come scopo fondamentale il suo contrasto, è opportuno far riferimento al periodo storico in cui venne stipulata la Convenzione di Palermo.

Agli albori del nuovo millennio eravamo in presenza di alcuni cambiamenti politici ed economici che rendono complessa l'analisi di questa fase storica. In primo luogo, a livello geopolitico esisteva, ed esiste tuttora, un'unica potenza egemone (gli Stati Uniti) che ha tentato di ristabilire un ordine internazionale dopo oltre 11 anni dalla fine del "mondo bipolare"; in secondo luogo oltre l'integrazione politica dell'Unione Europea e del mercato unico europeo, nel 1999 vi è stata anche l'integrazione monetaria attraverso l'introduzione dell'euro; a livello economico continuava in maniera sorprendente lo sviluppo delle "Tre tigri Asiatiche" (Cina, Giappone e Corea del Sud) principali concorrenti degli Stati Uniti, e proseguiva il crescente divario fra paesi ricchi e paesi poveri; inoltre, una nuova emergenza si profilava all'orizzonte, il fondamentalismo islamico, causa di drammatici ed eclatanti attentati terroristici; infine, la persistente instabilità politico-istituzionale di molti paesi è stata il fattore scatenante di numerose guerre civili (per fare qualche esempio la guerra del Kosovo, la seconda guerra del Congo, la guerra Etiopia – Eritrea). Dunque oltre l'affermarsi di un nuovo assetto internazionale contraddistinto dalla crisi degli Stati nazionali, dal crescente potere di grandi mercati regionali e di un

progressivo ruolo di indirizzo e controllo di organismi internazionali come l'Onu e la Nato, un ruolo rilevante è stato svolto dalla globalizzazione cornice e sfondo di questi mutamenti.

La scena internazionale è stata segnata da mutamenti politici ed economici che hanno cancellato i vecchi equilibri e introdotto nuovi pericoli e tensioni. Le varie forme di criminalità fanno parte a pieno titolo di tale contesto, si inseriscono nei processi economici e nelle dinamiche sociali, e coniugano l'attività locale con quella globale. I vari gruppi criminali sono attivi in tutto il mondo ed interagiscono tra loro; le attività criminali sono in continua crescita, diventano sempre più complesse e sono strettamente intrecciate con l'economia legale e con le istituzioni. Le organizzazioni criminali storiche, nate durante il processo di transizione dal feudalesimo al capitalismo nelle aree dove non è riuscito a imporsi il monopolio statale della forza, come Cosa Nostra, la 'ndrangheta, le Triadi cinesi e la Yakuza giapponese, sono proiettate sulla scena internazionale, senza mai dimenticare le proprie radici; inoltre si sono rafforzati gruppi criminali come i cartelli colombiani, la mafia russa, albanese e nigeriana; tutte queste organizzazioni presentano un punto in comune: l'interazione crimine-ricchezza-potere<sup>8</sup>.

Ogni organizzazione differisce sia per gli aspetti culturali che per quelli strutturali (organizzazioni estremamente rigide e verticistiche e organizzazioni flessibili), ognuna è specializzata in una o più di una attività illecita (prostituzione, traffico di droga, immigrazione clandestina, traffico di armi ecc.); inoltre, a causa della crescente interdipendenza economica vi sono processi di omologazione<sup>9</sup>: alcuni gruppi criminali organizzati sono specializzati nelle stesse attività (produzione e/o traffico di droga, traffico di esseri umani ecc..) e di conseguenza nascono forme di collaborazione criminale. Per poter operare sul campo internazionale devono instaurare

---

<sup>8</sup> Umberto Santino, "Premessa: tra piovre e cupole", pubblicato in "AltrEuropa", n. 7, aprile-giugno 1997.

<sup>9</sup> Umberto Santino, "Dalla mafia al crimine transnazionale. Premessa. La mafia siciliana: dall'indeterminatezza al paradigma della complessità", pubblicato su "Nuove Effemeridi", n.59, dicembre 2000, pp. 92-101.

rapporti con le varie istituzioni politiche ed economiche, questo avviene attraverso la corruzione di pubblici dipendenti, uomini d'affari e politici.

Un solo dato fa intuire l'enormità del problema: nel 2000 i profitti annuali delle organizzazioni criminali sono state stimate intorno ad un trilione di dollari, quasi quanto un bilancio federale annuale degli Stati Uniti<sup>10</sup>; questo giustifica il fatto che tali problematiche, riguardanti la criminalità organizzata, costituissero uno dei temi principali dell'agenda politica di un'organizzazione intergovernativa come le Nazioni Unite.

## **2. I concetti di “CRIMINE TRANSNAZIONALE” e di “CRIMINE ORGANIZZATO TRANSNAZIONALE”.**

Trovare una definizione univoca del termine “crimine transnazionale” è molto difficile, poiché gli studi che trattano questo argomento sono molto recenti ed abbracciano diverse discipline. In realtà, il fenomeno criminale transnazionale non è un fenomeno recente, ma soltanto negli ultimi due decenni le conseguenze della criminalità transnazionale hanno avuto una risonanza globale, spingendo diversi Stati, o meglio diversi organismi intergovernativi, a ricercare degli strumenti comuni con cui prevenire e combattere questo fenomeno. La transnazionalità determinata dalla

---

<sup>10</sup> Dimitri Vlassis, “THE GLOBAL SITUATION OF TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME, THE DECISION OF THE INTERNATIONAL COMMUNITY TO DEVELOP AN INTERNATIONAL CONVENTION AND THE NEGOTIATION PROCESS”. Fonte: United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and Treatment of Offenders, in UNAFEI Annual Report for 2000 and Resource Material Series No. 59 , Tokyo, 2002, pag.475.

velocità e dall'assenza dei confini del mercato e soprattutto dagli attuali mezzi di comunicazione, può essere considerata una conseguenza della globalizzazione: *“La società civile nella dimensione globale si sviluppa sia a misura che si presentano problemi che possono trovare una soluzione solo in termini globali, sia a misura che i mezzi di comunicazione fanno diventare globali problemi che sono nazionali”<sup>11</sup>*. La globalizzazione mette in crisi la sovranità dello Stato nazionale, l'allargamento del fenomeno fa sì che i tradizionali strumenti giuridici risultino inadeguati a fronteggiare un processo in continua evoluzione che necessita di strumenti più flessibili e al passo con l'incremento della criminalità a livello globale.

Secondo la dottrina giuridica vi sono tre cause principali che favoriscono la nascita dei crimini transnazionali:

Fattori strutturali. Nel mondo contemporaneo è presente un processo di globalizzazione della società e dell'economia; infatti l'abbattimento delle barriere di circolazione di flussi di persone, merci e capitali fra gli Stati, ha determinato da un lato sia progresso che benessere, ma dall'altro lato vi è stata una enorme crescita di attività illegali, grazie alla possibilità di trasportare e trasferire merci e beni, frutto di attività illegali a costi molto bassi. Dunque la libera circolazione ha favorito sia il traffico illegale di persone che il traffico di migranti clandestini. Inoltre, l'integrazione dei mercati finanziari oltre ad aver incrementato il benessere economico, ha consentito alle organizzazioni criminali nuovi mezzi per trasferire il “denaro sporco” e per riciclarlo in attività legali. Il progresso tecnologico invece, introducendo l'internalizzazione dei mezzi di comunicazione ha favorito e facilitato la pianificazione e la realizzazione dei crimini transnazionali. Sempre con il progresso tecnologico e la libera circolazione delle informazioni nascono nuove attività illegali come le frodi informatiche o la pedofilia telematica. L'aspetto organizzativo dei gruppi criminali muta in

---

<sup>11</sup> E. Rosi, cfr. “Il reato transnazionale”, in E. Rosi (a cura di) “Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. La Convenzione ONU di Palermo” , Milano, 2007, nota 1 pag. 67.

conseguenza di questi nuovi fattori strutturali; infatti siamo in presenza di organizzazioni più flessibili e complesse, che diventano *network internazionali*.

Cause storico-politiche. Esse sono rintracciabili nella decolonizzazione e nella fine della guerra fredda e del mondo bipolare. I numerosi conflitti sorti in diverse aree del mondo dopo la decolonizzazione con la conseguente presenza di Stati caratterizzati da assetti politici - istituzionali molto fragili, autorità statali deboli ed assenza dello stato di diritto, hanno facilitato la nascita e crescita di organizzazioni criminali. Con la fine della guerra fredda e la disgregazione dell'Unione Sovietica si sono formati nuovi Stati le cui economie sono ancora in fase di transizione e in via di sviluppo; questa situazione ha agevolato il proliferare, all'interno degli stessi Stati di nuove organizzazioni criminali, che sfruttando situazioni economiche e politiche ancora instabili e precarie avviano attività criminali.

Cause economiche e sociali. Il processo di globalizzazione in molti paesi in via di sviluppo ha creato profonde disuguaglianze, a causa di una poco equilibrata e non equa allocazione delle ricchezze e delle risorse. Le disuguaglianze economiche e di conseguenza quelle sociali, sono un terreno fertile per la crescita delle organizzazioni criminali, che ostacolano lo sviluppo economico e che quindi contribuiscono ad aumentare il gap tra le stratificazioni sociali.<sup>12</sup>.

Il termine crimine transnazionale è stato per la prima volta coniato dal Segretariato dell'ONU nel 1975, utilizzandolo nei documenti del 5° Congresso delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine ed il trattamento dei delinquenti, al fine di identificare certi fenomeni criminali

---

<sup>12</sup> C. Ponti, "CRIMINI TRANSNAZIONALI E DIRITTO INTERNAZIONALE", Milano, 2010, pagg. 1-4.

che trascendono i confini nazionali. Dal primo utilizzo ne è trascorso di tempo prima che il termine assumesse una connotazione giuridica<sup>13</sup>.

In realtà ancor prima di definizioni giuridiche, la dottrina criminologica ha trattato la criminalità transnazionale, distinguendola in tre categorie: le attività criminali compiute dal crimine organizzato transnazionale (attività illegali svolte da organizzazioni criminali che operano sul piano internazionale), la criminalità economica transnazionale (ad esempio quella svolta dai cosiddetti colletti bianchi e la criminalità delle imprese), ed infine i crimini transnazionali connotati politicamente (le attività criminali compiute da organizzazioni terroristiche animate da finalità ideologiche)<sup>14</sup>. Difatti i crimini transnazionali sono più complessi rispetto alla schematizzazione sopra indicata, *“le varie forme di criminalità transnazionale presentano oggi diversi punti di contatto e talvolta possono anche manifestarsi in forme ibride<sup>15</sup>”*. Il crimine organizzato transnazionale e il crimine economico transnazionale presentano in alcuni casi, sul piano organizzativo, strutturale e operativo delle affinità. Ad esempio le organizzazioni criminali transnazionali tendono ad infiltrarsi nell'economia legale commettendo crimini economici e finanziari, dove i profitti sono elevati ed i rischi molto bassi. Le attività illegali come il riciclaggio e la corruzione sono il terreno fertile in cui le prime due forme di criminalità s'incontrano e si sovrappongono, creando una nuova forma ibrida di criminalità transnazionale.

Nel 1994 il termine crimine transnazionale viene riproposto in occasione della *Quarta analisi delle Nazioni Unite sulle tendenze del crimine e sui sistemi di giustizia penale<sup>16</sup>*; in questo caso il termine assunse un significato

---

<sup>13</sup> G. Michellini – G. Polimeni, cfr. “Il fenomeno del crimine transnazionale e la Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale”, in E. Rosi (a cura di) “Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano, Milano, 2007, pagg 5-6.

<sup>14</sup> C. Ponti, “CRIMINI TRANSNAZIONALI E DIRITTO INTERNAZIONALE”, cfr. “LE POSIZIONI DELLA DOTTRINA E LA PRASSI INTERNAZIONALE SUI CRIMINI TRANSNAZIONALI”, Milano, 2010, pagg.11-12.

<sup>15</sup> *Ibidem*, pag. 12.

<sup>16</sup> United Nations, Fourth United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems. “The collection of statistics on crime at the international level was first considered



sostanziale e venne definito come l'insieme dei *“reati la cui commissione, prevenzione e/o effetti diretti o indiretto coinvolgono più paesi”*.

La transnazionalità in questo caso è riconducibile all'opera di contrasto internazionale attraverso organizzazioni intergovernative; contrasto che prescinde dalla natura della condotta criminale e dagli effetti da essa prodotti. Alcuni studiosi ritengono che l'interesse della comunità internazionale, nel caso della Quarta analisi delle Nazioni Unite, sia stato quello di fornire una base terminologica e concettuale al termine crimine transnazionale che potesse sostenere l'ampliamento degli strumenti di cooperazione internazionale. Nella definizione utilizzata in seguito dalla Convenzione di Palermo manca qualsiasi riferimento alla transnazionalità dell'azione di repressione e prevenzione, l'attenzione è incentrata esclusivamente sulle peculiarità dell'azione criminale<sup>17</sup>.

Secondo la dottrina *“affinché un crimine possa esser qualificato quale crimine transnazionale devono sussistere, congiuntamente, alcuni requisiti minimi. Il primo requisito concerne il fatto che il crimine deve essere percepito come una minaccia per gli interessi di più Stati, ma non per la comunità internazionale nel suo insieme. Più precisamente, il crimine deve presentare elementi di gravità tali per cui un certo numero di Stati ritenga necessaria, al fine di svolgere un'efficace azione di contrasto rispetto ad esso sul piano interno e a livello internazionale, la realizzazione di uno specifico regime di proibizione e cooperazione multilaterale (attraverso convenzioni multilaterali *suppression conventions*<sup>18</sup>). Il secondo requisito affinché un crimine possa esser qualificato come crimine transnazionale*

---

in 1853. The Economic and Social Council, in its resolution 1984/48 of 25 May 1984, requested that the Secretary-General maintain and develop the United Nations crime-related database by continuing to conduct surveys of crime trends and the operations of criminal justice systems.” Per ulteriori dettagli si rinvia al sito internet <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/United-Nations-Surveys-on-Crime-Trends-and-the-Operations-of-Criminal-Justice-Systems.html>.

<sup>17</sup> G. Michelini e G. Polimeni, cfr. “Il fenomeno del crimine transnazionale e la Convenzione delle Nazioni Unite Contro il crimine organizzato transnazionale”, in E. Rosi (a cura di) “Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. La Convenzione ONU di Palermo”, Milano, 2007, pagg. 6-7.

<sup>18</sup> Le *suppression conventions*, secondo la Commissione del diritto internazionale delle Nazioni Unite, sono trattati “che semplicemente prevedono la repressione di comportamenti indesiderabili, i quali costituiscono invece reati soltanto in base al diritto interno degli Stati”. C. Ponti in “CRIMINI TRANSAZIONALI E DIRITTO INTERNAZIONALE”, Milano, 2010, pag.29.

*concerne il fatto che esso si deve manifestare attraverso condotte che presentano un elemento fattuale di natura transnazionale, oppure deve sussistere in relazione ad esse un elemento transnazionale di tipo procedurale. [...] L'ultimo aspetto qualificante i crimini transnazionali può essere infine ricostruito soltanto indirettamente a partire dalle suppression conventions e concerne un livello minimo di organizzazione, che appare una condizione necessaria per la commissione di tali crimini* <sup>19</sup>.

La conferenza delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale a livello storico e giuridico rappresenta un evento di estrema importanza, in particolare per quanto riguarda la definizione di criminalità transnazionale; essa è stata cristallizzata in uno strumento giuridico multilaterale<sup>20</sup> e multilivello.

Nella Convenzione di Palermo la definizione di crimine transnazionale la ritroviamo nell'articolo 3 "Ambito di applicazione".

*1. La presente Convenzione si applica, salvo disposizione contraria, alla prevenzione, investigazione e all'esercizio dell'azione penale per: (a) I reati stabiliti ai sensi degli artt. 5, 6, 8 e 23 della presente Convenzione; e (b) I reati gravi, come da art. 2 della presente Convenzione; laddove i reati sono di natura transnazionale e vedono coinvolto un gruppo criminale organizzato.*

*2. Ai fini del paragrafo 1 del presente articolo, un reato è di natura transnazionale se: (a) è commesso in più di uno Stato; (b) è commesso in uno Stato, ma una parte sostanziale della sua preparazione, pianificazione, direzione o controllo avviene in un altro Stato; (c) è commesso in uno Stato, ma in esso è implicato un gruppo criminale organizzato impegnato in attività criminali in più di uno Stato; o (d) è commesso in uno Stato ma ha effetti sostanziali in un altro Stato*<sup>21</sup>.

In base all'articolo 3 la Convenzione si applica sia ai reati definiti nella stessa e nei Protocolli, sia ai reati «gravi» inclusi in essa (ossia i serious crimes, reati che gli Stati puniscono con un massimo di pena di almeno 4

---

<sup>19</sup> *Ibidem*, pagg. 47-52.

<sup>20</sup> E. Rosi cfr. "Il reato transnazionale", in E. Rosi (a cura di) "Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. La Convenzione ONU di Palermo", Milano, 2007, pag. 67.

<sup>21</sup> Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, Palermo, 12-15 dicembre 2000. Per maggiori informazioni su entrata in vigore e stato di ratifica della Convenzione di Palermo rinvio ai capitoli IV e V della tesi.

anni). Queste due categorie di reati devono essere transnazionali in natura e devono coinvolgere un gruppo criminale organizzato il cui scopo sia il raggiungimento di profitto. In particolare, i reati previsti espressamente nella Convenzione ossia partecipazione ad un gruppo criminale organizzato, riciclaggio, corruzione, intralcio alla giustizia, e nei Protocolli, tratta degli esseri umani, traffico di migranti, traffico di armi, sono reati qualificati sia dall'organizzazione in un gruppo sia dalla transnazionalità. I serious crimes vengono compresi nell'ambito di applicazione della Convenzione e dei Protocollo poiché sono *“arricchiti” dal coinvolgimento dell'associazione criminale e caratterizzati dal requisito di transnazionalità*<sup>22</sup>.

Secondo Rosi esistono dei criteri per definire la natura transnazionale dei crimini: il primo criterio è di matrice oggettiva, in base all'articolo 3 paragrafo 2 lettera a), un reato è transnazionale se viene commesso in più di uno Stato, di conseguenza è rilevante sia l'ambito spaziale del comportamento criminale sia il momento di perfezionamento del crimine. Per quanto riguarda la transnazionalità di matrice oggettiva si può ben affermare che essa include ma non si esaurisce nel crimine organizzato. In base alla lettera a) sono crimini transnazionali il traffico di merci, di persone, di capitali, quindi tutti quei reati che implicano la mobilità. Anche le attività criminali che implicano l'utilizzazione di strumenti della globalizzazione come i mezzi di comunicazione che trasmettono dati e informazioni, sono considerati reati transnazionali. Infine la transnazionalità di matrice oggettiva può essere collegata all'oggetto del reato; ad esempio la falsificazione dell'euro è un reato transnazionale. Il secondo criterio riguarda la transnazionalità collegata all'offesa, alla lettera d) dell'articolo 3 il reato può essere considerato transnazionale quando viene commesso in uno Stato, ma i suoi effetti sostanziali si possono ripercuotere in altri Stati; nelle note interpretative della Convenzione si evidenzia che il reato deve

---

<sup>22</sup> E. Rosi cfr. “Il reato transnazionale”, in E. Rosi (a cura di) “Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. La Convenzione ONU di Palermo”, Milano, 2007, pag. 70.

avere dei *sostanziali effetti sfavorevoli* in un altro Stato. Per esser più chiari un crimine transnazionale collegato all'offesa è il crimine ambientale, sia quando si tratti di traffico illecito di rifiuti o sostanze inquinanti, sia quando la lesione dell'ambiente superi il confine nazionale (ad esempio l'inquinamento dei mari, dei fiumi e dell'aria). Il terzo criterio concerne la transnazionalità collegata agli atti preparatori del reato, alla lettera b) dell'articolo 3 si legge che il reato per esser definito transnazionale deve essere “ *commesso in uno Stato, ma una parte sostanziale della sua preparazione, pianificazione, direzione o controllo (deve avvenire) in un altro Stato*”. In questa definizione vi è sia il concetto di attività preparatoria o di pianificazione del reato, sia la supposizione della compartecipazione di un altro soggetto che ha il ruolo di supervisore delle operazioni criminali. In ogni modo il reato è definito transnazionale anche in assenza di un gruppo criminale organizzato, infatti esistono reati di tipo monosoggettivo, qualificati come transnazionali perché pianificati in uno Stato e realizzati in un altro Stato, quindi la transnazionalità si ricava dalla pluri-localizzazione del reato. Infine, il quarto criterio per definire un reato transnazionale si ritrova nella lettera c) dell'articolo 3: un reato è transnazionale se “*è commesso in uno Stato, ma in esso è implicato un gruppo criminale organizzato impegnato in attività criminali in più di uno Stato*”, in questa definizione la transnazionalità è collegata alle attività del soggetto attivo. In questo caso un gruppo criminale è coinvolto in una attività criminale in uno Stato diverso da quello in cui opera in via principale. L'elemento fondamentale per definire transnazionale il crimine è il raggio d'azione in cui il gruppo criminale opera e realizza condotte illegali. [...] “*Saranno quindi i luoghi di consumazione dei singoli reati-fine a rendere transnazionale il gruppo criminale organizzato e non già né la multi-territorialità dell'accordo criminale o della organizzazione associativa e neppure la componente multinazionale o multi-etnica dei consociati*”<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Ibidem, pagg. 80-91.

La Convenzione di Palermo rappresenta il primo importante tentativo di dare una definizione giuridica al crimine organizzato transnazionale (COT) applicabile in una prospettiva universale. Durante i lavori della Commissione *ad hoc* è stato difficile trovare una definizione comune di gruppo criminale organizzato; infatti questo termine assume significati differenti nei diversi Stati membri delle Nazioni Unite, poiché ogni Stato ha una sua tradizione giuridica e culturale che è diversa da ogni altro Stato. Dunque non è stato possibile inserire nella Convenzione una definizione che contenesse parametri giuridici comunemente accettati, ma si è dovuto inserire nel testo normativo una definizione generica e ampia che accontentasse tutti gli Stati membri. Alla fine dei lavori della Commissione *ad hoc* si è giunti ad una definizione generica «*applicabile sul piano universale, nel quadro della cooperazione giudiziaria in materia penale tra gli Stati appartenenti ad aree geografiche, culturali e giuridiche molto diverse*<sup>24</sup>».

La definizione di gruppo criminale è enunciata nell'articolo 2 Terminologia della Convenzione:

*(a) "Gruppo criminale organizzato indica un gruppo strutturato, esistente per un periodo di tempo, composto da tre o più persone che agiscono di concerto al fine di commettere uno o più reati gravi o reati stabiliti dalla presente Convenzione, al fine di ottenere, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o un altro vantaggio materiale; [...]* (c) *Gruppo strutturato indica un gruppo che non si è costituito fortuitamente per la commissione estemporanea di un reato e che non deve necessariamente prevedere ruoli formalmente definiti per i suoi membri, continuità nella composizione o una struttura articolata*<sup>25</sup>.

Questa è una *definizione caratterizzata da elementi normativi che presentano una notevole ampiezza e flessibilità*<sup>26</sup>.

Nel mondo contemporaneo siamo in presenza sia di gruppi criminali tradizionali sia di nuovi gruppi criminali; i primi hanno una struttura

---

<sup>24</sup> C. Ponti "CRIMINI TRANSNAZIONALI E DIRITTO INTERNAZIONALE", Milano, 2010, pagg. 72-75.

<sup>25</sup> Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, Palermo, 12-15 dicembre 2000.

<sup>26</sup> C. Ponti "CRIMINI TRANSNAZIONALI E DIRITTO INTERNAZIONALE", Milano, 2010, pagg. 72-75.

gerarchica e sono più strutturati, i secondi sono caratterizzati da una maggiore flessibilità e sono meno strutturati, quindi lo scopo della Convenzione è quello di contrastare sia gli uni che gli altri in modo efficace. Numerose critiche sono state rivolte a questa definizione, in particolare molti studiosi affermano che la nozione di gruppo strutturato presenta delle incongruenze. La presenza nella definizione di una struttura e la volontà di applicare essa anche ai network criminali caratterizzati da una struttura molto flessibile, rende la definizione *vaga e indeterminata*, infatti in base ad essa ci troveremmo di fronte ad *un'organizzazione strutturata, la quale non necessita però di una struttura elaborata o sviluppata*<sup>27</sup>. Secondo autori italiani una definizione così generica del termine gruppo organizzato, potrebbe *rendere molto sottili i confini tra il gruppo criminale organizzato e la più semplice figura del concorso di persone nel reato (complicity)*, impedendo così di cogliere le peculiarità della criminalità organizzata transnazionale. La scelta fatta nella Convenzione è stata quella di accogliere anche le posizioni degli Stati appartenenti alla tradizione giuridica della common law, *nella quale la figura della conspiracy abbraccia sia le forme di mero accordo volte a commettere un reato, sia la realizzazione di uno o più reati da parte di un gruppo organizzato*<sup>28</sup>.

Al di là delle critiche che meritano molta considerazione per chi vuole avvicinarsi allo studio della Convenzione, è importante ricordare che essa è uno *strumento giuridico a vocazione universale*, in essa sono solo presenti *parametri normativi minimi in quanto si indirizza a tutti gli Stati del mondo*, è compito dei legislatori nazionali interpretare le disposizioni contenute nella Convenzione, infatti essa può solo fornire la cornice normativa di riferimento<sup>29</sup>.

L'importanza della Convenzione in Italia risulta molto evidente. Purtroppo siamo l'unico Paese occidentale in cui si ha la presenza di quattro organizzazioni criminali: mafia, camorra, 'ndrangheta e sacra corona unita.

---

<sup>27</sup> *Ibidem*, pag. 76.

<sup>28</sup> *Ibidem*, pag.77.

<sup>29</sup> *Ibidem*, pag. 78.

Le prime tre organizzazioni criminali oltre ad avere un forte potere sul territorio nazionale, hanno nel tempo esteso il loro raggio di azione altre nazioni attraverso la collaborazione con organizzazioni criminali straniere, il riciclaggio di denaro in attività economiche estere e il trasferimento sempre di denaro nei cosiddetti paradisi fiscali, ed infine, attraverso flussi migratori all'estero che favoriscono il prosieguo di attività illecite in terra straniera. Dunque in Italia siamo in presenza di tre organizzazioni criminali transnazionali, e la Convenzione di Palermo diviene per il nostro Paese uno strumento giuridico di grande importanza con cui combattere l'espansione di queste organizzazioni sia a livello nazionale che internazionale.

## CAPITOLO SECONDO

### Il lungo cammino delle Nazioni Unite per la prevenzione e la lotta al crimine organizzato transnazionale.

#### 1. Tappe fondamentali.

Storicamente si può ricostruire il percorso normativo di contrasto ai crimini transnazionali a livello internazionale in tre fasi: la I<sup>a</sup> fase comprende l'inizio del XIX secolo fino alla costituzione delle Nazioni Unite (1945), la II<sup>a</sup> e III<sup>a</sup> fase vedono il coinvolgimento attivo delle Nazioni Unite dal momento della sua costituzione fino agli anni '80 (II<sup>a</sup> fase), e dagli anni '90 fino ai giorni nostri (III<sup>a</sup> fase). L'azione internazionale in materia di reati transnazionali ha origine all'inizio del secolo scorso, quando molti Stati avvertirono la necessità di dover combattere determinati crimini attraverso la collaborazione internazionale, ritenuta uno strumento efficace per reprimere e contrastare alcune tipologie di crimine che travalicavano i confini nazionali, e pertanto gli strumenti giuridici nazionali non erano sufficienti ed adeguati per contrastare la portata innovativa di questi fenomeni criminali; di conseguenza gli Stati si fecero promotori di accordi internazionali<sup>30</sup>. Dopo seconda guerra mondiale, fu costituita l'Organizzazione delle Nazioni Unite che assunse a livello internazionale un ruolo di estrema importanza nello studio, nella prevenzione e nella soppressione dei reati transnazionali attraverso la negoziazione di nuove *suppression conventions*<sup>31</sup>. Nella

---

<sup>30</sup> "Accordi internazionali aventi ad oggetto alcuni gravi crimini: dalla tratta delle bianche alla circolazione delle pubblicazioni oscene, alla manifattura e commercio dell'oppio e di altre droghe, alla falsificazione del denaro". C. Ponti "CRIMINI TRANSNAZIONALI E DIRITTO INTERNAZIONALE", Milano, 2010, pag. 34.

<sup>31</sup> Esempi di *suppression conventions* adottate dopo la seconda guerra mondiale sono: "la Convenzione relativa alle infrazioni e a determinati altri atti compiuti a bordo di aereomobili" del 1963, "la Convenzione delle Nazioni unite contro il traffico illecito di droghe e sostanze psicotrope" del 1988, "la Convenzione europea sulla repressione del terrorismo del 1977". Ibidem, pagg. 18 e 34.



seconda fase le convenzioni furono adottate per affrontare il diffondersi sul piano internazionale di nuovi reati come il traffico di stupefacenti e il terrorismo aereo e marittimo. Nella terza fase che è in svolgimento tuttora, i fattori strutturali, i fattori storico-politici ed economici, hanno determinato una crescita esponenziale dei crimini transnazionali. Questa situazione ha fatto sì che venissero creati nuovi strumenti giuridici, in particolare La Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, i Protocolli addizionali, e la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione.

Queste convenzioni hanno una vocazione universale e la strategia di fondo per il contrasto dei crimini transnazionali *riflette un approccio molto più ampio e di tipo multi-disciplinare*<sup>32</sup>. Bisogna però fare alcune precisazioni. Il lavoro *“delle Nazioni Unite nel campo del diritto penale è costituito da un serie di attività molto diverse tra loro, e la produzione di norme internazionali ne è solo una componente*<sup>33</sup>”. Infatti nel Programma delle Nazioni Unite per la prevenzione del crimine e la giustizia penale del 1991, la funzione di sviluppo e promozione di strumenti internazionali è indicata all’ultimo posto dell’elencazione proposta dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite; preceduta dalla funzione di ricerca ed analisi dei fenomeni e delle tendenze criminali, di scambio e diffusione di informazioni sulla criminalità e sui sistemi di giustizia e di prevenzione, di formazione e specializzazione del personale, e di assistenza tecnica internazionale. Gli organi dell’Onu hanno sempre privilegiato la diretta assistenza agli Stati membri, cercando risposte alle esigenze del singolo Paese in determinate circostanze. L’intervento delle Nazioni Unite viene visto come un intervento supplementare, poiché il rispetto della sovranità nazionale, e quindi il diritto di ogni Stato membro di legiferare, è ritenuto di vitale importanza.

---

<sup>32</sup> *Ibidem*, pagg.33-35.

<sup>33</sup> G. Michellini e G. Polimeni, cfr. “Il fenomeno del crimine transnazionale e la Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale”, in E. Rosi (a cura di) “Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. La Convenzione ONU di Palermo”, Milano, 2007, pag. 1.

Solo negli ultimi dieci anni le Nazioni Unite sono intervenute nel campo del diritto penale con più continuità e con strumenti normativi più incisivi. Accanto all'elaborazione di trattati di settore, come quelli in materia di terrorismo<sup>34</sup>, vi è stata la costituzione della Corte penale internazionale (1998)<sup>35</sup>, la costituzione della Commissione per la prevenzione del crimine e la giustizia penale, all'interno della quale sono stati elaborati sia la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione sia la Convenzione di Palermo.

L'Assemblea generale delle Nazioni Unite già nel 1950 dispose la creazione di un comitato consultivo di esperti affinché si riunissero in congressi quinquennali con l'obiettivo di analizzare le tematiche che riguardavano la prevenzione del crimine e la giustizia penale. Nel quinto congresso tenutosi a Ginevra si è rilevato l'interesse del comitato di esperti sulle dimensioni nazionali e transnazionali della criminalità organizzata, ed infatti in questo congresso è stato coniato il termine crimine transnazionale<sup>36</sup>. Una svolta importante si è compiuta con la Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope adottata a Vienna il 20 Dicembre 1988. Essa ha avuto un forte impatto sulla Convenzione di Palermo; infatti nella Convenzione di Vienna temi come la repressione penale dei reati e la cooperazione internazionale in materia penale, sono stati trattati ampiamente rispetto alle convenzioni precedenti. Essendo una Convenzione sul traffico delle sostanze stupefacenti adotta anche delle misure efficaci alla lotta a tale traffico, e di conseguenza le misure repressive presenti nella sopraindicata

---

<sup>34</sup> Alcuni trattati in materia di terrorismo: International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings, adopted by the General Assembly of the United Nations on 15 December 1997; International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, adopted by the General Assembly of the United Nations on 9 December 1999; International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism New York, adopted by the General Assembly of the United Nations on 13 April 2005.

<sup>35</sup> La Corte Penale Internazionale è un tribunale per crimini internazionali che ha sede all'Aia, nei Paesi Bassi. La Corte venne istituita dallo Statuto di Roma, adottato dalla Conferenza Diplomatica dei Plenipotenziari delle Nazioni Unite, il 17 luglio 1998 a Roma.

<sup>36</sup> Per maggiori informazioni si rinvia al I capitolo, paragrafo II, di questa tesi.

convenzione, sono anche utili al contrasto delle organizzazioni criminali coinvolte in queste attività illecite.

Rispetto a quest'ultima la Convenzione di Palermo dà più spazio alle misure di prevenzione e alle misure di assistenza tecnica internazionale destinate a rafforzare le capacità di contrasto degli enti nazionali alla criminalità organizzata transnazionale<sup>37</sup>.

Nel 1991 viene istituita la Commissione per la prevenzione del crimine della giustizia penale, essa è un organo sussidiario del Consiglio Economico Sociale dell'Onu, le sue principali aree di intervento sono: il rafforzamento dell'azione internazionale per combattere il crimine sia a livello nazionale che a livello transnazionale; promuovere il ruolo del diritto penale nella tutela dell'ambiente, prevenzione della criminalità urbana, migliorare l'efficienza e l'imparzialità dei sistemi di amministrazione della giustizia penale. La Commissione svolge un ruolo di controllo e coordinamento sull'attuazione del programma delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e la giustizia penale, fornisce anche indicazioni per l'organizzazione dello United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice<sup>38</sup>. La prima sessione della Commissione per la prevenzione del crimine e della giustizia penale vide la partecipazione, come delegato italiano, di Giovanni Falcone che lanciò l'idea di una Conferenza internazionale da tenersi sul tema della Cooperazione multilaterale per la repressione dei crimini transnazionali. Tale conferenza si tenne a Napoli e si svolse dal 21 al 23 novembre 1994 sotto la presidenza di Silvio Berlusconi.

---

<sup>37</sup> G. Michellini e G. Polimeni, cfr. "Il fenomeno del crimine transnazionale e la Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale", in E. Rosi (a cura di) "Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. La Convenzione ONU di Palermo", Milano, 2007, pagg. 12-13.

<sup>38</sup> ONUITALIA.it

## **2. La Conferenza mondiale ministeriale delle Nazioni Unite sul crimine transnazionale organizzato (Conferenza di Napoli 1994)**

Alla Conferenza mondiale ministeriale delle Nazioni Unite sul crimine organizzato transnazionale svoltasi a Napoli nel 1994 hanno preso parte oltre 2000 partecipanti e delegazioni da 142 Stati (86 Stati rappresentati a livello ministeriale, mentre gli altri erano rappresentati dai rispettivi capi di Stato o di Governo) in aggiunta alle organizzazioni intergovernative e non governative. I lavori della Conferenza si sono conclusi con l'approvazione di una Dichiarazione politica ed un Piano d'azione globale<sup>39</sup>, in seguito fatti propri dall'Assemblea Generale dell'Onu e proprio in questa Conferenza per la prima volta si vagliò la possibilità di elaborare uno strumento giuridico mondiale contro il crimine organizzato transnazionale<sup>40</sup>. Il Piano d'azione politica venne intitolato "Piano mondiale d'azione contro la criminalità transnazionale organizzata", già da questo titolo si può indubbiamente affermare che l'obiettivo della Conferenza sia stato quello di gettare le basi di una nuova Convenzione internazionale. Tra i punti principali del Piano d'azione globale ritroviamo la definizione del concetto di criminalità organizzata transnazionale e di conseguenza l'incoraggiamento all'adozione di una legislazione omogenea in questo campo giuridico, la promozione di attività didattiche che sviluppino una cultura della legalità, lo sviluppo della cooperazione internazionale aiutando anche i paesi in via di sviluppo ad adeguare i loro sistemi penali e giudiziari, misure contro il riciclaggio dei proventi di attività illegali, confisca dei patrimoni illeciti e limitazione del segreto bancario. Purtroppo l'unanimità che ha accolto il Piano d'azione globale si è fermata sulla soglia di temi come il riciclaggio e

---

<sup>39</sup> Risoluzione Assemblea Generale Onu, A/RES/49/159, Naples Political Declaration and Global Action Plan against Organized Transnational Crime, 23 dicembre 1994

<sup>40</sup> G. Michellini e G. Polimeni, cfr. "Il fenomeno del crimine transnazionale e la Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale", in E. Rosi (a cura di) "Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. La Convenzione ONU di Palermo", Milano, 2007, pag. 9.

il segreto bancario. Alcuni Stati nutrivano seri dubbi circa la possibilità di affrontare tali questioni con uno strumento normativo internazionale che poteva compromettere i loro interessi economici.

Al paragrafo 34 del Piano di azione globale si chiedeva alla Commissione per la prevenzione del crimine e la giustizia penale, di adottare una Convenzione o una serie di convenzioni contro il crimine transnazionale organizzato, attraverso la consultazione dei governi membri delle Nazioni Unite, affinché si potesse conoscere l'impatto di tale Convenzione sui paesi, e si potesse discutere sulle tematiche che si dovevano trattare in essa. Nel suddetto paragrafo si desume l'estrema prudenza degli esperti che hanno formulato il Piano d'azione per evitare iniziali scontri su tematiche che venivano percepite in maniera molto differente nei vari paesi.

Nel paragrafo 11 si raccomandava l'adozione di una definizione univoca del concetto di criminalità organizzata, al fine di rendere possibile un adeguamento dei sistemi penali nazionali, che potesse favorire una cooperazione internazionale. Nel paragrafo 12 inoltre, sempre per facilitare la cooperazione internazionale e l'adeguamento dei sistemi penali, si richiedeva agli Stati *di tenere in considerazione le caratteristiche strutturali e il modus operandi dello stesso (crimine organizzato)*<sup>41</sup>, e sempre nello stesso paragrafo si elencavano le caratteristiche che definiscono il crimine organizzato. Quest'ultima direttiva non fu determinante nella stesura della Convenzione di Palermo, poiché si scelse di non concentrarsi *“sulle attività nelle quali i gruppi criminali si impegnano di volta in volta, bensì sulle strutture e sulle forme tipiche e generiche del loro agire [...] secondo questa prospettiva [...] la Convenzione doveva aspirare alla eliminazione delle organizzazioni criminali a prescindere da quali siano le specifiche attività criminali da esse intraprese”*<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> *Ibidem* pagg. 8-12

<sup>42</sup> *Ibidem* pagg. 8-12

La Conferenza di Napoli offrì le linee guida per stesura della Convenzione di Palermo, infatti anche se in quest'ultima non è presente una vera e propria definizione generale di crimine organizzato, non è neanche presente una lista di reati che ne definiscono il concetto, si è così rispettato il principio base del Piano d'azione globale, cioè quello di adottare una strategia e una normativa internazionale incentrata su *caratteristiche generiche della criminalità organizzata*.

### **3. Le conferenze ministeriali regionali e la Risoluzione dell'Assemblea generale 53/111: istituzione del Comitato *ad hoc* per l'elaborazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale.**

La Conferenza di Napoli lasciò molte perplessità in alcuni paesi sviluppati. Infatti mentre la maggior parte dei paesi accoglieva con molto entusiasmo l'idea di una Convenzione mondiale in altri, in particolare in paesi sviluppati come gli Stati Uniti e alcuni membri dell'Unione Europea, si manifestava scetticismo dovuto alla difficoltà di conciliare all'interno di uno strumento giuridico di portata mondiale concetti e misure normative appartenenti a sistemi giuridici profondamente diversi. Fino alla risoluzione dell'Assemblea generale dell'ONU si discusse di queste problematiche nelle conferenze ministeriali che si tennero a Buenos Aires nel 1995, a Dakar nel 1997 e a Manila nel 1998<sup>43</sup>, conferenze importanti nell'opera di persuasione nei confronti dei paesi più scettici. Queste Conferenze furono un valido

---

<sup>43</sup> G. Michelini e G. Polimeni, cfr. "Il fenomeno del crimine transnazionale e la Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale", in E. Rosi (a cura di) "Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. La Convenzione ONU di Palermo", Milano, 2007, pag. 10.

contribuito nella ricerca di una definizione comune di criminalità organizzata che potesse essere accettata dalla Comunità internazionale. Un importante ruolo fu svolto dal Governo polacco che presentò all'Assemblea generale un primo progetto di convenzione contro la criminalità organizzata. Tale progetto ha sortito effetti molto positivi, ed infatti l'Assemblea generale istituì un gruppo di esperti che rappresentavano i vari Governi nazionali e che si riunì per la prima volta a Varsavia nel febbraio del 1998 allo scopo di elaborare il progetto preliminare di un'eventuale convenzione. Le proposte formulate dagli esperti furono sottoposte alla Commissione per la prevenzione del crimine e la giustizia penale e sono servite da base per la discussione di un progetto di risoluzione volto ad autorizzare l'apertura dei negoziati ufficiali della Convenzione. In seguito, sulla base delle raccomandazioni della Commissione, l'Assemblea generale adottò la Risoluzione 53/111 con cui creò un Comitato speciale incaricato di elaborare una Convenzione sulla criminalità organizzata transnazionale.

Nella ottantacinquesima riunione plenaria svoltasi il 9 dicembre 1998 è stata discussa la Risoluzione 53/111 adottata il 20 gennaio 1999 sulla criminalità organizzata transnazionale. L'Assemblea Generale tenendo conto degli esiti delle Conferenze di Napoli, di Buenos Aires, di Dakar e di Manila, e *“convinta dell'importanza di un'azione continua da parte degli Stati membri finalizzati alla piena attuazione della Dichiarazione politica di Napoli e del Piano d'azione globale contro la criminalità organizzata transnazionale, adottata dalla Conferenza mondiale ministeriale sulla criminalità organizzata transnazionale, tenutasi a Napoli nel novembre 1994, convinta anche della necessità di procedere speditamente con l'elaborazione di una convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale, decide di costituire, senza limiti precisi un comitato intergovernativo ad hoc allo scopo di elaborare una convenzione internazionale globale contro la criminalità transnazionale organizzata e di discutere l'elaborazione, se del caso, degli strumenti internazionali riguardanti la tratta di donne e bambini, la lotta contro la fabbricazione illecita e il traffico di armi da fuoco, di loro parti,*

*componenti e munizioni, e il traffico illegale e il trasporto dei migranti, anche via mare; al paragrafo 12, inoltre [...] Chiede al Segretario generale di convocare una riunione del comitato intergovernativo ad hoc a Vienna il 18-29 gennaio 1999 e di prendere in considerazione la possibilità di convocare una seconda riunione prima della ottava sessione della Commissione sulla prevenzione del crimine e la giustizia penale, se ciò fosse necessario per avanzare il processo; al paragrafo 13 Decide di accettare la raccomandazione della Commissione per eleggere Luigi Lauriola (Italia) come Presidente del comitato intergovernativo ad hoc<sup>44</sup>”.*

Con questa risoluzione dunque si costituisce il Comitato *ad hoc*, che ha lavorato alla stesura della bozza definitiva della convenzione e dei protocolli, presentati in seguito agli Stati membri delle Nazioni Unite durante la Conferenza di Palermo. Le linee guida che ha dovuto seguire la commissione sono state quelle enunciate nel Piano d'azione globale di Napoli, tenendo conto però dei risvolti avvenuti durante le Conferenze Ministeriali. Il Comitato *ad hoc* ha tenuto 11 sessioni di lavoro tra il 1999 e il 2000, i lavori sono stati presieduti da Luigi Lauriola in riconoscimento dell'importante ruolo svolto dall'Italia nella lotta alla criminalità organizzata. Il Presidente venne affiancato da un *bureau* e da *rapporteur* rappresentativi delle diverse aree geografiche delle Nazioni Unite, 2 rappresentanti (incluso il presidente) del WEOG (Western European and Others Groups), 2 rappresentanti del GRULAC (Gruppo dei Paesi Latino-Americani e dei Caraibi), 2 dei paesi dell'Europa dell'Est, 2 dei paesi asiatici e 2 dei paesi africani. Ai lavori hanno partecipato delegazioni governative per la maggior parte interministeriali di oltre 100 Stati membri delle Nazioni Unite (da 91 paesi nella prima sessione del Comitato *ad hoc* a 121 nelle ultime 2 sessioni), ed osservatori di altre organizzazioni del sistema delle Nazioni Unite, sia organizzazioni intergovernative che non governative. I lavori si sono svolti in sessioni plenarie che deliberavano il testo normativo accanto a sessioni informali che preparavano le deliberazioni della sessione

---

<sup>44</sup> Traduzione mia della Risoluzione 53/111 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.



plenaria, con l'interpretazione simultanea nelle sei lingue ufficiali delle Nazioni Unite<sup>45</sup>.

Con la Risoluzione 53/114<sup>46</sup> adottata insieme alla Risoluzione 53/111, l'Assemblea Generale [...] *Convinta dell'opportunità di un più stretto coordinamento e cooperazione fra gli Stati in lotta contro la criminalità, compresi crimini legati alla droga, come riciclaggio di denaro sporco, traffico illecito di armi e reati di terrorismo, tenendo in mente il ruolo che potrebbe essere svolto sia dalle Nazioni Unite che dalle organizzazioni regionali in questo senso, [...]Riconoscendo la necessità urgente di intensificare le attività di cooperazione tecnica, al fine di aiutare i paesi, in particolare dei paesi in via di sviluppo e dei paesi con economie in transizione, con i loro sforzi nella traduzione in pratica degli orientamenti politici delle Nazioni Unite. Al paragrafo 13 [...]Invita il comitato intergovernativo ad hoc, stabilito sulla raccomandazione della Commissione sulla prevenzione del crimine e la giustizia penale, al fine di elaborare una convenzione internazionale globale contro la criminalità transnazionale organizzata a dedicare attenzione alla stesura del testo principale della convenzione, nonché, se del caso, degli strumenti internazionali che si occupano della tratta di donne e bambini, la lotta contro la fabbricazione illecita e il traffico di armi da fuoco, di loro parti componenti e munizioni, e il traffico illegale e il trasporto dei migranti, anche attraverso mare*<sup>47</sup>.

Dunque in questa risoluzione si affermò la volontà di preparare insieme alla Convenzione anche dei protocolli addizionali. Nella risoluzione dell'Assemblea generale 54/126, veniva definito il mandato del Comitato ad hoc e si richiedeva che i lavori si concludessero entro il 2000. Durante i

---

<sup>45</sup> G. Michelini e G. Polimeni, cfr. "Il fenomeno del crimine transnazionale e la Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale", in E. Rosi (a cura di) "Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. La Convenzione ONU di Palermo", Milano, 2007, pagg. 18-20.

<sup>46</sup> Risoluzione Assemblea Generale Onu, A/53/114, Strengthening the United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Programme, in particular its technical cooperation capacity, 9 dicembre 1998.

<sup>47</sup> Traduzione mia della Risoluzione 53/114 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

lavori preparatori si chiarì che la Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale avrebbe dovuto costituire uno strumento normativo autonomo ed autosufficiente, mentre i Protocolli addizionali sarebbero stati strumenti opzionali alla Convenzione per coprire aree di intervento specifiche che non potevano essere affrontate in modo appropriato nel testo della Convenzione. Nelle ultime sessioni fu istituito il consistency group<sup>48</sup>, un gruppo di revisione dei testi e di coordinamento giuridico e linguistico.

Il testo della Convenzione veniva perfezionato dal Comitato *ad hoc* nella decima sessione e venne trasmesso alla 55a sessione dell'Assemblea generale per la sua approvazione, in questa occasione si propose al Governo italiano di ospitare la Conferenza per la firma del documento. Nell'undicesima sessione del comitato *ad hoc* terminò la stesura dei primi due protocolli addizionali e vennero entrambi trasmessi all'Assemblea generale per la loro approvazione.

La Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale, il Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini, e il Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria, come detto sopra, vennero adottati dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nella 55a sessione con la Risoluzione 55/25 del 15 novembre 2000, mentre con la Risoluzione 54/129 si stabilì che la Conferenza avrebbe avuto luogo dal 12 al 15 dicembre 2000 a Palermo. Inoltre in una sessione straordinaria il Comitato *ad hoc* lavorò sul terzo Protocollo, definito Protocollo addizionale contro la produzione illecita ed il traffico di armi da fuoco, loro parti e componenti, e munizioni, quest'ultimo

---

<sup>48</sup> G. Michelini e G. Polimeni, cfr. "Il fenomeno del crimine transnazionale e la Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale", in E. Rosi (a cura di) "Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. La Convenzione ONU di Palermo", Milano, 2007, pag. 20.

venne adottato con la Risoluzione 55/255 del 31 maggio 2001 e firmato a New York.

Il Comitato *ad hoc* fu incaricato dall'Assemblea generale, tramite la Risoluzione 54/128, di incorporare nel testo della Convenzione di Palermo, misure contro la corruzione collegate alla criminalità organizzata transnazionale. In seguito alla firma della Convenzione di Palermo l'Assemblea delle Nazioni Unite ha avviato nuovi lavori per la stesura di una Convenzione Globale contro la corruzione, firmata a Merida nel 2003, ed entrata definitivamente in vigore il 14 dicembre del 2005.

## CAPITOLO TERZO

### La Conferenza internazionale: Global crime 2000.

#### INTRODUZIONE

*“La Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale”, il “Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini”, e il “Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria”, furono adottati nel vertice internazionale, Global crime 2000, presieduto dalle Nazioni Unite, che si svolse nella città di Palermo dal 12 al 15 dicembre 2000.*

Ancor prima di questo importante appuntamento, in Italia si svolsero numerosi dibattiti; ad esempio a Roma, il 2 e 3 novembre del 2000, fu organizzato, dalla Commissione parlamentare d’inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari, il seminario intitolato *“La costruzione dello spazio giuridico europeo contro il crimine organizzato”*; a Palermo, si tenne il forum nazionale (20 novembre 2000), sempre organizzato dalla Commissione parlamentare d’inchiesta sul fenomeno della mafia, assieme alla Commissione parlamentare d’inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, intitolato *“Le rotte delle ecomafie”*.

## 1. Seminari: breve excursus.

Nei giorni in cui vi fu la firma della Convenzione di Palermo e dei Protocolli addizionali, si svolsero diversi convegni e seminari.

Dal 12 al 14 dicembre, a Palazzo dei Normanni, si svolse il simposio “*Lo stato di diritto nel villaggio globale*”, organizzato dalle Nazioni Unite; in questo seminario le più alte personalità presenti alla Conferenza di Palermo si sono riunite per parlare degli affari illeciti che tacitamente, e senza limiti di spazio e di tempo, vengono realizzati attraverso internet. Tutti affermarono che era necessaria un'autorità transnazionale che potesse stabilire cosa è reato e cosa non lo è. Il ministro della Giustizia e presidente della conferenza Onu Piero Fassino, sostenne che: *«il villaggio globale ha annullato frontiere, fusi orari, distanze [...]La comunità internazionale fa di tutto per dettare regole che siano anch'esse internazionali e queste devono esistere anche - e soprattutto - a livello economico. Non si è ancora compreso che sviluppo, demografia, economia, ambiente, non sono più governate da politiche nazionali. Ecco allora che bisogna riflettere sulla permeabilità delle frontiere e sull'abbattimento delle distanze grazie ad internet. Bisogna riconoscere la presenza di autorità sovranazionali. E' contraddittorio pensare che il mondo possa essere globale ma allo stesso tempo governato da nazioni indipendenti l'una dall'altra»*.

Il 13 dicembre, sempre nel Palazzo dei Normanni, si tenne il seminario "*Crimine organizzato transnazionale e mass media*"; in questo incontro ci si chiese quale potesse essere il ruolo dei mass media nella lotta alla mafia, quanto i mezzi di comunicazione potevano influire sull'opinione pubblica, quali rischi poteva correre un giornalista che decideva di fare un'inchiesta sulla criminalità organizzata, e infine, quanto è veramente libera l'informazione. *«Il giornalismo ha il dovere di cercare la verità, ma spesso questa è nemica della criminalità»*, sostenne Pino Arlacchi, che ricordò i giornalisti assassinati in tutto il mondo e fece un accenno ad una stampa in qualche modo garante delle istituzioni. Soprattutto in quei paesi in cui la democrazia non è ancora

matura e dove vi sono minoranze della popolazione che lottano per la libertà di stampa. *«E' li che le Nazioni Unite devono far sentire il loro sostegno [...] una stampa libera deve avallare delicati processi di cambiamento e che in questo non può e non deve essere sola».* *«Non ci può essere democrazia e stato di diritto senza il sostegno da parte dei mass media - aggiunse l'ex ministro della Giustizia argentino Raul Granillo Ocampo - spetta a loro risvegliare le coscienze della gente affinché ogni cittadino possa esercitare una pressione sullo Stato e questo possa riflettere fedelmente la coscienza della popolazione».* Opinione condivisa dal giornalista ugandese Erich Ogosu Opolot mentre Ronald Ostrow, giornalista del Los Angeles Time ricordò di quando: *«vent'anni fa in America si istituirono delle Commissioni presidenziali (durante la presidenza Johnson) nel tentativo di risolvere problemi nazionali discutendone a tavolino con illustri esponenti dell'informazione. Il risultato è stato solo quello di togliere alcuni argomenti scottanti dalle prime pagine dei giornali. Ma i problemi spesso sono rimasti e le commissioni hanno avuto esclusivamente un grande valore simbolico. Il rischio di operazioni del genere è quello di trasformare i giornalisti in semplici portavoce del governo».* Il giornalista palermitano Daniele Billitteri, inoltre affermò: *«La mafia in Sicilia non è solo un'organizzazione criminale ma è qualcosa che ci portiamo appresso nella vita di tutti i giorni. Se la "vecchia mafia" è morta, ne sta nascendo un'altra sotto le ceneri, adeguata ai parametri del nuovo millennio. Ancora una volta la mafia saprà sopravvivere: si è passati dall'antica criminalità agricola a quella economica delle città. Poi è arrivato il commercio della droga, delle sigarette. Oggi la criminalità si prepara ad imparare ed a sfruttare i nuovi mezzi di comunicazione, la grande Rete, la new economy. Il nuovo boss sarà più colto e più raffinato di chi lo ha preceduto, la figura dell'uomo d'onore che parla siciliano e che porta la coppola è destinata a scomparire. Il nuovo boss sarà padrone delle nuove tecnologie, sarà più abile a trattare che non a combattere. Scommetto che saprà anche parlare inglese».*

Nello stesso giorno, ai Cantieri Culturali della Zisa, si svolse il seminario organizzato dall'associazione Libera di don Ciotti e dall'Ispac "*Strategie di prevenzione contro il crimine organizzato transnazionale: il ruolo delle organizzazioni non-governative*".

Il seminario fu introdotto da un saluto del sindaco Leoluca Orlando, seguito da numerosi interventi, come quello del Commissario nazionale antiracket e antiusura Tano Grasso, del presidente del Centro Siciliano di Documentazione "Giuseppe Impastato" Umberto Santino e del Procuratore nazionale antimafia Pier Luigi Vigna. Il primo ad intervenire al dibattito fu don Ciotti, le cui riflessioni non furono tanto ottimiste quanto quelle presentate nel corso della Conferenza ufficiale. La mafia continua a vivere, spara di meno ma è sempre attiva; è nel silenzio che meglio riesce a costruire il suo futuro. «*Accanto alla repressione e all'azione giudiziaria – affermò don Ciotti – è necessaria un'azione di partecipazione sociale, di promozione culturale e di sviluppo economico per battere le mafie [...] basta con l'ambiguità di quei partiti che al loro interno hanno persone che sono espressione di illegalità, basta con una politica più preoccupata all'estetica che all'etica del suo agire*». Si dichiarò inoltre contrario ai lati perversi della globalizzazione, che hanno incrementato le attività delle organizzazioni criminali, gli squilibri territoriali, i divari sociali e le ingiustizie. In conclusione del seminario Rita Borsellino giudicò «*un po' ridicola*» la decisione di presentare a Palermo una realtà inesistente, ossia una realtà in cui la mafia è sconfitta. Era giusto ed importante non dimenticare le cose positive fatte e i risultati raggiunti, ma era, ed è, necessario non abbassare mai la guardia poiché, paradossalmente, «questo è un momento difficile come pochi altri nel nostro passato»<sup>49</sup>.

Il 14 dicembre, sempre ai Cantieri Culturali, vi fu il simposio "*Il ruolo della società civile nella lotta alla criminalità organizzata: implicazioni globali del Rinascimento di Palermo*"; lo stesso giorno si svolse a Catania il forum "*Per un'azione globale nella lotta contro il traffico di*

---

<sup>49</sup> Global crime 2000: oggi la mafia non è solo cosa nostra, in ANTIMAFIA DUEMILA.

persone"; infine, dal 13 al 15 dicembre si svolse il seminario internazionale "I crimini della globalizzazione" promosso da Arci Palermo, Asgi (Associazione studi giuridici sull'immigrazione), Centro Impastato, Ciss (Cooperazione internazionale sud-sud), Cobas scuola, Coordinamento palermitano per la pace, Gruppo Abele, Legambiente.

Inoltre, si sviluppò in opposizione della conferenza internazionale delle Nazioni Unite, il movimento "Against Global Crime". Questo movimento racchiuse al suo interno realtà molto diverse fra loro, il cui obiettivo era quello di boicottare il vertice dell'ONU. Gli organizzatori di questo movimento scrissero nel loro manifesto che «Il vertice servirà da passerella ai potenti del mondo (Clinton e criminali di vario calibro) per sancire una Convenzione internazionale sulla criminalità transnazionale. Insomma gli stati si metteranno d'accordo con la scusa di combattere il crimine internazionale, al quale essi sono funzionali e, che quindi mai potranno contrastare, per aumentare lo stato di controllo e di repressione nei confronti di tutti quegli individui e quelle realtà rivoluzionarie che si oppongono alla concentrazione delle ricchezze collettive e alla globalizzazione della fame<sup>50</sup>.»

Nei prossimi due paragrafi, esporrò le idee e i programmi presentati in due seminari: il Simposio Internazionale "Il ruolo della società civile nella lotta alla criminalità organizzata: implicazioni globali del Rinascimento di Palermo", sponsorizzato dal United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention, dalla città di Palermo e dall'Istituto per il Rinascimento Siciliano ("The Sicilian Renaissance Institute"), e il seminario "I crimini della globalizzazione".

---

<sup>50</sup> Manifesto sponsorizzato in alcune pagine internet, nei giorni precedenti alla Conferenza di Palermo:  
<http://lists.peacelink.it/razzismo/msg00241.html>;  
<http://it.groups.yahoo.com/group/libertari/message/9622>.



## **1.1 Simposio “Il ruolo della società civile nella lotta alla criminalità organizzata: implicazioni globali del Rinascimento di Palermo”.**

Il simposio internazionale intitolato “Il ruolo della società civile nella lotta alla criminalità organizzata: implicazioni globali del Rinascimento di Palermo”, si svolse nella città di Palermo il 14 Dicembre del 2000.

L’obiettivo del simposio fu quello di definire il ruolo della cultura della legalità attraverso lo studio dell’approccio culturale applicato nella città di Palermo dopo le stragi del 1992, offrendo ad altri paesi che si trovano ad affrontare i problemi della criminalità e della corruzione, l’esempio adeguato per affrontarle. Il simposio venne strutturato in due sessioni, nella prima sessione intitolata “Il rinnovamento culturale in Sicilia”, venne discussa l’opera di cambiamento che avvenne a Palermo dopo insediamento dell’amministrazione comunale di Leoluca Orlando, già sindaco di Palermo dal 1985 al 1990, che si ricandidò nel 1993, anno del vero cambiamento e della vera Rinascita della città di Palermo; nella seconda sessione il dibattito si svolse attorno le esperienze estere di promozione della cultura della legalità.

Come affermato dal moderatore del simposio, Roy Godson, professore ordinario di “Government” alla Georgetown University, nonché Presidente del National Strategy Information Center di Washington «*Questa Convenzione – la Convenzione di Palermo- è il primo grande trattato internazionale del 21° secolo, e rappresenta un chiaro segno della cooperazione che si sta cominciando a sviluppare per fronteggiare un problema che si è andato aggravando negli ultimi decenni del 20° secolo*»<sup>51</sup>. In particolare, un ruolo di primo piano, per rendere più efficaci gli sforzi volti a prevenire e a sconfiggere la criminalità organizzata nazionale e transnazionale, è svolto dalla società. «*La società deve muoversi in armonia con quello che in lingua*

---

<sup>51</sup> Discorso di Roy Godson, durante il Simposio “Il ruolo della società civile nella lotta alla criminalità organizzata: implicazioni globali del Rinascimento di Palermo”. Palermo, 14 dicembre 2000, pag. 7.

*inglese si chiama “law enforcement”, e cioè l’apparato delle istituzioni pubbliche preposte al rispetto e all’applicazione della legge, dalle forze dell’ordine alla magistratura. Senza l’appoggio della società, il “law enforcement” non può essere efficace sino in fondo. [...] senza “law enforcement” e senza buone leggi, è la società a non poter funzionare in modo regolare. Questi due elementi, queste due ruote del carro, debbono girare alla stessa velocità perché il carro possa andare avanti<sup>52</sup>».*

La sessione mattutina iniziò con i saluti di Rita Borsellino e Maria Falcone; Rita Borsellino, affermò che il rinascimento di Palermo è stato *«un processo lento, graduale e progressivo, che è scattato sull’onda della grande emozione suscitata dalle stragi del 1992 nelle quali persero la vita Giovanni Falcone, sua moglie Francesca Morvillo, Paolo Borsellino e tanti giovani agenti delle loro scorte[...] siamo all’adolescenza di questa rinascita. L’adolescenza è proprio il momento in cui ciascuno prende coscienza di sé, in cui si rende conto di chi è e di cosa si può diventare, in cui prende l’impegno di diventare qualcosa di più, qualche cosa di meglio e di più grande<sup>53</sup>»*; Maria Falcone aggiunse: *«il 1992 può in effetti essere definito così come lo definì un giornalista anni fa: il natale della vera antimafia, l’anno della nascita di una presa di coscienza da parte della società civile e del suo impegno a opporsi con forza a Cosa Nostra[...] la grande forza espressa dalla società palermitana nel far decidere allo Stato di condurre finalmente nei confronti della mafia quella che Giovanni definiva una lotta degna di un paese civile. Il ruolo principale della società è stato proprio questo: far capire all’Italia e al mondo che era giunto il momento di dire no, che era giunto il momento di cambiare totalmente il modo di agire<sup>54</sup>»*.

Dopo i saluti di Rita Borsellino e Maria Falcone furono esposte le relazioni di vari esponenti, tra cui Piero Grasso, allora Procuratore Capo della Procura della Repubblica di Palermo, ed oggi Capo della Direzione nazionale antimafia. La sua relazione fu sul ruolo della legge e

---

<sup>52</sup> *Ibidem*, pag. 7.

<sup>53</sup> Discorso di Rita Borsellino, sorella del Giudice Paolo Borsellino e vice presidente dell’Istituto per il Rinascimento siciliano e vice presidente di Libera, durante il Simposio “Il ruolo della società civile nella lotta alla criminalità organizzata: implicazioni globali del Rinascimento di Palermo”. Palermo, 14 dicembre 2000, pagg. 4-5.

<sup>54</sup> Discorso di Maria Falcone, sorella del Giudice Giovanni Falcone e presidente della Fondazione Giovanni e Francesca Falcone,

l'applicazione che ne è stata fatta dagli anni 80 in poi. In particolare, «*la strategia della lotta alla mafia si è incentrata su interventi globali di carattere legislativo, amministrativo, finanziario e penale*»<sup>55</sup>.

La strategia di lotta alla criminalità organizzata, di lotta a Cosa Nostra, si basava su alcuni fondamentali obiettivi:

- 1) aggravamento delle pene per i reati di associazione mafiosa;
- 2) inasprimento delle condizioni di vita all'interno del carcere, non attraverso torture fisiche, ma impendendo che i boss mafiosi continuassero, da dietro le sbarre, a dirigere l'organizzazione criminale;
- 3) adeguamento della magistratura e delle forze di polizia alle peculiari caratteristiche della mafia; il pool antimafia di Giovanni Falcone e Paolo Borsellino è stato d' esempio a questo adattamento, a ciò è servita la creazione della direzione nazionale antimafia, delle procure distrettuali antimafia, della direzione investigativa antimafia e così via;
- 4) potenziamento degli strumenti investigativi, ad esempio intercettazioni ambientali, telefoniche, operazioni sotto copertura;
- 5) realizzazione di un sistema di protezione dei collaboratori di giustizia, in particolare il ruolo dei pentiti è stato fondamentale per creare destabilizzazione all'interno dell'organizzazione mafiosa;
- 6) sequestro e confisca dei patrimoni accumulati illecitamente;
- 7) salvaguardia del sistema economico, legale e politico dalle infiltrazioni e dal condizionamento della mafia attraverso diverse misure, dalle norme antiriciclaggio, a misure predisposte al controllo degli appalti pubblici, dallo scioglimento dei consigli comunali e provinciali, alla prescrizione di gravi sanzioni per il reato coincidente nello scambio elettorale politico-mafioso;
- 8) misure che tutelino le vittime della mafia<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> Piero Grasso, in "Il ruolo della società civile nella lotta alla criminalità organizzata: implicazioni globali del Rinascimento di Palermo". Palermo, 14 dicembre 2000, pag. 8.

<sup>56</sup> *Ibidem*, pagg.8-9.

Purtroppo alcuni di questi punti di questa strategia vengono messi in discussione, il carcere non è così tanto duro, i collaboratori di giustizia vengono spesso delegittimati, e le norme di procedura penale risultano sempre meno adatte a gestire processi per reati di criminalità organizzata.

Un'efficace lotta alla mafia può essere sviluppata solo se all'azione repressiva da parte dello Stato, si accompagnano a interventi che garantiscano la tutela dei diritti fondamentali dei cittadini, in particolare il diritto al lavoro e il diritto alla salute; «*Cosa Nostra non è un'organizzazione criminale comune, non crea solo profitto ma anche potere. Per infiltrarsi nel sistema ha bisogno di consenso, di favori, di collusioni, e quando non li ottiene usa l'intimidazione e la violenza*<sup>57</sup>», quindi se non vi è uno stato di diritto, se il cittadino non si sente tutelato dallo Stato, in quel vuoto si insinua la mafia, sostituendosi allo Stato.

Dal punto di vista della repressione dei fenomeni criminali si passò poi a quello della prevenzione, ed è molto importante in questo caso, l'intervento di Alessandra Siragusa, assessore alla pubblica istruzione e alle attività educative della città di Palermo.

L'assessore Siragusa condivideva l'idea del Procuratore Grasso, e cioè che la mafia controlla il territorio anche attraverso alleanze con rappresentanti delle istituzioni e della politica, e che tale controllo si è perpetuato attraverso lo sfruttamento delle inefficienze dell'apparato burocratico statale; ad esempio fino agli anni '90 il centro storico della città era completamente abbandonato, ancora pieno di macerie della guerra e del terremoto del 1968. La città, a causa delle infiltrazioni mafiose negli appalti edilizi è cresciuta disordinatamente, enormi quartieri periferici erano privi delle strutture essenziali di servizio urbano. Le scuole e gli edifici scolastici esistenti non erano sufficienti ad ospitare gli alunni e di conseguenza, a titolo esemplificativo, nell'anno scolastico 1992/93, 300 classi di bambini dovevano frequentare la scuola di pomeriggio a turnazione, con evidenti disagi sia per le famiglie, che per i docenti. In

---

<sup>57</sup> *Ibidem*, pag.11.

quello stesso anno scolastico il 70% delle classi era sistemato in immobili presi in affitto, e in seguito ad accertamenti in sede giudiziaria, si scoprì che era proprio la mafia a manovrare affinché non si costruissero scuole; lo scopo era quello di obbligare il comune a prendere in affitto, a prezzi stratosferici, edifici di proprietà di mafiosi o di loro amici. Infatti, è interesse dei mafiosi che i bambini non vadano a scuola, che crescano nell'ignoranza, affinché il condizionamento del potere mafioso sia più efficace. La strategia attuata dall'amministrazione comunale fu quella di puntare sulla ricostruzione dell'identità dei cittadini, facendo sì che ogni individuo sentisse propria la città e quindi facesse di tutto per proteggerla dal controllo della mafia; «*Palermo era una città alla quale il soffocante e degradante dominio mafioso aveva tolto la propria identità. Noi palermitani non la amavamo più questa nostra città, e per anni l'abbiamo considerata orribile*»<sup>58</sup>. La scuola è stata il vero motore sociale, i docenti, i dirigenti scolastici, hanno promosso *la cultura della legalità e la cultura della cittadinanza*<sup>59</sup>.

I ragazzi sono stati incoraggiati alla scoperta del loro quartiere, vedendo con i loro occhi ciò che in esso non funzionava e spingendoli a proporre e elaborare progetti di miglioramento. Tra i tanti progetti promossi dal comune e dalle scuole vi fu quello "La scuola adotta un monumento". I ragazzi delle scuole "adottavano" un monumento degradato, lo studiavano, se ne prendevano cura, e cercavano di farlo restaurare per poterlo riaprire al pubblico.

Anche Giovanni Pepi, condirettore del Giornale di Sicilia, espose le iniziative del suo giornale. All'interno del giornale veniva pubblicato periodicamente un grafico dal titolo "Mafia e dettagli", in cui veniva dato un quadro aggiornato della situazione in cui versava il territorio, oppure, ogni giorno un gruppo di 4 o 5 giornalisti riceveva le segnalazioni dai

---

<sup>58</sup>Alessandra Siragusa, nel Simposio "Il ruolo della società civile nella lotta alla criminalità organizzata: implicazioni globali del Rinascimento di Palermo". Palermo, 14 dicembre 2000, pag. 17.

<sup>59</sup>*Ibidem*, pag. 17.

cittadini e da quelle segnalazioni faceva nascere dei veri e propri servizi di cronaca. Poi, con la collaborazione degli istituti scolastici, veniva pubblicata un'intera pagina intitolata "Cronaca in Classe", dove erano riportati articoli scritti dagli studenti che frequentavano gruppi di tre/quattro scuole, questi gruppi cambiavano di settimana in settimana e per incoraggiare i ragazzi ad essere ancora più attivi, ogni settimana venivano organizzati incontri in classe con personalità importanti della politica, della magistratura, dell'economia, ai quali gli studenti potevano rivolgere delle domande.

Infine l'intervento di Leoluca Orlando, sindaco della città di Palermo. Egli nel suo intervento affermò che *«il segno distintivo del cambiamento è stata la riappropriazione della nostra identità, cioè a dire della nostra storia, della nostra cultura millenaria, nel cui contesto la mafia si presenta come un fenomeno episodico e degenerativo, una sorta di cancro che, per quanto maligno, è sempre possibile estirpare<sup>60</sup>»*.

Il progetto culturale proposto dall'amministrazione comunale servì a dimostrare che *il cambiamento, più che attraverso discorsi generici, si trasmette meglio attraverso gli esempi e le testimonianze dirette e personali delle singole persone. [...] Il nostro progetto è diretto a erodere e sgretolare la mentalità, diffusa e sedimentata da secoli, che tutto il Sicilia sarebbe destinato a restare come in passato<sup>61</sup>*. Egli riportò alcuni esempi dei cambiamenti avvenuti grazie a questo cambio di mentalità: molte edifici storici furono riaperti, come il Teatro Massimo, i Cantieri Culturali che ospitarono questo Simposio, i beni confiscati alla mafia furono utilizzati a fini sociali, infatti l'associazione Libera, utilizzava, e utilizza, questi beni confiscati producendo olio di oliva, conserve, vino e quant'altro. Inoltre, anche un'agenzia internazionale come Moody ha colto il cambiamento avvenuto in città, e assegnò alla città di Palermo il rating A3, un grado di valutazione della solidità e affidabilità finanziaria dell'amministrazione comunale che viene definito eccellente.

---

<sup>60</sup> Leoluca Orlando, nel Simposio "Il ruolo della società civile nella lotta alla criminalità organizzata: implicazioni globali del Rinascimento di Palermo". Palermo, 14 dicembre 2000, pag. 22.

<sup>61</sup> *Ibidem*, pag. 24.

Nella seconda sessione, intitolata: “La promozione di una cultura della legalità in altre regioni del mondo”, intervenne Pino Arlacchi, Vice segretario generale delle Nazioni Unite. Egli affermò che una cultura legalità è possibile anche in condizioni di povertà; infatti questo è il senso dell’esperienza siciliana. Lo sviluppo e la crescita economica si possono conseguire solo attraverso il cambiamento culturale e l’affermazione del primato della legge. Infatti, *«la mafia costituiva di per sé uno dei maggiori ostacoli allo sviluppo e, perciò, combattere contro la mafia significava anche combattere per lo sviluppo della Sicilia<sup>62</sup>»*. Combattere la corruzione, combattere la criminalità organizzata è la stessa cosa che combattere per lo sviluppo, perché corruzione e criminalità impediscono la crescita economica. Dovremmo da una parte promuovere la prevenzione e la cultura della legalità, e dall’altra combattere con forza tutte le manifestazioni di corruzione, violenza e criminalità organizzata<sup>63</sup>.

Ad Hong Kong verso la metà degli anni '70 vi era il predominio delle organizzazioni criminali, le cosiddette Triadi, che avevano il predominio sia su Hong Kong che su altre regioni dell’Asia. Il loro campo d’azione era il traffico di droga e altri affari illeciti, la corruzione era uno dei mezzi necessari affinché i criminali potessero infiltrarsi nell’apparato politico statale. Dunque, per combattere il dilagare della corruzione, verso la metà degli anni '70, fu istituito un ente denominato Commissione Indipendente contro la Corruzione (ICAC), il cui obiettivo principale era lo sradicamento di quel tipo di mentalità, che permetteva di accettare senza alcun cenno di ribellione la corruzione che dilagava in tutta l’isola. Alan Lai Nin, Presidente dell’ICAC di Hong Kong, negli anni '80 contribuì alla creazione all’interno dell’ICAC del dipartimento per le relazioni con la comunità. In particolare, compito dell’ICAC era quello di educare i cittadini contro i mali della corruzione e di promuovere e impiegare il

---

<sup>62</sup> Intervento di Pino Arlacchi durante il Simposio: “Il ruolo della società civile nella lotta alla criminalità organizzata: implicazioni globali del Rinascimento di Palermo”. Palermo, 14 dicembre 2000, pag. 29.

<sup>63</sup> *Ibidem*, pag.

pubblico appoggio in questa lotta. Tre erano le direzioni verso cui si muoveva l'azione dell'ICAC: indagine, prevenzione ed educazione<sup>64</sup>.

L'esperienza di Baja California, prende come modello i casi di Palermo Palermo ed Hong Kong. Baja California è uno Stato della federazione messicana, si trova nella parte nord- occidentale del Messico e circa la metà della popolazione risiede nella città di Tijuana che confina con la città americana di San Diego; tra tutte le regioni di confine del mondo essa è il più attivo porto di transito. Il ministro Gomez Morin spiegò ai partecipanti del Simposio, come potevano essere di grande importanza i programmi scolastici speciali; egli ribadì i concetti di Pino Arlacchi durante il decimo Congresso delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine, tenutosi a Vienna nell'aprile del 2000; *«il concetto di “stato di diritto” riflette il contratto sociale che lega lo stato alla società, perché tra l'altro esso implica la creazione e il mantenimento di un clima di sicurezza che va ben oltre il semplice “governo mediante il diritto”[...] “La nuova frontiera per la difesa dello stato e della società non coincide più in molti casi con i confini della nazione. È contro la criminalità in tutte le sue forme e manifestazioni, e particolarmente contro la criminalità organizzata transnazionale, che dobbiamo creare nuove e più solide barriere”<sup>65</sup>».*

I cartelli della droga e le organizzazioni criminali messicane trasportano le sostanze stupefacenti dal sud America verso gli Stati Uniti attraverso Baja California, prima pagavano in contanti i propri affiliati locali, in seguito iniziarono a pagare i loro affiliati attraverso partite di droga, che questi rivendono in Messico. Assieme al National Strategy Information Center di Washington e col prof. Godson, lo Stato di Baja California decise di lanciare un programma nelle scuole, con l'obiettivo di educare i ragazzi contro la criminalità organizzata e la corruzione. Il progetto iniziò con un corso di

---

<sup>64</sup> Intervento di Alan Lai Nin, nel Simposio “Il ruolo della società civile nella lotta alla criminalità organizzata: implicazioni globali del Rinascimento di Palermo”. Palermo, 14 dicembre 2000, pagg. 32-36.

<sup>65</sup> Intervento di Pino Arlacchi, “Dichiarazione di Vienna su criminalità e giustizia” del X Congresso delle Nazioni Unite sulla Prevenzione del Crimine e il trattamento dei detenuti, Vienna, 10-17 aprile 2000.



studio pilota in otto scuole su entrambi i lati del confine, quattro scuole a Tijuana e quattro a San Diego. Altre otto scuole furono utilizzate come controllo e prima della partenza dei corsi gli alunni furono sottoposti a dei test per verificare le loro conoscenze in materia di criminalità organizzata e corruzione. Il corso pilota fu dapprima organizzato in 36 lezioni ed in seguito in 60 lezioni.

Il progetto aveva due distinti obiettivi: il primo obiettivo era quello di fornire conoscenze profonde ai ragazzi sul fenomeno della criminalità e sulla corruzione, spiegando che la cultura dell'illegalità, la violenza e la corruzione rappresentavano una minaccia per i valori, per l'economia, per la sicurezza e il benessere dei cittadini. Gli studenti così potevano imparare cosa loro possono fare per resistere alle tentazioni della criminalità organizzata e della corruzione e per contribuire alla creazione di una cultura della legalità.

Il secondo obiettivo riguardava il comportamento degli studenti, infatti, attraverso questi programmi si cercò di sviluppare in essi un atteggiamento di rifiuto riguardo la criminalità e la corruzione, accettando il principio della prevalenza del diritto in una società democratica.<sup>66</sup>

Infine, altre idee simili vennero sviluppate nella repubblica del Botswana e nella Georgia. Nel primo caso, furono sviluppate politiche educative perché la repubblica del Botswana era un paese di recente formazione e i governanti decisero di attuare politiche di prevenzione alla criminalità organizzata. Questa scelta fu avvalorata anche perché vi furono casi di corruzione ed inoltre, furono scoperti giacimenti di diamanti. Nel 1994 fu istituito il Directorate on Corruption and Economic Crime (DCEC), la cui strategia di intervento coordinata si sviluppa su tre

---

<sup>66</sup> Intervento di Lorenzo Gomez Morin, nel Simposio "Il ruolo della società civile nella lotta alla criminalità organizzata: implicazioni globali del Rinascimento di Palermo". Palermo, 14 dicembre 2000, pagg. 37-39.

fronti: indagini, prevenzione ed educazione pubblica contro i mali della corruzione e del crimine<sup>67</sup>.

Altro caso esplicitato nel simposio fu quello della Repubblica della Georgia, stato transcaucasico che fino al 1991 faceva parte dell' Unione Sovietica. Come la repubblica del Botswana, anche la Georgia dovette affrontare problemi di transizione da un'economia pianificata e regolata dallo Stato, ad un'economia capitalistica, di mercato libero. Come tanti altri stati post-sovietici, essa si trovò ad affrontare un grave collasso economico, di conseguenza il paese era afflitto da una corruzione dilagante e dal proliferare di organizzazioni criminali; nel 2000 dunque si decise di istituire un gruppo di lavoro che elaborasse un programma anticorruzione<sup>68</sup>.

In conclusione, in questo simposio, i partecipanti hanno cercato di dimostrare che una cultura della legalità è necessaria affinché risultino efficaci tutti gli strumenti repressivi. La cultura della legalità viene promossa attraverso la scuola, i centri di autorità morale (istituzioni fideistiche, leader dei movimenti religiosi e laici, esponenti della società civile) e i mezzi di informazione.

---

<sup>67</sup>Intervento di Adolf Hirschfeld, nel Simposio "Il ruolo della società civile nella lotta alla criminalità organizzata: implicazioni globali del Rinascimento di Palermo". Palermo, 14 dicembre 2000, pagg. 40-45.

<sup>68</sup>Intervento di Lado Chanturia, nel Simposio "Il ruolo della società civile nella lotta alla criminalità organizzata: implicazioni globali del Rinascimento di Palermo". Palermo, 14 dicembre 2000, pagg. 45-46.

## 1.2 Seminario “I crimini della globalizzazione”

A Palermo, nei giorni 13, 14 e 15 dicembre del 2000, si svolse il seminario internazionale “I crimini della globalizzazione”, alla presenza di numerosi studiosi, per lo più sociologi, italiani e stranieri. Fulcro dell'intero seminario fu delineare le peculiarità del processo economico, storico e sociologico definito «globalizzazione», fenomeno del XXI° secolo, potente ordinatore sociale, criticato dagli studiosi presenti al seminario, poiché caratterizzato da aspetti criminali o criminogeni<sup>69</sup>. In particolare, il seminario “I crimini della globalizzazione” nasce in opposizione al Global Crime 2000, ossia alla Conferenza di Palermo, e in opposizione alla globalizzazione neoliberista.

Secondo gli studiosi, *la globalizzazione non è un sistema economico afflitto da fenomeni di criminalità, ma è un sistema di economia criminale che affligge le economie ed i mercati di tutto il mondo, la globalizzazione è il problema, essa è portatore, il produttore di questa criminalità*<sup>70</sup>. La globalizzazione è un'economia criminale, che ha preso il posto dell'economia capitalistica, essa è *un'economia che espropria il surplus, e lo estrae da dove riesce a trovarlo, nelle forme e nelle condizioni migliori*<sup>71</sup>.

La globalizzazione è la forma organizzata ed istituzionalizzata della criminalità economica. Essa si basa su cinque pilastri, i quali sostengono l'economia capitalistica mondiale:

- 1) la finanza (il 50-60% del guadagno realizzato dalle grandi imprese transnazionali proviene da attività speculative e finanziarie);
- 2) l'industria delle armi;
- 3) il commercio della droga (l'introduzione della droga artificiale, ecstasy, ha consentito oltre che l'innovazione di prodotto anche l'innovazione di

---

<sup>69</sup> Marco Antonio Pirrone e Salvo Vaccaro, Premessa in “I crimini della globalizzazione”, Palermo, 2002, pag. 12.

<sup>70</sup> Bruno Amoroso, cfr. “Globalizzazione e criminalità”, in “I crimini della globalizzazione”, Palermo, 2000, pag. 55.

<sup>71</sup> *Ibidem*, pag. 55.

processo produttivo, infatti le materie prime vengono prese nei paesi di origine e poi la trasformazione avviene a casa nostra);

4) commercio degli organi ;

5) commercio dei rifiuti, dai rifiuti atomici a quelli chimici di ogni tipo<sup>72</sup>.

Questi cinque pilastri della globalizzazione rappresentano l'80% dell'economia capitalistica mondiale (anno 2000).

La storia di Palermo e della Sicilia sono interessanti per capire la storia della criminalità. Il rapporto tra la mafia ed i sistemi produttivi è evidente nei cambiamenti avvenuti in seno alla società siciliana e palermitana. La mafia è nata come criminalità legata soprattutto al mondo rurale, al suo sfruttamento mediante il *taglieggiamento*<sup>73</sup>. La sua influenza si è estesa anche ad altri settori poiché vi erano, e vi sono, problemi sociali a monte. Sono le ragioni sociali che danno la giusta spinta all'affermazione della mafia, *si instaura tra vittime e carnefici un rapporto sado-masochista*<sup>74</sup>: gli individui cercano la protezione, questa viene offerta dalla mafia, ma la contropartita è il loro sfruttamento. Dalla mafia agraria, si passò a quella urbana; la mafia svolgeva il ruolo di mediatore tra i bisogni dei cittadini e il sistema politico *«c'era un sistema politico, e dei bisogni di base che spingevano e che quindi davano alla mafia il ruolo di mediazione che consentiva di giocare sui bisogni della gente: avere una casa a qualunque costo e dall'altro il bisogno dei politici di giocare sui ruoli e così via*<sup>75</sup>». In seguito, si affermò la mafia della droga, la mafia legata alla costruzione delle grandi infrastrutture, ed oggi la mafia transnazionale<sup>76</sup>.

---

<sup>72</sup> *Ibidem*, pagg. 55-59. Da notare che nella Convenzione di Palermo, non si fa alcun cenno ai crimini ambientali.

<sup>73</sup> *Ibidem*, pag. 62.

<sup>74</sup> *Ibidem*, pag. 62.

<sup>75</sup> *Ibidem*, pag. 62-63.

<sup>76</sup> Per un approfondimento sulle fasi dell'economia mafiosa, si veda il seguente schema: 1) Latifondo 1861 – 1950; 2) Urbanizzazione + spesa pubblica 1950 – 1975; 3) Droga + edilizia + spesa pubblica 1975 – 2000; 4) Riciclaggio + droga + spesa pubblica 2000 - .....

Lezioni di SOCIOLOGIA DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA, Milano, 11 aprile 2011.

L'elemento costante in queste transizioni era, ed è, un problema sociale irrisolto<sup>77</sup>. Le organizzazioni criminali, la mafia, ha sfruttato questo problema sociale e alcuni politici ne hanno fatto un buon uso, per poter accrescere il proprio potere. In questa situazione si stabilì il legame tra mafia e politica.

Bruno Amoroso, criticando le affermazioni di Pino Arlacchi, il quale sosteneva una prossima vittoria sulla mafia (vedi paragrafo successivo), fece alcune osservazioni. «*Quando si passò dalla mafia agraria a quella cittadina, passaggio segnato dalla eliminazione di Giuliano, qualcuno credette di aver vinto la mafia. In realtà aveva vinto la mafia urbana; cioè erano cambiati i tempi. Quando poi si passa da questo fenomeno alle grandi infrastrutture ed alla droga, si verifica lo stesso abbaglio. In realtà avevamo solo aiutato la mafia legata alle infrastrutture e quella della droga a vincere. I primi erano già morti e non siamo stati tutelati dalle "innovazioni", appunto, dei fenomeni criminali e mafiosi.[...] Non abbiamo vinto, ma fatto passare più celermente una metamorfosi dell'economia e della criminalità che ci ha portato alla globalizzazione, e cioè ad una simbiosi completa tra economia e criminalità, con la mafia finanziaria e le organizzazioni criminali internazionali che gestiscono tutti quei traffici mediante la borsa e le transnazionali*<sup>78</sup>».

La tesi più diffusa sulla globalizzazione, vuole che essa sia un fenomeno inarrestabile, determinato da fattori come le tecnologie e i sistemi di trasporto il cui sviluppo ha unificato il mondo, e le cui opportunità siano alla portata di tutti. In realtà, secondo alcuni studiosi, la globalizzazione è frutto *di una determinata configurazione delle centrali di potere e di una politica consapevole e deliberata a profitto di alcuni e a danno di altri*<sup>79</sup>, essa è un *processo storicamente determinato*<sup>80</sup>

---

<sup>77</sup> La cosiddetta Questione meridionale.

<sup>78</sup> Bruno Amoroso, cfr. "Globalizzazione e criminalità", in "I crimini della globalizzazione", Palermo, 2000, pag. 63.

<sup>79</sup> Umberto Santino, fa riferimento ad autori come Amin, Altvater e Bourdieu, cfr. "Modello mafioso e globalizzazione", in "I crimini della globalizzazione", Palermo, 2000, pag.86.

<sup>80</sup> Marco Antonio Pirrone, cfr. "Le migrazioni internazionali: il ruolo delle scienze sociali", in "I crimini della globalizzazione", Palermo 2000, pag. 161.

Per molto tempo si è spiegata la nascita e la presenza della criminalità attraverso il paradigma del deficit: il crimine organizzato è il prodotto di una carenza, dell'assenza dello Stato, della carenza del controllo, della carenza di opportunità per le classi inferiori, è determinata dalla disorganizzazione sociale, infine è espressione di subculture<sup>81</sup>. Negli ultimi anni, in alternativa, è sorta una nuova spiegazione: la criminalità organizzata nasce e si sviluppa poiché offre delle opportunità (*ipertrofia delle opportunità*)<sup>82</sup>.

Umberto Santino nell'evoluzione del rapporto tra capitalismo e mafia distingue tre fasi:

- 1) nella transizione dal feudalesimo al capitalismo si formano organizzazioni criminali di tipo mafioso dove non si è affermato il monopolio statale della forza;
- 2) nei paesi a capitalismo maturo troviamo organizzazioni di tipo mafioso in presenza di determinate condizioni, ossia immigrazione, mercati neri, proibizionismo, ecc.;
- 3) nel capitalismo globalizzato le organizzazioni criminali proliferano a causa delle opportunità «*offerte da un sistema in cui operano come fattori criminogeni dati strutturali come l'aggravamento degli squilibri territoriali e dei divari sociali e i processi di finanziarizzazione*».

Al giorno d'oggi il paradigma del deficit e l'ipertrofia dell'opportunità coesistono<sup>83</sup>; in conclusione, quindi si parla di crimini della globalizzazione poiché *i gruppi criminali proliferano e le attività criminali si sviluppano in un contesto che è criminogeno per i suoi caratteri strutturali e che da più parti viene definito criminale per le modalità dell'accumulazione e della regolazione*<sup>84</sup>.

---

<sup>81</sup> Umberto Santino, fa riferimento ad autori come Durkeheim, Lombroso, Merton, e la scuola di Chicago, cfr "Modello mafioso e globalizzazione", in "I crimini della globalizzazione", Palermo, 2000, pag. 92

<sup>82</sup> *Ibidem*, pagg. 92-93.

<sup>83</sup> *Ibidem*, pag.95.

<sup>84</sup> *Ibidem*, pag.98.

## 2. La Conferenza di Palermo

La Conferenza di Palermo, fu aperta dal Segretario generale delle Nazioni Unite Kofi Annan e dal Presidente della Repubblica Carlo Azelio Ciampi; vide la partecipazione di delegazioni di 148 paesi, 14 Capi di Stato e 110 Ministri della giustizia o dell'interno<sup>85</sup>. La Convenzione<sup>86</sup> è stata sottoscritta da 120 Stati membri delle Nazioni Unite, il Protocollo contro la tratta di persone<sup>87</sup> è stato sottoscritto da 80 Stati mentre il Protocollo contro il traffico di migranti<sup>88</sup> da 79 Stati. Il Protocollo contro la fabbricazione ed il traffico illecito di armi da fuoco, di loro parti, elementi e munizioni, fu adottato con la Risoluzione 55/255 del 31 maggio del 2001 ed aperto alla firma presso la sede delle Nazioni Unite di New York, è entrato in vigore il 3 luglio del 2005.

La città di Palermo rappresenta il simbolo della lotta alla criminalità organizzata, migliaia di persone hanno perso la vita per combattere e contrastare la mafia, ed in tanti ancora si ribellano e giustamente si rifiutano di sottostare alla violenza intimidatoria delle organizzazioni criminali. La mafia nasce a Palermo, in Sicilia, in Italia, ed è stato giusto partire da Palermo, dalla Sicilia, dall'Italia per promuovere uno strumento normativo di contrasto alla criminalità organizzata transnazionale, per non dimenticare mai gli italiani che hanno lottato e quelli che continuano a lottare contro tutte le organizzazioni criminali.

*«La Convenzione delle Nazioni Unite si svolge qui non perché la nostra città continua ad essere vista- come lo era in passato- la matrice delle mafie del mondo. Quella delle Nazioni Unite non è, insomma, una specie di missione*

---

<sup>85</sup> G. Micheleni e G. Polimeni, cfr. "Il fenomeno del crimine transnazionale e la Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale", in E. Rosi (a cura di) "Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. La Convenzione ONU di Palermo", Milano, 2007, pag.21.

<sup>86</sup> La Convenzione entrò in vigore il 29 Settembre 2003, ai sensi dell'articolo 38 della suddetta Convenzione.

<sup>87</sup> Il protocollo contro la tratta di persone entrò in vigore il 25 Dicembre 2003, ai sensi dell'articolo 17 di suddetto protocollo.

<sup>88</sup> Il protocollo sul traffico di migranti entrò in vigore il 28 gennaio 2004, ai sensi dell'articolo 22 del suddetto protocollo.

*umanitaria[...] Le Nazioni Unite, invece, sono qui oggi in segno di riconoscimento dei grandi cambiamenti in corso nella nostra società. Sono qui per onorare la memoria di coloro che hanno dato la vita in questi anni per combattere la mafia, sono qui per esprimere il loro ringraziamento a quanti continuano a dedicarsi a questo compito, e sono qui anche per esaminare da vicino l'approccio innovativo che proprio a Palermo abbiamo elaborato e messo in atto».*<sup>89</sup>

La Conferenza di Palermo, il Global Crime 2000, ebbe inizio il 12 dicembre del 2000. La stessa sera vi fu un concerto al Teatro Massimo di Palermo, in onore dei delegati presenti in città, al quale partecipò Kofi Annan, segretario generale delle Nazioni Unite, Pino Arlacchi vicesegretario dell'Onu, e il Presidente della Repubblica Italiana Carlo Azelio Ciampi. La firma della Convenzione e dei Protocolli addizionali si svolse, invece, al Palazzo di Giustizia di Palermo.

Kofi Annan, assieme al Presidente Ciampi, e a Pino Arlacchi, inoltre, visitarono la città di Corleone, e il "Centro internazionale di documentazione sulla mafia e sul movimento antimafia" realizzato e finanziato dall'Onu, nell'ex orfanotrofio di San Ludovico<sup>90</sup>.

Nei giorni, in cui si svolse la Conferenza vi furono numerosi dibattiti, seminari, e la città venne tappezzata da cartelloni con su scritto: "Il mondo ha un sogno: imitare Palermo", "Stiamo costruendo nuovo lavoro: per

---

<sup>89</sup> Leoluca Orlando, nel Simposio "Il ruolo della società civile nella lotta alla criminalità organizzata: implicazioni globali del Rinascimento di Palermo". Palermo, 14 dicembre 2000, pagg. 22-23.

<sup>90</sup> Paradossi italiani. Il Centro di Documentazione sulla Mafia e il movimento Antimafia, è composto da sole quattro sale: quella "dei messaggi", quella "del dolore" con foto di Letizia e Shobha, quella dedicata al generale Carlo Alberto Dalla Chiesa, che ospita foto donate dal giornalista Gery Palazzotto, e infine, quella più importante di tutte, la stanza "dei faldoni", dove fanno bella mostra di sé tutti gli atti del maxi-processo. "Fanno bella mostra di sé" perché non sono consultabili, dal momento che non sono catalogati e inventariati. Unica eccezione, il faldone contenente le dichiarazioni di Buscetta, il più noto di tutti. Così accade che studiosi provenienti da tutta Europa, attratti dalla possibilità di studiare gli atti donati dalla camera Penale del Tribunale di Palermo, se ne debbano tornare a casa con un nulla di fatto. [...] I problemi che attanagliano il centro sono essenzialmente di due tipi: economici, ma soprattutto politici. Al primo si è cercato di porre rimedio, introducendo nel 2008 un biglietto d'ingresso che copre parte delle spese di gestione. Al secondo, la rivalità che ha opposto per anni l'ex sindaco di Corleone, Nicolò Nicolosi, all'attuale, Nino Iannazzo, che in contrapposizione al Cidma ha inaugurato un "suo" Laboratorio della Legalità, non si è ancora trovato un rimedio. Una faida, tutta interna al centro-destra locale, che ha fatto dell'antimafia un motivo di scontro fra potentati, paralizzando l'attività del centro e rischiando di portarlo alla chiusura. Pubblicato da Narcomafie, ottobre 2011.



questo Palermo è un cantiere”; ma aldilà del fervore che ha suscitato la Conferenza, in seno ad essa ci furono anche dei contrasti.

In particolare, molto clamore suscitarono le parole di Pino Arlacchi, il quale affermò: *«la mafia è un fenomeno storico come ogni altro. Ha un inizio, uno sviluppo e una fine. Oggi si è vicini alla sua fine. Palermo è un simbolo mondiale di rinascimento di una comunità[...] negli anni Ottanta la mafia commetteva 150 omicidi l'anno e dieci sono stati quelli eccellenti. Mentre, dal '92, non avviene nulla del genere.»*

Il Procuratore di Palermo, Piero Grasso, dissentì e replicò che: *«solo quando avremo arrestato l'ultimo latitante potremmo considerare chiusa la partita con la mafia»*; più decisa fu la replica del Procuratore nazionale antimafia, Piero Luigi Vigna, il quale dichiarò che: *«latitanti ce ne sono ancora e anche l'arresto di Provenzano potrebbe solo alterare gli equilibri interni, ma non rappresentare la sconfitta di Cosa Nostra»<sup>91</sup>.*

Di Lello, uno dei magistrati del pool antimafia di Falcone usò toni più sarcastici: *«Bisognerà avvertire commercianti e imprenditori che pagano quotidianamente il pizzo. Avvertire quei gruppi mafiosi che stanno seminando di morti ammazzati alcuni comuni del palermitano come Belmonte Mezzagno, Termini Imerese e Cinisi e che fanno parlare di una nuova guerra di mafia in corso. Avvertirli perché loro non sanno che Cosa nostra è morta»*. Inoltre, l'allora procuratore aggiunto di Reggio Calabria Salvatore Boemi aggiunse che: *«La frase di Arlacchi, sempre che sia riportata esattamente, non soltanto è ottimistica, ma è contraria al senso stesso della conferenza in corso a Palermo, promossa per sottolineare il carattere transnazionale del fenomeno mafioso»*.

Netto il disappunto delle sorelle Anna e Maria Falcone, le quali in una lettera aperta al quirinale, pubblicata sul Corriere della Sera (15 dicembre 2000), scrissero:

*«Leggiamo dai giornali che il professor Pino Arlacchi alla domanda di un cronista risponde «Bernardo Provenzano? Ho perso la mappa. L' ho persa, ma poi forse*

---

<sup>91</sup> Calabrò Maria Antonietta, “Conferenza Onu, scontro nel fronte antimafia”, in Corriere della Sera, 13 dicembre 2000.

*non è più così importante»! Non sappiamo se c'è ancora qualcuno in questo Paese che può far avere al professor Arlacchi la «mappa perduta». Noi sappiamo, invece, perché lo hanno accertato i giudici di questa Repubblica, che Bernardo Provenzano ha ordinato l'uccisione di nostro fratello. Chiediamo, anzi, pretendiamo che venga finalmente catturato, con tutti gli altri latitanti. Non ci bastano generici richiami alla volontà di «non abbassare la guardia». Abbiamo la sgradevole sensazione che «non si abbassa la guardia» perché «la guardia non c'è più»! Non è un caso se la moglie di Bernardo Provenzano dichiara: «Mio marito il capo dei Capi? No, Provenzano è una vittima» (la Repubblica, 13 dicembre 2000) [...] la mancanza di fatti di sangue è la prima prova di una «pax mafiosa» raggiunta all'interno di un'organizzazione «forte». Purtroppo Giovanni non c'è più. Altrimenti avrebbe spiegato che se la «sociologia rurale» era pericolosa, quella «planetaria» è addirittura inquietante. Noi desideriamo sapere perché si è consentito di «sprecare» una occasione unica e un vertice così importante. Desideriamo sapere perché non ci si è opposti alla formulazione di messaggi devastanti a «Cosa nostra». Desideriamo sapere che cosa si intenda fare per tentare di recuperare gli effetti negativi di tali dichiarazioni che rischiano di vanificare il sacrificio di nostro Fratello e dei tanti Servitori dello Stato uccisi dalla mafia. Lo chiediamo con forza, signor Presidente, perché a Palermo e in Sicilia ogni gesto o comportamento assume un significato univoco. È in questo modo che si crea l'isolamento di colui che, pensando che la mafia non è finita e continuando a contrastarla, diventa «il nemico» che deve, quindi, «essere ucciso», perché si oppone alla «pax» raggiunta.»*

Sul sito internet dell'Onu, nei giorni in cui si svolse la conferenza, erano presenti delle informazioni sulla città di Palermo, e la pagina del sito iniziava con una frase pronunciata dal giudice Giovanni Falcone "The most revolutionary thing you could do in Sicily, is simply to apply the law and punish the guilty." Judge Giovanni Falcone, 2 December 1992. In realtà, il giudice Giovanni Falcone, fu ucciso, insieme a sua moglie Francesca Morvillo e agli agenti della sua scorta, a Capaci il 23 maggio del 1992.

Le informazioni presenti nella pagina internet, secondo il parere di alcuni, erano molto esigue...

*The city of Palermo has a rich and diverse history. First founded in the 8th century B.C. by the Phoenicians, Palermo has come under the influence of the Moors, the Normans, the Spanish, the Austrians and the Houses of Savoy and Bourbon. Palermo's art, architecture and style reflects its unique past. However, Palermo and Sicily's wealth of culture has been overshadowed by the region's history with organized crime. Media and entertainment (most notably in Mario Puzo's novel, "The Godfather" later adapted in an Academy Award winning film) turned Sicily into a worldwide metaphor for violence and organized crime. Even among Sicilians and Palermitani, the Mafia was perceived as an invincible and thought to be part of the culture until the middle of the 1980's. Criminal violence, political corruption, intimidation and fear dominated everyday life. Mafia killings in Palermo were commonplace.*

*There was a moment between 1979 and 1982, when the ferocious Corleone mafiosi killed all the top authorities in Sicily: the President of the regional parliament, the prefect, the chief prosecutor, the top investigative judge and the head of the opposition party.*

*At the same time a movement began. Led by a small group of citizens from all walks of life. It was quiet at first. However, they believed that the situation could be reversed.*

*By the second half of the 1980's, the mentality of Sicilians began to change. There were the maxi-trials of 1986-1987 that for the first time convicted the entire leadership of the Sicilian Cosa Nostra.*

*At the beginning of the 1990's, Mani Pulite ("Clean Hands") magistrates in the North, and anti-mafia prosecutors in the South, succeeded in changing the Italian political system. They dealt substantial blows to the most powerful criminal networks. Pentiti -- or turncoats -- provided prosecutors with valuable information that turned the tables on the Mafia. Top bosses -- like Toto Riina -- were jailed.*

*These efforts did not come without a price. It cost the lives of courageous magistrates -- like Judge Giovanni Falcone and Judge Paolo Borsellino -- and the lives of many other public officials.*

*Instead of provoking fear, their killing provoked a greater outcry for justice and a restructuring of Sicilian society. Bed sheets with anti-Mafia slogans were hung from windows throughout Palermo. Housewives and shopkeepers joined youth groups and religious congregations in the street. Journalists exposed corrupt politicians. Community leaders demanded accountability and transparency from government.*

*Today the Sicilian mafia is in pieces. While there is still an underworld in Italy and they continue to use intimidation as a means to power, the Mafia is no longer the national emergency it once was.*

*Happily, Sicily is in a much better condition today. Tourists from around<sup>92</sup>.*

Importante senza dubbio il riferimento al film il Padrino, di grande rilevanza storica e scientifica!!! A parte le critiche che possono scaturire dalla lettura di questo testo, è grave, da una parte, aver dimenticato che la lotta alla mafia è avvenuta ancor prima degli anni '80, e ancor più grave, è affermare che «Today the Sicilian mafia is in pieces». Per chi conosce i meccanismi delle azioni delle organizzazioni criminali, sa benissimo che questa è un'affermazione errata. I mafiosi, sono sempre lì, le nuove leve crescono, è agiscono in modo differente. Non più omicidi eclatanti, che possano attirare l'attenzione e possono far sfumare tanti affari (sia leciti che illeciti), ma oggi, i mafiosi agiscono come dei serpenti, strisciano, si mimetizzano

---

<sup>92</sup> [www.odccp.org/palermo](http://www.odccp.org/palermo). In realtà, la pagina internet non esiste più, per approfondimenti si veda la relazione di Umberto Santino, Appendice, in "I crimini della globalizzazione", Palermo, 2000, pagg. 105-106.

con l'ambiente e alla fine colpiscono, nei modi più svariati, senza dare nell'occhio.

Per quanto riguarda il movimento antimafia bisogna ricordare che esso non risale agli anni '80, ma alla fine dell' Ottocento. Esso si è sviluppato contemporaneamente al fenomeno mafioso, e ha visto nel movimento contadino il suo più grande protagonista, alcune date: 1891-1894 i Fasci Siciliani, 1° maggio 1947 strage di Portella della Ginestra, anni '50 e '60 significativa fu l'attività di Danilo Dolci che diede un movimento popolare nonviolento<sup>93</sup>, anni '60 e '70 Giuseppe Impastato fonda Radio Aut, radio libera e autofinanziata, con cui denuncia i delitti e gli affari dei mafiosi di Cinisi e Terrasini, anni '80 movimento studentesco e presentazione, nel 1985 a Palermo, dello schema "l'antimafia nel sistema delle influenze"<sup>94</sup>.

Molto interessante è il discorso di apertura della Conferenza di Palermo, del segretario generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan

*«[...] This signing conference for the United Nations Convention against Transnational Organized Crime is evidence of the will of the international community to answer a global challenge with a global response. If crime crosses all borders, so must law enforcement. If the rule of law is undermined not only in one country, but in many, then those who defend it cannot limit themselves to purely national means. If the enemies of progress and human rights seek to exploit the openness and opportunities of globalization for their purposes, then we must exploit those very same factors to defend human rights, and defeat the forces of crime, corruption, and trafficking in human beings. One of the starkest contrasts in our world today is the gulf that exists between the civil and the uncivil.[...] They are terrorists, criminals, drug dealers, traffickers in people, and others who undo the good works of civil society. They take advantage of the open borders, free markets and technological advances that bring so many benefits to the world's people. They thrive in countries with weak laws and institutions. And they show no scruple about resorting to intimidation or violence. Their ruthlessness is the very antithesis of all we regard as civil. They are powerful, representing entrenched interests and the clout of a global enterprise worth billions of dollars. But they are not invincible.*

*The Millennium Declaration adopted last September by the Heads of State meeting at the United Nations reaffirmed the principles underlying our efforts, and should serve to encourage all who struggle for the rule of law. It stated, and I quote, that "men and women have the right to live their lives and raise their children in dignity, free from hunger and from the fear of violence, oppression or injustice". I believe these words resonate throughout the world, but perhaps especially here in Palermo. At great cost to their lives and livelihoods, the people*

---

<sup>93</sup> Umberto Santino, "Antimafia civile e sociale", in Voci per il Dizionario di mafia e di antimafia di "Narcomafie", anno 2000.

<sup>94</sup> Lezioni di sociologia della criminalità organizzata, 11 maggio 2011, Milano.

*of Palermo have succeeded in overcoming the criminal forces that tarnished the name of their beautiful city for many years. Their success is testimony to the fact that the forces of "uncivil society" can be defeated. The fact that we are holding this Conference in Palermo is a tribute to this great achievement. [...] I believe trafficking of persons, particularly women and children, for forced labor, including for sexual exploitation, is one of the most egregious violations of human rights which the United Nations now confronts. It is widespread and growing. It is rooted in social and economic conditions in the countries from which the victims come, facilitated by practices which discriminate against women, and driven by cruel indifference to human suffering on the part of those who exploit the services that the victims are forced to provide. The fate of these most vulnerable people in our world is an affront to human dignity and a challenge to every state, every people, and every community. I therefore urge the Member States not only to ratify the Convention, but also the Protocol on trafficking which can make a real difference in the struggle to eliminate this reprehensible trade in human beings. Criminal groups have wasted no time in embracing today's globalized economy and the sophisticated technology that goes with it. But our efforts to combat them have remained up to now very fragmented and our weapons almost obsolete. The Palermo Convention gives us a new tool to address the scourge of crime as a global problem. With enhanced international cooperation, we can have a real impact on the ability of international criminals to operate successfully, and help citizens everywhere in their often struggle for safety and dignity in their homes and communities. The signing of the Palermo Convention is a watershed event in the reinforcement of our fight against organized crime. I urge all States to ratify the Convention at the earliest possible date, and to bring this Convention into force as a matter of urgency.»<sup>95</sup>*

Effettivamente un tema scottante, che provocò divergenze fra i Paesi che presero parte alla Conferenza di Palermo, fu quello relativo alla tratta delle persone e il traffico di migranti.

I due protocolli raccolsero meno firme rispetto alla Convenzione sulla criminalità organizzata transnazionale; tra gli oppositori alla firma dei sopraindicati protocolli vi erano la Cina e il Marocco.

In effetti, la Cina firmò il "Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini", solo nel febbraio del 2010, con una riserva «*The People's Republic of China shall not be bound by paragraph 2 of Article 15 of the Protocol. Declaration:*

---

<sup>95</sup> Discorso di apertura della Conferenza delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata, Palermo, 12 dicembre 2000.

*Unless otherwise notified by the Government, the Protocol shall not apply to the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China<sup>96</sup>.*»

Il Marocco firmò questo Protocollo solo il 25 Aprile 2011, mentre entrambi i Paesi non firmarono il “Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria”.

La Colombia si oppose al Protocollo sul traffico di migranti, e di fatto questo paese non ha mai firmato questo protocollo addizionale.

Se si guardano i dati presentati durante il forum di Catania, non si comprende così tanta riluttanza. Nel 2000, i dati dimostravano la presenza di 200 milioni di nuovi schiavi, tra i 700 mila e i 2 milioni di bambini vittime del traffico, 30 milioni le donne ridotte in schiavitù a scopi sessuali nel solo Sud-Est asiatico; un mercato quello della tratta che fatturava 7 miliardi di dollari l'anno e risulta la seconda economia illegale dopo il narcotraffico.

In Europa risultavano tra le duecentomila e il mezzo milione di prostitute clandestine, due terzi provenivano dai Paesi dell'Europa dell'Est e il restante 33 per cento dai Paesi in via di sviluppo; negli Stati Uniti risultavano centomila le immigrate clandestine sfruttate sessualmente, mentre circa 30 mila le prostitute thailandesi in Giappone; esisteva anche un racket delle colf, costrette a versare alle organizzazioni criminali anche il 30 per cento del proprio stipendio<sup>97</sup>.

La tratta delle persone è l'attività criminale transnazionale che è cresciuta di più negli ultimi anni, poiché soddisfa tre scopi: lo sfruttamento sessuale, la schiavitù economica e il traffico di organi.

---

<sup>96</sup> Traduzione: “La Repubblica popolare cinese non è vincolata dal paragrafo 2 dell'articolo 15 del protocollo\*. Dichiarazione: Salvo diversa comunicazione da parte del Governo, il protocollo non si applica alla Regione amministrativa speciale di Hong Kong della Repubblica popolare cinese.”

\* Articolo 15, Composizione delle controversie [...]2. Qualsiasi controversia tra due o più Stati Parte in relazione all'interpretazione o all'applicazione del presente Protocollo che non può essere risolta tramite la via negoziale in un lasso di tempo ragionevole, è oggetto, su richiesta di uno di questi Stati Parte, di arbitrato. Se, sei mesi dopo la data della richiesta di arbitrato, gli Stati Parte non riescono ad accordarsi sull'organizzazione dell'arbitrato, uno qualunque di detti Stati Parte può sottoporre la controversia alla Corte internazionale di Giustizia tramite richiesta, conformemente allo Statuto della Corte.

<sup>97</sup> Forum delle Nazioni Unite “Per l'azione globale nella lotta contro il traffico delle persone”, tenutosi a Catania il 14 dicembre 2000.

Il protocollo sul traffico di migranti, fu ampiamente criticato durante il seminario “I crimini della globalizzazione”. Secondo alcuni studiosi le migrazioni rischiano di essere sfruttate dalla criminalità organizzata quando non possono svolgersi liberamente, o meglio, quando nel paese di partenza oppure di destinazione esiste una normativa di tipo proibizionistico o restrittivo, che non ne favorisce l’inserimento regolare e protetto all’interno della società. Il proibizionismo crea una situazione di irregolarità di cui si approfitta la criminalità organizzata. Quindi non è l’immigrazione clandestina che produce effetti criminogeni, ma è il proibizionismo connesso all’immigrazione che produce l’effetto perverso di «clandestinizzare» le migrazioni<sup>98</sup>. Il protocollo, inoltre, vede le migrazioni internazionali sia come vittime della criminalità sia *come la condizione che consente una criminalità più diffusa e molto più difficile da combattere*<sup>99</sup>. La lotta contro l’immigrazione clandestina è stata ancorata alla lotta contro la criminalità organizzata. Alla vittimizzazione delle persone, purtroppo, si aggiunge la condanna della condizione di immigrante<sup>100</sup>. L’approccio adottato dalle Nazioni Unite nel Protocollo contro il traffico di migranti, avvallata *«una trasformazione effettiva delle rappresentazioni del fatto migratorio e allo stesso tempo dei processi di formazione delle decisioni, che è particolarmente preoccupante per la buona salute della democrazia.[...] riposano soprattutto su una concezione profondamente statalista e fondamentalmente mercantilista dei movimenti della popolazione nella nuova economia-mondo*<sup>101</sup>».

Al di là delle critiche, ad esempio, in molti giudicarono uno spreco spendere all’incirca 90 miliardi di lire, per le opere di ristrutturazione, definite di “facciata”, e al di là delle divergenze di opinione sulla possibile vittoria dello

---

<sup>98</sup> Salvatore Palidda, cfr. “Proibizionismo delle migrazioni, criminalità organizzata ed economie illecite”, in “I crimini della globalizzazione”, Palermo, 2000, pagg. 181- 187.

<sup>99</sup> Yann Moulrier Boutang, cfr. “Migrazioni internazionali e criminalità organizzata: cambiare seriamente opinioni e pratiche, in “I crimini della globalizzazione”, Palermo, 2000, pag. 144.

<sup>100</sup> *Ibidem*, pag. 145.

<sup>101</sup> *Ibidem*, pag. 148.

Stato su Cosa Nostra, ritengo che al di là di tutto ciò, la scelta fatta dalle Nazioni Unite di presentare la Convenzione e i Protocolli addizionali nella città di Palermo, sia stato un traguardo importantissimo per la città e i suoi cittadini onesti. Non è stato un punto d'arrivo, ma un riconoscimento, che qualcosa a Palermo, in Sicilia, è cambiato



## **CAPITOLO QUARTO**

### **Il Dibattito della Commissione Parlamentare Antimafia sulla Convenzione di Palermo, i Protocolli addizionali e sul disegno di legge di ratifica A.S. 2351.**

#### **1. L'esame della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare sulla Convenzione di Palermo. Una breve introduzione.**

Prima di studiare e di analizzare la legge italiana di ratifica della Convenzione di Palermo e dei Protocolli addizionali, ritengo opportuno valutare ed esporre il lavoro svolto dalla Commissione d'inchiesta sul fenomeno della mafia per quanto riguarda questo argomento.

Conoscere il punto di vista della Commissione rappresenta, a mio avviso, un punto di inizio fondamentale per conoscere e comprendere i risvolti politici di questa ratifica. Inoltre, le indicazioni fornite dalla Commissione al Governo e al Parlamento, sono frutto di una conoscenza profonda del fenomeno criminale sviluppata nel corso di lunghi anni di lotta alla mafia, dunque è interessante ai fini del mio studio rilevare i pareri dei commissari.

La commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare viene istituita all' inizio di ogni legislatura. La Convenzione di Palermo ed i protocolli addizionali, assieme al disegno di legge di ratifica, sono stati analizzati e valutati dalla Commissione durante la XIV legislatura<sup>102</sup>. Questi alcuni dei poteri e compiti della Commissione:

- verifica dell'attuazione della legge 13 settembre 1982, n. 646<sup>103</sup>;

---

<sup>102</sup> La Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, è stata istituita con la legge 21 ottobre 2001 n. 386, XIV legislatura (governo Berlusconi II). La commissione era composta da venticinque senatori e venticinque deputati. La prima Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia fu istituita dalla legge 20 dicembre 1963, n. 1720, nel corso della III legislatura.

<sup>103</sup> Legge Rognoni-La Torre; introduzione articolo 416 bis c.p.: "reato di Associazione di tipo mafioso".

- verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato e degli indirizzi del Parlamento in materia di criminalità organizzata di tipo mafioso o similari;
- verifica dell'attuazione delle leggi riguardanti le persone che collaborano con la giustizia e le persone che prestano testimonianza, promuovendo iniziative sia legislative che amministrative che rafforzino l'efficacia di tali leggi;
- accertare la coerenza della normativa vigente con l'azione dei pubblici poteri, formulando proposte normative e amministrative che rendano coordinata e incisiva, in materia di criminalità organizzata, l'iniziativa dello Stato, delle Regioni e degli Enti Locali;
- la Commissione inoltre ha come scopo *“d) accertare e valutare la natura e le caratteristiche dei mutamenti e delle trasformazioni del fenomeno mafioso e di tutte le sue connessioni, comprese quelle istituzionali, con particolare riguardo agli insediamenti stabilmente esistenti nelle regioni diverse da quelle di tradizionale inserimento e comunque caratterizzate da forte sviluppo dell'economia produttiva, nonché ai processi di internazionalizzazione e cooperazione con altre organizzazioni criminali finalizzati alla gestione di nuove forme di attività illecite contro la persona, l'ambiente e i patrimoni.”*<sup>104</sup>

---

<sup>104</sup> Comma d) art. 1, legge 21 ottobre 2001, n. 386.

## **1.1 Analisi dei resoconti stenografici della commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa.**

La Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare ha discusso la Convenzione di Palermo ed i Protocolli addizionali nella 45ª seduta<sup>105</sup>. L'argomento è stato presentato dall'onorevole Luigi Vitali<sup>106</sup>, commissario delegato alla stesura del "Documento di sintesi della discussione svolta sul disegno di legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale", il quale presentò alla Commissione una breve relazione, al fine di sviluppare un dibattito all'interno della Commissione parlamentare antimafia.

La relazione si basava sui seguenti punti chiave:

- Globalizzazione e crimine globalizzato. Adeguamento degli ordinamenti giuridici degli Stati contraenti, per affrontare le nuove sfide poste dalla globalizzazione, in materia di criminalità organizzata.
- Differenze tra il mandato d'arresto Europeo e la Convenzione di Palermo<sup>107</sup>.
- Elencazione dei reati che dovevano essere previsti negli ordinamenti in base alla ratifica della Convenzione: partecipazione ad un gruppo criminale organizzato, intralcio alla giustizia, reato di riciclaggio, corruzione e «reato grave».

---

<sup>105</sup> Resoconto stenografico della 45ª seduta, martedì 2 dicembre 2003.

<sup>106</sup> Luigi Vitali, onorevole Forza Italia.

<sup>107</sup> In particolare l'Onorevole Vitali affermò: «[...]a differenza delle misure che si stanno studiando per l'applicazione del mandato di arresto europeo, nella Convenzione internazionale contro la criminalità organizzata transnazionale non vi è abdicazione dello Stato membro nei confronti dello Stato procedente, ma piuttosto sono individuati alcuni elementi oggettivi che tutti gli Stati devono recepire nel proprio ordinamento.[...]Sono garantite la sovranità e l'identità territoriale.» Resoconto stenografico della 45ª seduta, martedì 2 dicembre 2003, pag. 7.

- Eucleazione di modelli definitivi come «gruppo criminale organizzato» e «gruppo strutturato»; definizione di «reato grave», di «beni», di «provento del reato», di «congelamento o sequestro» e di «confisca». Definizione della natura transnazionale di un reato.
- Novità introdotta nel nostro ordinamento attraverso la ratifica della Convenzione di Palermo: la responsabilità civile e penale degli enti<sup>108</sup>.

Dopo la presentazione della relazione vi furono gli interventi dei commissari<sup>109</sup>. Di seguito riporterò in linee sommarie le proposte e le critiche, che ho ritenuto degne di nota, esposte dai commissari.

Sinisi Giannicola (deputato Margh.-DS-U). L'onorevole Sinisi iniziò il suo intervento criticando il Governo per il ritardo con cui presentò il disegno di legge di ratifica della Convenzione di Palermo, sottolineando inoltre, che per la ratifica sarebbe bastata soltanto una legge composta da un unico articolo.

Nel seguito del suo intervento pose l'accento su alcune leggi italiane che potevano risultare in contrasto con la Convenzione. In primo luogo, egli affrontò la disciplina attinente i reati di riciclaggio; disciplina presente nell'articolo 7 della Convenzione di Palermo: *“Ogni Stato Parte istituisce un sistema interno completo di regolamentazione e controllo delle banche e degli istituti finanziari non bancari e, se del caso, di altri organismi particolarmente esposti al riciclaggio di denaro, per quanto di sua competenza, al fine di scoprire ed impedire il riciclaggio di denaro, il quale sistema pone l'accento sulle esigenze in materia di identificazione dei clienti, registrazione delle operazioni e segnalazione di transazioni sospette”*. In particolare, la legge italiana che disciplinava lo scudo di

---

<sup>108</sup> *Ibidem*, pagg. 6-9.

<sup>109</sup> Intervennero alla discussione solo 6 commissari, esclusi il Presidente della Commissione e il Relatore.

anonimato<sup>110</sup>, la quale proteggeva coloro che facevano rientrare in Italia i capitali illecitamente esportati all'estero, era in netto contrasto con il sopraindicato articolo della Convenzione di Palermo. Dunque la ratifica della Convenzione prevedeva la modifica di tale legge.

In riferimento alla configurazione del reato di corruzione, previsto dagli articoli 8 e 9 della Convenzione, l'onorevole Sinisi affermò che di 6 disegni di legge presentati in Parlamento per il contrasto alla corruzione fino ad allora non ne fu approvato neanche uno. Di conseguenza vi era un obbligo nella Convenzione non rispettato dalla normativa Italiana.

Per quanto concerne la disciplina riguardante le confische e i sequestri, previsti dagli articoli 12, 13 e 14 della Convenzione, l'onorevole Sinisi asserì che in Italia tali misure la maggior parte delle volte «*vengono svuotate in maniera clamorosa, attraverso l'assegnazione in via provvisoria, anche a titolo di mera locazione, dei beni confiscati ai mafiosi e ai loro familiari*<sup>111</sup>». Quindi egli propose di introdurre una norma, che modificando le disposizioni vigenti, sanzionasse penalmente gli amministratori giudiziari, che davano in locazione i beni confiscati ai familiari dei mafiosi, e chiunque adottasse condotte finalizzate ad eludere la normativa vigente.

Inoltre, l'onorevole Sinisi pose l'accento sulla questione della qualificazione dei testimoni di giustizia (tutelati in maniera differente rispetto ai collaboratori di giustizia) e dell'assistenza alle vittime. In particolare, in Italia è presente una disciplina giuridica attinente alla protezione dei collaboratori di giustizia, che distingueva i soggetti in base alla qualifica giuridica che essi assumevano nell'ambito del procedimento e non in base

---

<sup>110</sup> Scudo fiscale 2001, DECRETO-LEGGE 25 settembre 2001, n. 350:(Disposizioni urgenti in vista dell'introduzione dell'euro, in materia di tassazione dei redditi di natura finanziaria, di emersione di attività detenute all'estero, di cartolarizzazione e di altre operazioni finanziarie), (GU n.224 del 26-9-2001 ). Entrata in vigore del decreto: 27-9-2001. Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 23 novembre 2001, n. 409 (in G.U. 24/11/2001, n.274).

Articolo 8, comma 6, lettera c) della LEGGE 27 dicembre 2002, n. 289: Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003). (GU n.305 del 31-12-2002 - Suppl. Ordinario n. 240 ).Entrata in vigore della legge: 1-1-2003.

Scudo *ter* : art. 13 *bis* del D.L. n. 78 del 1 luglio 2009, convertito, con integrazioni e modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, successivamente corretto dal D.L. n. 103 del 3 agosto 2009.

<sup>111</sup> Onorevole Sinisi, resoconto stenografico della 47ª seduta, 20 gennaio 2004, pag. 12

al contenuto delle loro dichiarazioni<sup>112</sup>. Secondo l'onorevole Sinisi era necessario quindi, definire meglio chi fossero i testimoni, bisognava distinguere tra chi riferiva i fatti perché venuti a conoscenza durante la loro permanenza in carcere o coloro che invece avevano subito violenze, intimidazioni da parte delle organizzazioni criminali e dunque, in questo caso, decideva di «*stare affianco dello Stato*»<sup>113</sup>. Sull'assistenza alle vittime l'Onorevole espresse tutto il suo sdegno, infatti dichiarò: «*non esiste una norma se non quelle modestissime a proposito della possibilità di escutere i minorenni nell'ambito del procedimento penale, che nel nostro sistema davvero stia a fianco alle vittime dei reati; non una norma che li tuteli dal punto di vista risarcitorio, non una norma che li tuteli dal punto di vista restitutorio, non una norma che ne salvaguardi i diritti nell'ambito del processo. Per cui oggi è certamente più tutelato l'imputato della vittima*»<sup>114</sup>

In riferimento al Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria, l'onorevole Sinisi criticò aspramente la legge Bossi- Fini, ritenuta da lui contraria alla Convenzione di Montego Bay<sup>115</sup>, «*In relazione alla cosiddetta legge Bossi- Fini*<sup>116</sup> e all'utilizzazione prima delle navi da guerra e oggi della Marina militare per il contrasto della immigrazione clandestina in acque internazionali, io eccepii che era contraria alla Convenzione di Montego Bay e feci presente che un "assalto" di quella natura avrebbe fatto sì che i nostri operatori della Marina militare sarebbero stati processati per una attività di pirateria, secondo le disposizioni di quella Convenzione. [...] la possibilità di intervenire attraverso ispezioni di vigilanza nelle acque internazionali è data dai protocolli aggiuntivi alla Convenzione di Palermo che noi non abbiamo

---

<sup>112</sup> *Ibidem*, pag.13.

<sup>113</sup> *Ibidem*, pag.13

<sup>114</sup> *Ibidem*, pag.13

<sup>115</sup> Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, firmata a Montego Bay, il 10 dicembre 1982. È stata ratificata dall'Italia con la Legge 2 dicembre 1994, n. 689.

<sup>116</sup> Legge Bossi-Fini, Legge 30 luglio 2002, n. 189, "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo". (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 199 del 26 agosto 2002 - Suppl. ord.).

*ancora ratificato.[...] l'urgenza di contrastare anche il crimine organizzato che fa traffico di esseri umani e di immigrati clandestini si persegue anche soprattutto nella legalità internazionale attraverso la ratifica della Convenzione e dei protocolli aggiuntivi.»<sup>117</sup>*

L'Italia durante la Conferenza di Palermo si era impegnata ad istituire una scuola di formazione e di assistenza tecnica, ossia la Scuola per le Forze di polizia del Mediterraneo, che serviva a fornire le conoscenze non solo linguistiche, ma anche che insegnasse l'utilizzo degli strumenti di cooperazione internazionale. Questo progetto non era presente nel disegno di legge presentato dal Governo per ratificare la Convenzione di Palermo.

Oltre questa serie di suggerimenti, l'onorevole propose due emendamenti alla relazione della Commissione parlamentare antimafia<sup>118</sup>; infatti, riteneva opportuno rendere operativa in Italia l'anagrafe dei conti correnti e dei depositi<sup>119</sup>, strumento adeguato al contrasto del reato di riciclaggio; in materia di collaborazione internazionale, il documento della Commissione doveva effettuare un richiamo alla "Convenzione Europea di Bruxelles relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione Europea", convenzione non ancora ratificata dal nostro paese, nonostante essa sia entrata in vigore il 23 agosto 2005<sup>120</sup>; e infine,

---

<sup>117</sup> Onorevole Sinisi, 47ª seduta, 20 gennaio 2004, pag. 15.

<sup>118</sup> Onorevole Sinisi, resoconto stenografico della 52ª seduta, 23 marzo 2004, pag.22.

<sup>119</sup> DECRETO n. 269 del 4 agosto 2000. Regolamento istitutivo dell'anagrafe dei rapporti di conto e di deposito, previsto dall'articolo 20, comma 4, della legge 30 dicembre 1991, n. 413. In particolare, Art. 1. Anagrafe dei rapporti di conto o di deposito: 1. L'anagrafe dei rapporti di conto e di deposito di cui all'articolo 20, comma 4, della legge 30 dicembre 1991, n. 413, è istituita mediante la costituzione di un centro operativo, presso il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, titolare del trattamento dei dati, al quale i soggetti di cui all'articolo 4 possono richiedere, con riferimento a persone fisiche o giuridiche specificamente individuate, l'eventuale esistenza di rapporti di conto o di deposito alle medesime intestati o cointestati o relativamente ai quali esse agiscono in nome e per conto o ne possono disporre nell'ambito dell'archivio unico informatico tenuto dagli intermediari creditizi o finanziari e dalle Poste italiane S.p.a., ai sensi del decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 luglio 1991, n. 197. Pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 230 del 02-10-2000.

<sup>120</sup> Convenzione europea di Bruxelles. (2000/C 197/01) Atto del Consiglio del 29 maggio 2000, che stabilisce, conformemente all'articolo 34 del trattato sull'Unione europea, la convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea. Questa Convenzione completa il quadro normativo costituito dalla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 20 aprile 1959 e dal relativo protocollo del 17 marzo 1978, dalla

un richiamo agli strumenti giuridici di collaborazione investigativa, ritenuti utili per la costruzione di uno spazio giuridico o giudiziario transnazionale; in particolare l'onorevole Sinisi riteneva fosse errato non pronunciarsi sul mandato di arresto europeo che era ancora al vaglio delle Commissioni di merito.

Luigi Bobbio, senatore An. Il senatore Bobbio nel suo intervento affermò che l'ordinamento italiano era molto all'avanguardia per quanto riguardava il contrasto alla criminalità organizzata, dunque la ratifica della Convenzione di Palermo non sarebbe stata fonte di ulteriori novità per il nostro ordinamento giuridico. Di conseguenza, la mancata ratifica della Convenzione di Palermo non avrebbe cagionato alcun danno per il nostro Paese.

Per quanto riguardava il tema del riciclaggio il senatore sottolineò che: *«pochi giorni prima di Natale le Commissioni riunite II e VI del Senato hanno approvato la Convenzione sugli strumenti di prevenzione e repressione del riciclaggio<sup>121</sup>»* che obbligava all'identificazione e alla comunicazione delle operazioni sospette. Inoltre, sempre sui reati di riciclaggio, affermò che l'articolo 7 della Convenzione di Palermo, lasciava un ampio margine di interpretazione e che nella realtà dei fatti non era in contrasto con la legge italiana sul cosiddetto scudo di anonimato: *«ci riferisce al fatto che gli Stati parte prenderanno in considerazione l'attuazione di misure fattibili per individuare e controllare il movimento transfrontaliero di quantità sostanziali di contanti e di adeguati strumenti negoziabili<sup>122</sup>»*.

---

Convenzione di applicazione Schengen del 14 giugno 1985, dal trattato Benelux di estradizione e di assistenza giudiziaria in materia penale del 27 giugno 1962. Il disegno di legge di ratifica della Convenzione fu assegnato alla 3ª Commissione permanente (Affari esteri, emigrazione) in sede referente l'8 febbraio 2002. La Convenzione di Bruxelles ancora non è stata ratificata dall'Italia.

<sup>121</sup> Senatore Bobbio, 47ª seduta, 20 gennaio 2004, pag. 17.

<sup>122</sup> *Ibidem*, pag.18.



In risposta alle critiche rivolte dall'onorevole Sinisi sulla cosiddetta legge Bossi-Fini affermò che alcune sue disposizioni normative «*sotto molti aspetti, anticipano lo stesso tessuto normativo della Convenzione*<sup>123</sup>».

Sulla gestione e la destinazione dei patrimoni criminali il senatore Bobbio era d'accordo con gli altri colleghi, l'Italia doveva rivedere la sua normativa per evitare l'immobilismo in cui versavano i patrimoni confiscati.

Un interrogativo venne posto dal senatore ai Commissari, esso riguardava le attività d'indagine ai fini della confisca. Nel disegno di legge di ratifica A.S. n. 2351, l'articolo 10<sup>124</sup> stabilisce dei limiti temporali alle operazioni di confisca, infatti il pubblico ministero fino al deposito della sentenza di primo grado poteva compiere «*ogni attività di indagine che si renda necessaria circa i beni, il denaro ed altre utilità*<sup>125</sup>», il contenuto di questa disposizione, secondo il senatore Bobbio, risultava vago e indeterminato poiché non venivano esplicitati quali tipi di indagini si potevano effettuare.

Giuseppe Ayala, senatore (Ds-U).<sup>126</sup> Il senatore Ayala sottolineò l'importanza della Convenzione, ribadendo l'affermazione presente nella relazione che accompagnò il disegno di legge di ratifica, ossia, la Convenzione di Palermo rappresenta «*il primo strumento giuridico mondiale per la lotta alla criminalità organizzata*»<sup>127</sup>. Secondo il senatore per poter comprendere al meglio i fini delle attività delle organizzazioni criminali bisogna far riferimento al rapporto fra queste ed il mercato.

---

<sup>123</sup> *Ibidem*, pag. 17.

<sup>124</sup> Art. 10. (Attività di indagine a fini di confisca)

1. Dopo l'articolo 430-bis del codice di procedura penale inserito il seguente:

«Art. 430-ter. – (Attività di indagine a fini di confisca). - 1. Il pubblico ministero può compiere, fino alla data di deposito della sentenza di primo grado, ogni attività di indagine che si rende necessaria circa i beni, il denaro o le altre utilità soggette a confisca a norma dell'articolo 240-bis del codice penale e dell'articolo 12-sexies del decreto legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e successive modificazioni.». Disegno di legge A.S. n. 2351.

<sup>125</sup> Senatore Bobbio, 47ª seduta, 20 gennaio 2004, pag.21.

<sup>126</sup> Giuseppe Ayala, senatore DS-U, 47ª, 20 gennaio 2004 seduta pag. 4. Partecipò a tutti i lavori che hanno portato alla firma della Convenzione di Palermo.

<sup>127</sup> *Ibidem*, pag. 4.

*“[...]non si diventa mafiosi, ‘ndranghetisti, camorristi o aderenti alla sacra corona unita – se non per far danaro. [...]L’adesione a queste organizzazioni non è di tipo ideologico o ideale, ma avviene sulla base di una logica che accomuna il famoso circuito perverso costituito da potere e denaro.”<sup>128</sup>*

In merito a questa sua affermazione ritengo mio dovere fare alcune precisazioni.

L’affermazione del senatore può essere ritenuta appropriata per alcune organizzazioni criminali, come la camorra, i cartelli colombiani, i cartelli messicani, la mafia albanese o nigeriana, ma è errata in riferimento ad organizzazioni criminali come la ‘ndrangheta e la mafia. Infatti, la mafia e la ‘ndrangheta, vengono studiate dalla sociologia della criminalità organizzata<sup>129</sup> come vere e proprie organizzazioni complesse, e di certo queste hanno sia un fine che un’ideologia che indirizzano le loro azioni criminali. Per quanto riguarda lo studio delle organizzazioni in generale, uno dei modelli utilizzati dalla sociologia è definito da cinque livelli analitici, che descrivono i fini delle organizzazioni, le loro risorse, gli schemi di divisione del lavoro, la distribuzione dell’autorità e l’ideologia<sup>130</sup>.

Nel caso delle organizzazioni criminali i loro fini sono il profitto, il potere e il prestigio; affinché le organizzazioni criminali possano raggiungere i propri fini però devono possedere un’ ideologia, ossia un complesso di credenze, opinioni, rappresentazioni e valori che orientano le azioni degli individui all’interno delle organizzazioni. L’ideologia non soltanto fa «vivere» il gruppo ma fa sì che attraverso essa le crisi possano essere superate. L’ideologia aiuta la conservazione e allo stesso tempo l’innovazione dell’organizzazione. L’ideologia mafiosa si nutre di continui rinvii al sacro, in

---

<sup>128</sup> *Ibidem*, pag.5.

<sup>129</sup> «La sociologia della criminalità organizzata studia le organizzazioni criminali in rapporto ai fenomeni sociali a cui si ricollegano, in rapporto alla società e dentro una cornice sociologica», professore Fernando Dalla Chiesa, lezioni di sociologia della criminalità organizzata, 11 aprile 2011.

<sup>130</sup> Cinque livelli analitici: 1)I fini delle organizzazioni; 2)Le risorse specifiche di cui le organizzazioni si avvalgono; 3)Gli schemi di divisione del lavoro; 4)Come viene distribuita l’autorità; 5)Qual’ è l’ideologia delle organizzazioni che influenza i punti precedenti. *Ibidem*, Milano, 18 maggio 2011.

particolare alla religione, e alla famiglia (specialmente nella 'ndrangheta) anche se nella realtà dei fatti questa è solo una maschera, una facciata, poiché non esistono valori religiosi che giustificano la violenza e i soprusi di cui i mafiosi e gli 'ndranghetisti sono protagonisti. Questa ideologia di facciata serve solo come mezzo per poter conquistare e mantenere il Potere; infatti la continua ricerca del potere e del prestigio è il motore che spinge il comportamento del mafioso; l'ideologia quindi, è strumentale al perseguimento di questi fini. È vero che il guadagno economico rientra nei fini delle organizzazioni criminali ma anche il profitto in molti casi diventa strumentale al perseguimento del Potere; più ricchezze significano più prestigio, più influenza in campo economico e politico, e dunque più potere<sup>131</sup>. Il potere, il prestigio «mafioso» e la ricchezza a loro volta servono a perpetuare la violenza e il controllo sul territorio; le organizzazioni criminali si sentono legittimate ad agire, sia a causa del silenzio delle istituzioni che del silenzio delle persone, e la loro ideologia continua ad essere lì, continua a fornire loro le giustificazioni, continua sempre ad incrementare la loro sete di potere.

Secondo la sociologia funzionalista<sup>132</sup> ed in particolare in base all'approccio strutturale funzionalista utilizzato da Talcott Parsons<sup>133</sup>, le organizzazioni possono essere studiate con gli stessi strumenti sociologici con cui si

---

<sup>131</sup> Il vero mafioso, in molti casi, predilige ancora la dimensione della rendita a quella del profitto.

<sup>132</sup> Teoria sociologica contemporanea, che pone alla sua base il concetto di funzione sociale per spiegare i comportamenti umani. La concezione funzionalistica della società costituisce uno sviluppo della prospettiva che il filosofo e sociologo inglese H. Spencer aveva concepito: l'idea di società come un organismo, ogni elemento del quale contribuisce all'armonica funzionalità dell'intero corpo biologico. Il trasferimento del concetto organicistico nella società umana trovò un'applicazione teorica in un approccio che fu appunto denominato funzionalismo. Il termine appare impiegato, a partire da epoche diverse, in psicologia (W. James, *Principi di psicologia*, 1890, ed. it. 1950), in sociologia (E. Durkheim, *Le regole del metodo sociologico*, 1895, ed. it. 1963) e in antropologia sociale (B. Malinowski; A. Radcliffe-Brown, *Sul concetto di funzione nelle scienze sociali*, 1935). Dizionario di Storiografia.

<sup>133</sup> Parsons, Talcott. - Sociologo statunitense (Colorado Springs 1902 - Monaco di Baviera 1979). Fondatore dello strutturale-funzionalismo, elaborò un'ambiziosa teoria della società concepita come un sistema che per conservarsi deve soddisfare quattro requisiti funzionali: conservare la propria identità nel tempo definendo i confini con l'ambiente esterno, assicurare l'integrazione tra le sue parti, fissare i propri scopi e organizzare i mezzi per raggiungerli. A ciascuna funzione è preposto un particolare sottosistema (famiglia, religione ed educazione, diritto, politica, economia). *Lezioni di sociologia della criminalità organizzata*, Milano, 31 maggio 2011.

studiano i sistemi sociali. In particolare Talcott Parsons e Neil Smelser proposero il seguente schema.

Lo schema di Parsons - Smelser<sup>134</sup>:

- 1) Sottosistema economico → adattamento
- 2) Sottosistema politico → perseguimento degli scopi
- 3) Sottosistema culturale → latenza
- 4) Sottosistema integrativo → integrazione - controllo sociale

Nel sottosistema economico troviamo l'adattamento, in riferimento alle organizzazioni criminali le funzioni corrispondenti sono imprenditoriali-militari (tecniche logistiche). Nel sottosistema politico abbiamo il perseguimento degli scopi, a cui corrispondono funzioni strategiche e relazionali (più militari). Nel sottosistema culturale abbiamo la latenza, a cui corrispondono le funzioni socializzazione e riproduzione. Nel sottosistema integrativo abbiamo integrazione-controllo sociale, a cui corrispondono funzioni militari e le funzioni logistiche professionali. Ogni funzione corrisponde ad un sottosistema, ogni sottosistema è collegato agli altri. Fondamentale è la funzione latente: riproduzione dei valori di fondo della società. Questo sottosistema è fondamentale perché lavora sull'ideologia ed è la chiave della stabilità del sistema sociale. La famiglia è il luogo dove si riproduce la funzione latente, qui vengono fatte conoscere le regole e vengono coltivati i valori (valori ancestrali irrinunciabili a cui il mafioso si ricollegherà sempre) delle organizzazioni criminali. Ogni organizzazione criminale possiede delle leggi scritte e di fatto, e i clan tendono a costruire

---

<sup>134</sup>Talcott Parsons in collaborazione con Neil J. Smelser, in *"Economy & Society"*, The Free Press, New York 1956. Questo schema si ricollega al paradigma sociologico indicato dall'acronimo **AGIL**, introdotto da Talcott Parsons come strumento di analisi di una società e più in generale di un qualsiasi sistema sociale. Ne *"Il sistema sociale"* (1951), Parsons definisce il sistema come un insieme interrelato di parti che è capace di autoregolazione e in cui ogni parte svolge una funzione necessaria alla riproduzione dell'intero sistema. Ogni sistema sociale dev'essere in grado di svolgere almeno quattro funzioni: A= Adaptation (funzione adattiva); G= Goal attainment (raggiungimento dei fini); I= Integration (funzione integrativa); L= Latent pattern maintenance (mantenimento del modello latente).

la propria legittimità sul territorio attraverso i simboli che godono di massima legittimità sul territorio<sup>135</sup>.

Infine, secondo il senatore Ayala, la Convenzione di Palermo è importante sia per l'incremento della collaborazione tra Stati per reprimere la criminalità organizzata transnazionale sia per il coordinamento normativo, conseguenza di una armonizzazione degli ordinamenti dei vari Paesi. Per il senatore la Convenzione è anche, e soprattutto, uno strumento «Politico». La ratifica di questa Convenzione, era la dimostrazione che la maggior parte dei Paesi condivideva la scelta di una lotta internazionale contro le organizzazioni criminali, questa era una scelta di «campo» che aiutava ad isolare i cosiddetti «Paesi canaglia»<sup>136</sup>.

Roberto Centaro, Presidente della Commissione parlamentare antimafia e senatore (FI)<sup>137</sup>. In riferimento ai tempi di presentazione del disegno di legge di ratifica sottolineò come l'Italia, in realtà disponesse nel suo ordinamento giuridico, molte disposizioni normative all'avanguardia. Inoltre affermò che il vero problema *«non è costituito tanto dal recepimento nel nostro ordinamento di istituti che come ho già detto spesso già esistevano anche se possono comunque essere migliorati, ma è dato dal fatto che nella stragrande maggioranza dei Paesi esteri non esiste una legislazione così avanzata come quella italiana.»*<sup>138</sup> Questa fu anche la posizione del Governo; infatti nella relazione che presentava il disegno di legge A.S.2351, si sottolineava come il nostro Paese disponesse già di mezzi legislativi all'avanguardia nella lotta alla criminalità organizzata; di conseguenza con il disegno di legge, si voleva solo operare interventi di

---

<sup>135</sup> Lezioni di sociologia della criminalità organizzata, Milano, 30-31 maggio 2011.

<sup>136</sup> Stati considerati una minaccia per la pace mondiale poiché, ad esempio, hanno una forma di governo autoritaria che lede i diritti umani, sponsorizzano forme di terrorismo e producono armi di distruzione di massa.

<sup>137</sup> Roberto Centaro, senatore Forza Italia, resoconto stenografico della 47ª seduta, 20 gennaio 2004, pag.22.

<sup>138</sup> *Ibidem* pag. 23.

completamento della legislazione nazionale, interventi necessari per rendere coerente l'applicazione della Convenzione e dei protocolli<sup>139</sup>.

Giampaolo Zancan, senatore (Verdi)<sup>140</sup>. Il senatore Zancan analizzò gli articoli 9, 10 e 12 presenti nel disegno di legge di ratifica della Convenzione. Gli articoli 9 e 10 riguardavano la confisca obbligatoria<sup>141</sup> e la confisca per equivalente<sup>142</sup>, mentre l'articolo 12 riguardava l'intralcio alla giustizia.

Particolarmente interessante fu il parere del senatore su quest'ultimo reato; egli riteneva la sua formulazione nel disegno di legge come una *“verniciatura di facciata priva di sostanza ma che, invece, è norma sacrosanta”*<sup>143</sup>. Infatti, il comma 1 dell'articolo 12 stabiliva che «la rubrica dell'articolo 377 del codice penale<sup>144</sup> è sostituita dalla seguente (Intralcio alla giustizia)», quindi si trattò solo di “etichettare” un articolo già presente nel nostro ordinamento, senza apportare sostanziali modifiche e travisando, o meglio, non tenendo conto di ciò che invece veniva affermato nella

---

<sup>139</sup> Relazione introduttiva del disegno di legge A.S. 2531, 26 giugno 2003.

<sup>140</sup> Giampaolo Zancan, senatore Verdi.

<sup>141</sup> “Requisizione da parte dello stato di beni ottenuti commettendo un reato o connessi all'attuazione del reato.”

<sup>142</sup> “È il provvedimento ablativo disposto su somme di denaro, beni o altre utilità di cui il reo abbia la disponibilità per un valore corrispondente al prezzo, al prodotto e al profitto del reato, previsto per talune fattispecie criminose allorché sia intervenuta condanna e sia impossibile identificare fisicamente le cose che ne costituiscono effettivamente il prezzo, il prodotto o il profitto. L'istituto mira a impedire che l'impiego economico dei beni di provenienza delittuosa possa consentire al colpevole di garantirsi il vantaggio che era oggetto specifico del disegno criminoso. La confisca per equivalente, pertanto, trova il suo fondamento e il suo unico limite nel profitto derivato dal reato – non essendo commisurata in alcun modo né alla colpevolezza del reo, né alla gravità dell'illecito – e prescinde dalla pericolosità che in qualsiasi modo possa derivare dalla cosa o dall'uso della stessa.” Danieli Guerri in “Il Sole 24 ORE”.

<sup>143</sup> Resoconto stenografico della 49ª seduta, pag. 12.

<sup>144</sup> L'articolo 377 del c.p. fino all'entrata in vigore della legge di ratifica della Convenzione era rubricato nel modo seguente: « Articolo 377. Subornazione. Chiunque offre o promette denaro o altra utilità alla persona chiamata a rendere dichiarazioni davanti all'autorità giudiziaria ovvero a svolgere attività di perito, consulente tecnico o interprete, per indurla a commettere i reati previsti dagli articoli 371 bis, 372 e 373, soggiace, qualora l'offerta o la promessa non sia accettata, alle pene stabilite negli articoli medesimi ridotte dalla metà ai due terzi (1) .La stessa disposizione si applica qualora l'offerta o la promessa sia accettata, ma la falsità non sia commessa. La condanna importa l'interdizione dai pubblici uffici. (1)Comma così sostituito dall'Articolo 11, comma 6, D.L. 8 giugno 1992, n. 306.»

Convenzione. Infatti l'articolo 377 del codice penale si riferiva esclusivamente ai testimoni, mentre nell'articolo 23 della Convenzione<sup>145</sup> oltre alla previsione di condanna penale per chi fa uso della forza fisica, dell'intimidazione e delle minacce per indurre falsa testimonianza, alla lettera b), sempre di suddetto articolo, si ritiene penalmente punibile la condotta di chi, attraverso la forza fisica, le minacce e le intimidazioni, mirava ad interferire nell'attività dei magistrati o degli appartenenti alle forze di polizia. In particolare secondo il senatore Zancan l'articolo 23 faceva riferimento al cosiddetto *"l'attempt of Court, il disprezzo della Corte che diventa anche intimidazione della Corte stessa"*<sup>146</sup>, infatti *"l'attività giudiziaria deve cioè essere un'attività protetta, garantita da una fortissima sanzione penale, qualora vi sia intimidazione [...] va proprio considerata l'intimidazione all'attività giudiziaria in quanto tale, che va inquadrata con riferimento all'istigazione al disprezzo dell'attività giudiziaria"*<sup>147</sup>. Di conseguenza, la definizione di intralcio alla giustizia presente nell'articolo 12 del disegno di legge di ratifica risultava essere estremamente debole, come debole risultava la modifica dell'articolo 377 del codice penale. Tale definizione di reato doveva essere formulata in modo più ampio ed esaustivo, al fine di sfruttare tutte le possibilità offerte dall'articolo 23 della Convenzione di Palermo. Un tema questo alquanto importante, specialmente quando si parla di criminalità organizzata; infatti il lavoro degli operatori giudiziari dipende fortemente dalla tutela offerta dalla legge.

---

<sup>145</sup>“Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale”, Articolo 23: Penalizzazione dell'intralcio alla giustizia.

Ciascuno Stato Parte adotta misure legislative o di altra natura che possono essere necessarie a conferire il carattere di reato, quando commesso intenzionalmente: (a) all'uso della forza fisica, minacce o intimidazioni o alla promessa, offerta o concessione di vantaggi considerevoli per indurre falsa testimonianza o per interferire in deposizioni testimoniali o nella produzione di prove nel corso di processi relativi alla commissione di reati di cui alla presente Convenzione; (b) all'uso della forza fisica, minacce o intimidazioni per interferire con l'esercizio di doveri d'ufficio da parte di un magistrato o di un appartenente alle forze di polizia in relazione alla commissione di reati di cui dalla presente Convenzione. Nulla in questo sub-paragrafo pregiudica il diritto degli Stati Parte di avere una legislazione che protegga altre categorie di pubblici ufficiali.

<sup>146</sup> Resoconto stenografico seduta 49<sup>a</sup>, 3 febbraio 2004, pag. 12.

<sup>147</sup> *Ibidem* pag. 13.

Emiddio Novi, senatore (FI). Secondo il senatore Novi la Convenzione di Palermo «risente ancora di un approccio che è quello degli anni '60, '70 ed inizi anni '80 per quanto riguarda l'azione di contrasto al crimine organizzato<sup>148</sup>». Le organizzazioni criminali, secondo il suo punto di vista, per poter operare su scala internazionale debbono fare affidamento sulle organizzazioni terroristiche, o meglio, devono instaurare con loro rapporti di collaborazione, altrimenti esse non possono sopravvivere. A mio parere, la considerazione fatta dal senatore Novi è davvero errata. Non si può affermare che le organizzazioni criminali sopravvivono grazie alla collaborazione con le organizzazioni terroristiche, affermare questo significa non conoscere realmente il *modus operandi* delle organizzazioni criminali. Significa non essere informati sulle tonnellate di droga che viaggiano da una parte all'altra del mondo, grazie alla collaborazione fra le diverse organizzazioni, significa non essere a conoscenza della rete criminale che c'è dietro al traffico di armi, al traffico di esseri umani, significa non sapere, o far finta di non sapere, che il denaro sporco ormai viene riciclato in attività economiche sparse in tutto il mondo. È grazie a questo tipo di affermazioni che si fa il loro gioco; sottovalutare il loro potere criminale ed economico, e non percepirle come un reale pericolo fa sì che loro potranno continuare ad accrescere il loro potere e potranno continuare ad agire indisturbate.

Giuseppe Lumia, deputato DS-U. Anche l'onorevole Lumia condivise il disappunto della sua parte politica, sul ritardo con cui l'Italia si apprestava a ratificare la Convenzione di Palermo. Inoltre aggiunse alcune osservazioni critiche. In primo luogo, affermò che il testo del disegno di legge presentato dal Governo era «molto striminzito e limitato<sup>149</sup>»; in secondo luogo, egli disquisì sul ruolo delle organizzazioni criminali nel nuovo orizzonte globale. La presenza crescente di numerose organizzazioni criminali in molti Paesi,

---

<sup>148</sup> Senatore Novi, 49ª seduta, 3 febbraio 2004, pag. 20.

<sup>149</sup> Onorevole Lumia, resoconto stenografico 47ª seduta, 20 gennaio 2004, pag.21.



l'assunzione di nuove caratteristiche legate alla globalizzazione economica e sociale e l'interazione tra di loro in tempo reale aveva fatto sì che ormai erano in grado di poter interferire non solo sui mercati e sui percorsi finanziari, ma anche sulla stessa democrazia e sui rapporti internazionali. Quindi la Convenzione diveniva lo strumento con cui creare uno spazio giuridico antimafia europeo e mondiale<sup>150</sup>. Secondo l'onorevole Lumia la Commissione antimafia non doveva cadere però in due errori: *«il primo, quello più grave di approvare il testo che il Governo ci propone con riferimento generico alla Convenzione; è un errore grave perché la Convenzione contiene alcune questioni su cui un testo di ratifica deve prevedere, disciplinare, incoraggiare, sviluppare, chiarire, oltre alle contraddizioni che abbiamo fatto notare.[...]un altro errore che potrebbe essere un po' più di propaganda, quello di utilizzare questa Convenzione per costruire il cosiddetto Testo Unico Antimafia.»*<sup>151</sup> Quest'ultimo fu un punto sottolineato da più parti; i tempi per l'approvazione della relazione da presentare alle commissioni di merito erano troppo stretti per poter svolgere un dibattito su tutta la disciplina antimafia italiana. Si scelse quindi di esprimere solo dei pareri e delle considerazioni attinenti al disegno di legge di ratifica, osservazioni che servissero anche da spunto per migliorare e aggiornare la disciplina antimafia.

---

<sup>150</sup> Onorevole Lumia, resoconto stenografico 49ª seduta, 3 febbraio 2004, pag..22

<sup>151</sup> *Ibidem*, pag.22

## **2. Analisi del “Documento di sintesi della discussione svolta sul Disegno di Legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale (A.S. 2351), accolto dalla Commissione nella seduta del 23 marzo 2004.”**

La relazione svolta dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare sul disegno di legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione ONU e dei protocolli addizionali (A.S. 2351), è stata approvata all'unanimità nella 52<sup>a</sup> seduta del 23 marzo 2004. Questo documento può essere suddiviso in tre parti: nella prima parte è presente un breve excursus storico che sintetizza tutte le fasi che hanno portato alla decisione di istituire uno strumento normativo internazionale contro la criminalità organizzata; nella seconda parte vengono sintetizzati gli impegni presi dall'Italia con l'eventuale ratifica della Convenzione di Palermo e dei protocolli; infine, nella terza parte, la Commissione offre dei suggerimenti e dei pareri per migliorare il disegno di legge presentato al senato<sup>152</sup>.

La prima parte del documento rappresenta una premessa. Si procede sintetizzando tutte le fasi, che dalla creazione nel 1992 della Commissione sulla prevenzione della Criminalità e per la Giustizia penale<sup>153</sup>, si sono concluse a Palermo nel 2000 con la firma della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale e dei Protocolli addizionali. In particolare si sottolinea il ruolo svolto dal giudice Giovanni Falcone il quale, durante la prima riunione della Commissione sulla prevenzione della Criminalità, auspicò la creazione di una conferenza

---

<sup>152</sup> A.S. 2351, presentato al Senato della Repubblica dal Ministro degli Affari Esteri Frattini e dal Ministro della Giustizia Castelli in concerto con il Ministro dell'Interno Pisanu, in data 26 giugno 2003 e approvato in via definitiva il 14 dicembre 2005.

<sup>153</sup> Per ulteriori chiarimenti, si veda il capitolo II, paragrafo I, della presente tesi.

internazionale basata sulla cooperazione multilaterale nella lotta al crimine organizzato<sup>154</sup>.

Nel documento la Commissione chiedeva formalmente «*una rapida approvazione del disegno di legge di ratifica, poiché non appare più rinviabile l'attuazione dell'impegno assunto a Palermo con la firma della Convenzione*<sup>155</sup>». L'Italia svolse un ruolo di estrema importanza durante i negoziati; molte proposte fatte dai delegati italiani furono accolte, sia in materia di assistenza giudiziaria e di estradizione, che in materia di tutela delle vittime nel protocollo contro il traffico di persone; infatti grazie alle pressioni dei delegati italiani è stato introdotto nella Convenzione di Palermo l'articolo 26: "Misure per rafforzare la cooperazione con le autorità giudiziarie", che consente agli Stati parte di adottare adeguate misure per incentivare l'attività dei collaboratori di giustizia, fornendo la possibilità di attenuare la pena prevista e garantendo *l'immunità dall'azione penale per chi fornisca una cooperazione sostanziale nelle indagini o nel perseguimento di un reato trattato dalla presente Convenzione*<sup>156</sup>. Inoltre, il Protocollo sul traffico illecito di migranti nasce proprio grazie all'iniziativa dell'Italia e dell'Austria. Infine, il nostro Paese è da sempre sostenitore dei programmi delle Nazioni Unite per la lotta al traffico di droga e per la prevenzione del crimine.

Nella seconda parte del documento vengono elencati in sintesi gli impegni presi dall'Italia, e dagli altri Paesi, attraverso la ratifica della Convenzione ed i Protocolli. La Convenzione mira ad armonizzare gli ordinamenti interni di tutti i Paesi aderenti «affinché si possa affermare con certezza che un reato resta tale in qualsiasi paese<sup>157</sup>» e per favorire la collaborazione giudiziaria tra i Paesi. Gli impegni assunti dall'Italia e

---

<sup>154</sup> Documento di sintesi della discussione svolta sul disegno di legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale (A.S. 2351), accolto dalla Commissione nella seduta del 23 marzo 2004, pag.1; si veda inoltre, l'Introduzione alla mia tesi.

<sup>155</sup> *Ibidem*, pag. 5.

<sup>156</sup> Articolo 26 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, sottoscritta nel corso della Conferenza di Palermo (12 - 15 dicembre 2000).

<sup>157</sup> *Ibidem*, pag.3

dagli altri Paesi che hanno ratificato la Convenzione sono: configurazione, nelle legislazioni nazionali, di normative giuridiche che dovevano punire i reati di associazione e partecipazione alle organizzazioni criminali, il riciclaggio di denaro sporco, la corruzione e l'intralcio alla giustizia; istituire l'istituto giuridico della Responsabilità degli Enti e delle società per fatti di reato indicati nella Convenzione; protezione delle vittime e dei testimoni di giustizia; rafforzare la cooperazione per quanto attiene il trasferimento dei giudizi, l'estradizione, il sequestro e la confisca dei beni provenienti da attività illecite; incentivare la prevenzione della criminalità organizzata sia a livello nazionale che internazionale attraverso anche l'assistenza economica di altri Paesi che richiedono aiuto<sup>158</sup>.

Nella terza parte infine vi sono le osservazioni e i suggerimenti offerti dalla Commissione affinché le «*modifiche normative che si intendevano apportare al corpus delle disposizioni sostanziali e processuali vigenti siano in grado di condizionare, agevolandola o meno, l'attività delle forze di polizia e della magistratura inquirente nel vitale contrasto al crimine transnazionale*»<sup>159</sup>.

Sulla disciplina attinente i reati di riciclaggio, l'Italia già nel 1991 si era dotata di un decreto legge (Decreto legge del 3 maggio 1991 n. 143, convertito con modificazioni dalla legge 05 luglio 1991, n. 197), il quale disciplinava tale materia attraverso l'obbligo di identificazione della clientela, la registrazione e la segnalazione di operazioni sospette.

Sotto questo aspetto la Commissione riteneva opportuno attuare concretamente l'Anagrafe dei rapporti di conto e di deposito, istituita con il Decreto legge 4 agosto 2000 n. 269 e prevista già nell'articolo 20, comma 4 della legge n.413 del 1991<sup>160</sup>. In riferimento alla discussa legge n. 350 del

---

<sup>158</sup> *Ibidem*, pag.3

<sup>159</sup> *Ibidem*, pag.6

<sup>160</sup> LEGGE 30 dicembre 1991, n. 413. Disposizioni per ampliare le basi imponibili, per razionalizzare, facilitare e potenziare l'attività di accertamento; disposizioni per la rivalutazione obbligatoria dei beni immobili delle imprese, nonché per riformare il contenzioso e per la definizione agevolata dei rapporti tributari pendenti; delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia

2001<sup>161</sup>, il cosiddetto “scudo fiscale”, nel documento si affermava che quest’ultima non aveva inciso sulla disciplina antiriciclaggio già presente in Italia, ma si consigliava la modifica di alcuni punti, affinché i soggetti potessero divenire identificabili e i percorsi dei flussi di denaro potessero essere rintracciabili.

Per quanto riguarda il Protocollo sulla tratta di persone, già nel 2003 l’Italia si era dotata di strumenti giuridici che sanzionavano il traffico di migranti (legge 228/2003<sup>162</sup> e il t.u. 286/1998<sup>163</sup>). La commissione, indirizzata dalla Direzione Nazionale Antimafia, riteneva però opportuna la modifica dell’articolo 10 della legge 228/2003<sup>164</sup>, dove si affermava che le operazioni sotto copertura potevano essere condotte solo dagli «ufficiali di polizia

---

per reati tributari; istituzioni dei centri di assistenza fiscale e del conto fiscale. (GU n.305 del 31-12-1991 - Suppl. Ordinario n. 91 ). Articolo 20, comma 4: “Con decreto del Ministro del tesoro, di concerto con i Ministri dell’interno e delle finanze, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite, con il massimo di elementi di riservatezza, la destinazione e le modalità delle comunicazioni da parte delle aziende ed istituti di credito e dell’Amministrazione postale nonché delle società fiduciarie e di ogni altro intermediario finanziario dei dati identificativi, compreso il codice fiscale, di ogni soggetto che intrattenga con loro rapporti di conto o deposito o che comunque possa disporre del medesimo, nonché i criteri per le relative utilizzazioni.

<sup>161</sup> Decreto-legge 25 settembre 2001, n. 350: "Disposizioni urgenti in vista dell'introduzione dell'euro", pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 224 del 26 settembre 2001 e convertito in legge n. 409 del 23 novembre 2001. (Il cosiddetto “Scudo Fiscale”).

Lo scudo fiscale venne riproposto con il decreto legge 22 febbraio 2002, n. 12 convertito in legge n. 73 del 23 aprile 2002. Dopo alcuni anni, il governo Berlusconi IV, reintrodusse lo scudo fiscale con l’art. 13 *bis* del D.L. n. 78 del 1 luglio 2009, convertito, con integrazioni e modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, successivamente corretto dal D.L. n. 103 del 3 agosto 2009.

<sup>162</sup> Legge 11 agosto 2003, n. 228: "Misure contro la tratta di persone", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 195 del 23 agosto 2003.

<sup>163</sup> Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286: "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 191 del 18 agosto 1998 - Supplemento Ordinario n. 139.

<sup>164</sup> ART. 10 (*Attività sotto copertura*). 1. In relazione ai procedimenti per i delitti previsti dal libro II, titolo XII, capo III, sezione I, del codice penale, nonché dall'articolo 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75, si applicano le disposizioni dell'articolo 4, commi 1, 2, 4, 5, 6 e 7, del decreto-legge 18 ottobre 2001, n. 374, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2001, n. 438. Legge 11 agosto 2003, n. 228 "Misure contro la tratta di persone". Pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 195 del 23 agosto 2003

Legge 15 dicembre 2001, n. 438 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 ottobre 2001, n. 374, recante disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale". Pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 293 del 18 dicembre 2001.

appartenenti ad organismi specializzati nell'attività di contrasto al terrorismo e all'eversione e al finanziamento del terrorismo<sup>165</sup>». Di conseguenza rimanevano fuori da questa fattispecie tutta una serie di figure investigative: gli ufficiali della Guardia di Finanza, dei Carabinieri, della Polizia di Stato e della DIA, che non erano implicati nelle azioni di contrasto al terrorismo. La commissione parlamentare antimafia suggerì una sistemazione organica della materia delle operazioni *undercover*, categoria presente nell'articolo 7 del disegno di legge A.S. 2351 (operazioni sotto copertura), in materia di criminalità organizzata e terroristica, poiché fino a quel momento nel nostro ordinamento erano presenti diverse disposizioni *mal coordinate, frammentarie e pericolosamente lacunose*<sup>166</sup>.

Delle critiche scaturirono sulla scelta nell'articolo 4 (circostanza aggravante)<sup>167</sup> del disegno di legge presentato al senato, di attribuire un rilievo penale all'ipotesi che un determinato reato sia stato perpetrato in un contesto criminale transnazionale. Secondo il parere fornito alla Commissione parlamentare antimafia dalla Direzione Nazionale Antimafia, il testo così come formulato presentava delle difficoltà interpretative; infatti l'articolo 4 prevedeva l'introduzione di una specifica circostanza aggravante, che sanzionava l'ipotesi in cui si fosse stato in presenza di un reato di natura transnazionale, che veniva ritenuto grave ai sensi dell'articolo 2, lettera b), della Convenzione di Palermo. I requisiti che l'articolo 4 del disegno di legge enunciava espressamente per l'aggravamento della pena erano due: il primo che il reato doveva avere natura transnazionale (senza specificare la categoria dei «reati di natura transnazionale»), il secondo che il reato doveva essere grave secondo disposto dall'articolo 2 della Convenzione di Palermo (cioè una pena

---

<sup>165</sup> Documento di sintesi, pag. 9.

<sup>166</sup> *Ibidem*, pag. 9.

<sup>167</sup> Art. 4. (Circostanza aggravante): 1. Per i reati previsti dall'articolo 2, lettera b), della Convenzione, commessi nell'ambito dell'articolo 3, paragrafo 2, le pene sono aumentate ai sensi dell'articolo 7, comma 1, del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203.

detentiva minima di quattro anni). Se un reato presentava questi due requisiti si potevano applicare le circostanze aggravanti; in base alle circostanze aggravanti le pene venivano aumentate rinviando alle disposizioni normative presenti nell'articolo 7 L. 203/91<sup>168</sup>. L'operatore giudiziario e di polizia si trovano dunque davanti a categorie giuridiche fin troppo flessibili e di difficile applicazione, che avrebbero creato incertezze nell'individuazione dei reati cui la legge poteva essere applicabile. La scelta di rinviare alla legge 203/91 (legge antimafia) appariva del tutto incongrua. Infatti il legislatore nel 1991 aveva davanti a sé un diverso scenario, si era in presenza di un tessuto normativo che aveva già sanzionato in via autonoma il delitto di associazione mafiosa per cui già da quel *corpus* normativo poteva tracciare le linee guida nella costruzione dell'aggravante ex art. 7 della legge 203/91. In conclusione la Commissione auspicava una riformulazione dell'articolo 4 che rendesse esplicita la portata dell'aggravante anziché operare un rinvio all'articolo 7 L. 203/91.

Sulla disciplina in materia di attività di indagine ai fini di confisca e in materia di sequestri e confische, la Commissione fece alcune considerazioni. Prima di tutto, nel Documento di sintesi, la Commissione dichiarò *«va definita con maggiore compiutezza, e nel rispetto dei principi regolativi della funzione che le è propria, l'attività di indagine a fini di confisca. l'inerenza del provvedimento di confisca alla valutazione nell'ambito del processo penale mal tollera una dilatazione dell'attività di indagine in materia patrimoniale, come prevista dall'art. 10 del DDL, oltre i*

---

<sup>168</sup> DECRETO LEGGE 13 maggio 1991 n. 152 (coordinato con la legge di conversione n. 203/1991) e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 110 del 13 maggio 1991. [...] Art. 7 : Per i delitti punibili con pena diversa dall'ergastolo commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 416-bis del codice penale ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, la pena è aumentata da un terzo alla metà. Le circostanze attenuanti, diverse da quella prevista dall'articolo 98 del codice penale, concorrenti con l'aggravante di cui al comma 1 non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a questa e le diminuzioni di pena si operano sulla quantità di pena risultante dall'aumento conseguente alla predetta aggravante.

*limiti ed i presupposti fissati dall'art. 430 cpp.»<sup>169</sup>. In secondo luogo, sempre in materia di sequestri e confisca il legislatore italiano aveva il compito di introdurre sanzioni penali nei confronti di chi adottava condotte elusive, al fine di favorire le organizzazioni criminali. Infine, secondo la Commissione, bisognava rafforzare la strategia di smantellamento dei patrimoni delle organizzazioni criminali al fine di evitare che i beni possano ritornare nelle disponibilità dei criminali. Ruolo di garante, nella gestione dei patrimoni confiscati doveva esser svolto, di conseguenza, dall' amministratore giudiziario<sup>170</sup>, soggetto dell'amministrazione statale, che doveva essere garante dell'imparzialità e della neutralità, affinché i patrimoni confiscati potessero essere gestiti in modo efficace senza alcuna ingerenza, fino a che i patrimoni confiscati non fossero diventati definitivamente patrimonio pubblico.*

---

<sup>169</sup> Documento di sintesi pag.11. In realtà, in un primo momento la posizione in materia del relatore Vitali, seguendo il suggerimento dato dalla Direzione Nazionale Antimafia, era differente: «La dilatazione dell'attività d'indagine in materia patrimoniale, regolata dall'articolo 10 del disegno di legge, oltre ai limiti fissati dall'articolo 430 del codice penale, si rende estremamente necessaria alla luce delle difficoltà che le indagini in materia di criminalità transnazionale frappongono alle investigazioni giudiziarie. [...] non appare ragionevole prevedere -anche questa p un'indicazione che è pervenuta dalla Direzione Nazionale Antimafia- che la facoltà di integrazione delle investigazioni possa trovare quale termine ultimo la data del deposito della sentenza di primo grado.[...] le indagini patrimoniali sono finalizzate all'adozione di un provvedimento cautelare di sequestro prima e di confisca poi che potrà essere adottato nel giudizio di secondo grado, sembrerebbe più conforme alla disciplina del codice di rito invocare un diverso termine per l'espletamento delle indagini, quello della trasmissione degli atti al giudice di secondo grado». Onorevole Vitali, resoconto stenografico della 50ª seduta, 17 febbraio 2004, pag. 8. Sotto questo aspetto intervenne il senatore Zancan, sottolineando che :«quando poi si prospetta che in materia di sequestro e confisca le indagini possono anche essere successive alla sentenza di primo grado si dimentica che secondo tutta la struttura organizzativa dell'articolo 10 è il giudice di primo grado che, stabilendo il sequestro, decide anche il sequestro per equivalente, quel sequestro diretto o per equivalente che finirà poi al termine del giudizio di merito per diventare confisca. Se questo lo si prevede anche nel caso della trasmissione degli atti al giudice di secondo grado non riesco più a capire come si possa applicare nei confronti di una persona che ha patteggiato, che si troverebbe poi ad avere la sorpresa di misure cautelari che non rientrano nell'ottica della sua definizione del processo.» Senatore Zancan, resoconto stenografico della 50ª seduta, 17 febbraio 2004, pag. 14.

<sup>170</sup> Su questo tema ci fu un aspro dibattito, sollevato dall'onorevole Lumia, poiché il 23 dicembre 2003, il Consiglio dei ministri, non rinnovò l'incarico alla dottoressa Vallefuoco come commissario nazionale per i beni confiscati ed inoltre fu cancellato l'Ufficio del commissario nazionale, spostando i poteri di tale ufficio verso la sezione speciale del demanio. Resoconto stenografico della 47ª seduta, 20 gennaio 2004, pagg.25-30.



L'articolo 12 del DDL adeguava il nostro ordinamento interno all'articolo 23 lettera a) della Convenzione, ossia al reato di intralcio alla giustizia<sup>171</sup>. La commissione considerava questa un'ottima opportunità, poiché nel nostro ordinamento non esisteva una vera e propria norma che penalizzasse l'intralcio alla giustizia nella prospettiva suggerita dall'articolo 23 della Convenzione. Tale disposizione era efficace per penalizzare di tutti quegli atti diretti ad ostacolare o impedire l'esercizio delle funzioni giurisdizionali, al fine di rendere sereno e obiettivo il lavoro degli organi giurisdizionali, impedendo così, le interferenze illecite che potessero ostacolare le investigazioni e le decisioni di tali organi. Di conseguenza, la Commissione raccomandò una modifica più esauriente dell'articolo 377 del codice penale.

In riferimento all'articolo 13 del disegno di legge di ratifica, che adeguava la normativa italiana al Protocollo del 31 maggio 2001<sup>172</sup> sul traffico delle armi da fuoco, la Commissione suggerì di rendere più esaustivo tale adeguamento modificando anche quanto disposto dall'articolo 6 della legge 23 dicembre 1974 n. 694<sup>173</sup>; infatti, in questo articolo il trasporto di un'arma da fuoco (anche posseduta legalmente) a bordo di un vettore aereo veniva punito con la reclusione fino a cinque anni, di conseguenza veniva escluso l'arresto in flagranza di reato. Quindi la Commissione suggeriva di elencare

---

<sup>171</sup> Articolo 23. Penalizzazione dell'intralcio alla giustizia. Ciascuno Stato Parte adotta misure legislative o di altra natura che possono essere necessarie a conferire il carattere di reato, quando commesso intenzionalmente: (a) all'uso della forza fisica, minacce o intimidazioni o alla promessa, offerta o concessione di vantaggi considerevoli per indurre falsa testimonianza o per interferire in deposizioni testimoniali o nella produzione di prove nel corso di processi relativi alla commissione di reati di cui alla presente Convenzione. Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, sottoscritta nel corso della Conferenza di Palermo (12 - 15 dicembre 2000).

<sup>172</sup> "Protocol against the Illicit Manufacturing and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime", adottato dall'Assemblea Generale con la risoluzione 55/255 del 31 maggio 2001, entrata in vigore il 3 luglio 2005.

<sup>173</sup> LEGGE 23 DICEMBRE 1974, n. 694 (GU n. 340 del 31/12/1974). DISCIPLINA DEL PORTO DELLE ARMI A BORDO DEGLI AEROMOBILI.

tra i delitti per il quale veniva previsto l'arresto obbligatorio in flagranza di reato, anche il trasporto a bordo di un'arma da fuoco.

La commissione riteneva opportuno che le commissioni di merito individuassero elementi migliorativi della disciplina sulla protezione dei testimoni<sup>174</sup>, affinché fossero realmente e concretamente tutelati i testimoni di giustizia e i propri familiari. Il legislatore aveva inoltre il compito di definire meglio i criteri che differenziavano «i testimoni di giustizia» da «i collaboratori di giustizia»<sup>175</sup>. La ratifica della Convenzione era altresì un'occasione per realizzare un sistema coordinato di norme che potessero garantire una reale tutela alle vittime. Questa tutela doveva essere garantita attraverso un'assistenza, da parte dello Stato, sotto l'aspetto psicologico, sociale e giuridico; attraverso la tutela della *libertà di determinazione delle vittime dei reati* affinché le vittime potessero essere protette da qualsiasi tipo di intimidazione o condizionamento. Lo Stato doveva, inoltre, sostenere economicamente le vittime, disponendo misure indennitarie che garantissero alle vittime la possibilità di affrontare le spese giudiziarie e processuali. Infine, lo Stato doveva garantire la tutela risarcitoria; infatti, il danno cagionato alla vittima dei reati doveva essere totalmente ripagato sia attraverso la confisca per equivalente dei beni dell'autore del reato, sia attraverso un *intervento sussidiario dello Stato a copertura del danno giudizialmente accertato*<sup>176</sup>.

---

<sup>174</sup> Disciplina presente nell'articolo 24 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale.

<sup>175</sup> «Vanno individuati elementi migliorativi della disciplina della protezione dei testimoni, nel senso di riconoscere efficaci forme di tutela a tutti i dichiaranti che, in ragione delle rivelazioni all'autorità giudiziaria, corrono rischi di atti ritorsivi e intimidatori, anche ai danni di familiari e di persone ad essi vicine, occorre, però delimitare con chiarezza i percorsi procedurale attraverso i quali tale tutela viene assicurata, rispettivamente, ai testimoni di giustizia (secondo la definizione fornita dall'art.16 bis del D.L. 15 gennaio 1991 n. 8 e succ. modifiche e ai collaboratori di giustizia, onde impedire l'elusione della più restrittiva e onerosa disciplina relativa a questi ultimi». Documento di sintesi della discussione svolta sul disegno di legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale (A.S. 2351), accolto dalla Commissione nella seduta del 23 marzo 2004, pag.13.

<sup>176</sup> Documento di sintesi, pagg. 13-14.

La commissione considerava necessaria la creazione di programmi di formazione e di assistenza giuridica del personale investigativo e giudiziario. Programmi previsti nell'art. 29 della Convenzione di Palermo<sup>177</sup> e che dovevano essere utili per la fondazione di una Scuola di formazione per le polizie del Mediterraneo.

La commissione sollecitò la ratifica della Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale<sup>178</sup> «*e l'introduzione nel sistema giuridico italiano di istituti che prevedano provvedimenti cautelari, restrittivi*

---

<sup>177</sup> **Articolo 29: Formazione e assistenza tecnica**

1. Ciascuno Stato Parte avvia, sviluppa o migliora, nella maniera necessaria, specifici programmi di formazione del proprio personale investigativo e giudiziario, inclusi pubblici ministeri, magistrati impegnati nelle indagini e personale delle dogane nonché altri funzionari incaricati della prevenzione, identificazione e repressione dei reati di cui alla presente Convenzione. Tali programmi possono includere assegnazioni provvisorie e scambi di personale e riguardare, in particolare e nei limiti consentiti dalle leggi nazionali, quanto segue: (a) Metodi usati nella prevenzione, identificazione e controllo dei reati di cui alla presente Convenzione; (b) Itinerari e tecniche utilizzati da persone sospettate di essere implicate in reati di cui alla presente Convenzione, anche negli Stati di transito, ed adeguate contromisure; (c) Monitoraggio dei movimenti del contrabbando; (d) Individuazione e monitoraggio dei movimenti dei proventi di reato, beni, attrezzature ed altri strumenti e metodi usati per il trasferimento, l'occultamento e la contraffazione di tali proventi, beni, attrezzature ed altri strumenti, nonché dei metodi usati per combattere il riciclaggio di denaro ed altri reati finanziari; (e) Raccolta delle prove; (f) Tecniche di controllo delle zone di libero scambio e di porto franco; (g) Aggiornate attrezzature e tecniche di indagine, inclusa la sorveglianza elettronica, le consegne controllate e le operazioni sotto copertura; (h) Metodi utilizzati nella lotta alla criminalità organizzata transnazionale che richiedono l'uso di computer, di reti di telecomunicazioni o altre forme di tecnologia moderna; e (l) Metodi utilizzati per la protezione delle vittime e dei testimoni. 2. Gli Stati Parte si assistono vicendevolmente nel progettare e attuare la ricerca ed i programmi di formazione finalizzati a condividere la competenza nelle aree a cui si fa riferimento al paragrafo 1 del presente articolo ed a tal fine, se del caso, utilizzano congressi e seminari regionali ed internazionali per promuovere la cooperazione e stimolare la discussione su problemi di reciproco interesse, inclusi i problemi e le necessità speciali degli Stati di transito. 3. Gli Stati Parte promuovono la formazione e l'assistenza tecnica che agevolano l'estradizione e l'assistenza giudiziaria reciproca. Tale formazione e assistenza tecnica possono includere la formazione linguistica, l'assegnazione provvisoria e lo scambio del personale presso le autorità centrali o negli organismi responsabili. 4. Nel caso di esistenti accordi o intese bilaterali e multilaterali, gli Stati Parte intensificano, nella misura necessaria, gli sforzi per aumentare al massimo le attività operative e la formazione nell'ambito delle organizzazioni internazionali e regionali e di altri pertinenti accordi od intese bilaterali e multilaterali. Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, sottoscritta nel corso della Conferenza di Palermo (12 - 15 dicembre 2000).

<sup>178</sup> Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea, Bruxelles, 25 maggio 2000, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/oj/2000/c\\_197/c\\_19720000712it00010023.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/oj/2000/c_197/c_19720000712it00010023.pdf).

*ed ablativi, personali e patrimoniali, transnazionali (sulla scorta di accordi multilaterali e bilaterali fra Stati) nonché dello strumento delle squadre investigative congiunte o dei gruppi congiunti tra rappresentanti delle forze dell'ordine o della magistratura di due o più Stati»<sup>179</sup>. Tutto ciò affinché si potesse concretizzare una collaborazione internazionale tra le forze investigative e giudiziarie, al fine di creare uno spazio giudiziario transnazionale<sup>180</sup>.*

Dallo studio dei resoconti stenografici, e dall'analisi del documento di sintesi presentato, alle commissioni di merito, dalla Commissione parlamentare antimafia appare evidente che:

- Il dibattito, sulla Convenzione di Palermo ed i Protocolli addizionali, ha interessato e coinvolto solo un ristretto numero di commissari di centro-sinistra (il governo era presieduto da Silvio Berlusconi con una maggioranza di centro-destra).
- Nel documento di sintesi sono presenti le osservazioni e le critiche al disegno di legge A.S. 2351, della Direzione Nazionale Antimafia e dei commissari di minoranza (i commissari di maggioranza e di minoranza hanno raggiunto, nel documento di sintesi, un «compromesso», per evitare che la minoranza potesse presentare alle commissioni di merito una propria relazione).

---

<sup>179</sup> Documento di sintesi, pag. 14. Sotto questo aspetto si è molto dibattuto nella seduta in cui è stato approvato il Documento di sintesi (52ª seduta, 23 marzo 2004). Infatti l'emendamento sulla collaborazione internazionale, venne proposto dall'onorevole Sinisi, il quale affermò:«[...] propone un utilissimo richiamo alla Convenzione europea di Bruxelles e un altrettanto utili richiamo agli strumenti giuridici di collaborazione investigativa ai fini della costruzione di uno spazio giuridico o giudiziario transnazionale. Rilevo che non citare affatto il mandato di arresto europeo ci sembrerebbe un'omissione troppo significativa per poter essere trascurata[...] quando si parla di forme investigative comune, si chiede di inserire la dizione "e del mandato di arresto europeo"» Poiché nelle commissioni di merito era ancora in corso il dibattito sul mandato di arresto europeo, i pareri dei commissari furono molto discordanti, infatti si voleva evitare un'ingerenza in tale materia da parte della Commissione antimafia, alla fine del dibattito prevalse la posizione del Presidente della Commissione Centaro, che per risolvere l'empasse affermò:« piuttosto che dare indicazioni specifiche dell'istituto, si potrebbe parlare dell'introduzione nel sistema giuridico italiano di istituti che prevedano provvedimenti cautelari e ablativi, personali e patrimoniali, transnazionali.» Resoconto 52ª seduta, pagg.22-26.

<sup>180</sup> Documento di sintesi, pag. 15.

- È emersa la necessità di una concreta applicazione delle disposizioni normative italiane.
- Infine, il ritardo con cui l'Italia ha ratificato la Convenzione di Palermo ed i Protocolli addizionali ha avuto ripercussioni politiche, perché questo ritardo ha dimostrato il disinteresse del governo di centro-destra su tematiche importanti, quali il contrasto alla criminalità organizzata transnazionale e la cooperazione internazionale.

## CAPITOLO QUINTO

### Convenzione di Palermo e legge 16 marzo 2006 n. 146: differenze e similitudini.

#### 1. Premessa

L'Italia ratificò la Convenzione di Palermo ed i suoi Protocolli addizionali con la legge del 16 marzo 2006 n. 146<sup>181</sup>; a causa di questo ritardo l'Italia non partecipò alla Conferenza degli Stati parti aderenti alla Convenzione contro il crimine organizzato transnazionale<sup>182</sup>. La ratifica italiana, come già detto precedentemente, avvenne dopo sei lunghi anni<sup>183</sup>. Il grande attivismo e l'entusiasmo che ha contraddistinto l'Italia durante i negoziati si esaurì dopo la firma della Convenzione.

Il cambio di rotta del governo di allora, divenne evidente già nel 2002. In un primo momento, durante un Convegno organizzato dall'Istituto di Ricerca delle Nazioni Unite sul crimine e la giustizia penale<sup>184</sup>, l'onorevole Vietti, allora sottosegretario alla giustizia, definì l'impegno dell'Italia, in vista della ratifica della Convenzione di Palermo, «*concreto ed effettivo*»; inoltre, anche se vi erano dei «*problemi di attuazione*» l'Italia stava «*muovendo importanti passi*», poiché l'intento del legislatore italiano era quello di dare

---

<sup>181</sup> Legge 16 marzo 2006, n. 146, ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001. (G.U., 11 aprile 2006, n. 85, Suppl. ord., n.91).

<sup>182</sup> L'articolo 32 della Convenzione di Palermo, istituì la Conferenza delle Parti aderenti alla Convenzione, «al fine di migliorare la capacità degli Stati Parte di combattere la criminalità organizzata transnazionale e di promuovere e valutare l'attuazione della presente Convenzione.» Questa Conferenza fu convocata dopo che la Convenzione entrò in vigore, il 29 settembre 2003, ossia in base a quanto affermato dall'articolo 38 comma 1, con il deposito del quarantesimo strumento di ratifica, avvenuto il 1° luglio 2003.

<sup>183</sup> Per ulteriori informazioni si veda il capitolo IV della presente tesi.

<sup>184</sup> Simposio "La Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale: condizioni per un'efficace applicazione". Convegno organizzato dall'UNICRI, Torino, 22-23 febbraio 2002.

concreta attuazione alla Convenzione di Palermo, allineandosi ai suoi contenuti: «*non con vuote formule, ma con l'effettività dei contenuti normativi che progressivamente stanno arricchendo il nostro tessuto normativo*».<sup>185</sup> Dopo alcuni mesi, il Ministro della Giustizia Castelli, in occasione di un'altra Conferenza<sup>186</sup>, dichiarò che l'Italia: «*ha già nel proprio ordinamento gli strumenti di diritto sostanziale e processuale per combattere criminalità organizzata transnazionale e terrorismo [...] nel nostro ordinamento sono presenti i principi base della Convenzione di Palermo, mentre nuove norme sono state predisposte per affrontare le forme di terrorismo manifestatesi con l'11 settembre.*» Dunque, già da queste due diverse dichiarazioni, si può facilmente evincere, che le priorità del Governo non erano più le stesse di quelle che portarono alla firma della Convenzione di Palermo. Vi fu un ripiegamento verso le politiche di sicurezza interna, attraverso misure per combattere l'immigrazione e il terrorismo; queste erano le vere fonti di preoccupazione in quel periodo. Per l'appunto queste erano anche le considerazioni espresse da alcuni commissari nel dibattito che si svolse durante le sedute della Commissione antimafia<sup>187</sup>.

Personalmente ritengo che la lotta all'immigrazione clandestina può essere fatta soprattutto con uno strumento normativo così importante come la Convenzione ed i Protocolli addizionali. Infatti il Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria era, ed è, un valido strumento per contrastare l'immigrazione clandestina. Se poi pensiamo al terrorismo, anche se la Convenzione non

---

<sup>185</sup> *Ibidem*.

<sup>186</sup> Conferenza internazionale "Traffico illecito: reti e logistica della criminalità transnazionale e del terrorismo internazionale", Courmayeur, 6-8 dicembre 2002. Intervento del Ministro della giustizia Roberto Castelli. Organizzato dall'Ispac (International Scientific and Professional Advisory Council of the United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Programme) e dall'Odccp (Office for Drug Control and Crime Prevention).

Audio della Conferenza sul sito: <http://www.radioradicale.it/scheda/146534/223926-traffico-illecito-reti-e-logistica-della-criminalita-transnazionale-e-del-terrorismo-internazionale>.

<sup>187</sup> Per ulteriori chiarimenti si veda il capitolo IV, in particolare le posizioni del senatore Bobbio e del senatore Novi.

contiene misure adeguate alla sua lotta, non bisogna dimenticare che, in molti casi, le cellule terroristiche collaborano con le organizzazioni criminali attraverso la vendita di droga e di armi per finanziare le loro operazioni terroristiche. Difatti come affermato dal senatore Novi, durante la discussione sulla Convenzione di Palermo in Commissione, *«tre o quattro giorni fa, se non sbaglio, è stato rinvenuto un carico di ben cinque tonnellate di cocaina dal Sud America nel porto di Gioia Tauro e si è saputo che all'origine di quel carico vi erano anche attività, presenze ed infiltrazioni di carattere eversivo e terroristico, mi chiedo questo tipo di documento quali strumenti appronta per questi nuovi scenari»*<sup>188</sup>. Allora mi chiedo come può, un' organizzazione terroristica far arrivare cinque tonnellate di cocaina nel Porto di Gioia Tauro, senza che vi sia una collaborazione con la 'ndrina che controlla il porto. Pensare questo è da ingenui. Senza l'autorizzazione della 'ndrina locale, la cocaina di certo non sarebbe sbarcata in Calabria, ciò è impossibile. Quindi, davvero le disposizioni presenti nella Convenzione di Palermo sarebbero state inutili? Non credo, anzi credo fermamente che l'esempio riportato dal senatore Novi sia proprio un caso di reato transnazionale come definito dalla Convenzione stessa. Come si vedrà inseguito, l'obiettivo definito dall'onorevole Vietti, nella realtà dei fatti non verrà completamente raggiunto, ed inoltre la prudenza del legislatore italiano sarà evidente nelle disposizioni presenti nella legge di ratifica.<sup>189</sup>

---

<sup>188</sup> Resoconto stenografico della 49ª seduta, 3 febbraio 2004, pag. 20

<sup>189</sup> Per ulteriori chiarimenti si veda il paragrafo 3 di questo capitolo.



## **2. Le osservazioni non accolte della Commissione parlamentare antimafia.**

La legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione di Palermo e dei suoi Protocolli addizionali, legge 16 marzo 2006, n. 146, è composta da 16 articoli. Al di là delle disposizioni di rito, ossia le disposizioni di “Autorizzazione alla ratifica” (art. 1), di “Ordine di esecuzione” (art. 2), e di “Entrata in vigore” (art. 16) la legge contiene:

- disposizioni obbligatorie e necessarie per attuare la Convenzione ed i Protocolli addizionali, ossia l' articolo 5, comma 1, che determina l' “Autorità centrale” per le operazioni di mutua assistenza; l'articolo 10 “Responsabilità amministrativa degli enti”; l'articolo 14 che modifica il reato presente nell'art. 377 c.p. denominato, con la legge di ratifica, “Intralcio alla giustizia”; ed infine, l'articolo 15 che interviene in materia di armi da fuoco, in base al Protocollo sul traffico di armi da fuoco.
- Altre disposizioni, presenti nella legge di ratifica, sono anche in questo caso norme di attuazione, ma intervengono su questioni non imposte in modo specifico dalla Convenzione; si tratta dell'articolo 3 che contiene la “Definizione di reato transnazionale”; l'articolo 4 “Circostanza aggravante”, disposizione che attribuisce la circostanza aggravante ad una certa forma di transnazionalità; l'articolo 7 “Trasferimento dei procedimenti penali”; l'articolo 9 che disciplina le “Operazioni sotto copertura”; l'articolo 5, comma 2, che stabilisce le “Autorità di riferimento per le attività previste dalla Convenzione e dai Protocolli”; l'articolo 6 “Informazioni al Parlamento sulla cooperazione in materia di estradizione e di assistenza giudiziaria”; l'articolo 8 “Informazione al Parlamento sulla cooperazione di polizia”; l'articolo 11 “Ipotesi speciali di confisca obbligatoria e confisca per equivalente”; l'articolo 12 “Attività di indagine a fini di

confisca”; ed infine, articolo 13 “Attribuzione di competenze al procuratore distrettuale antimafia”<sup>190</sup>.

Confrontando i pareri e i suggerimenti offerti dalla Commissione Antimafia, attraverso il Documento di sintesi<sup>191</sup>, e la legge di ratifica della Convenzione di Palermo, si possono fare alcune considerazioni. Innanzi tutto non vi è, diversamente da quanto indicato, nella legge di ratifica, nessun riferimento per quanto riguarda l'amministratore giudiziario, l'Anagrafe dei rapporti di conto e di deposito e nessuna disposizione migliorativa della disciplina antiriciclaggio<sup>192</sup>; nessun riferimento sull'assistenza alle vittime della criminalità organizzata e sulla tutela dei testimoni di giustizia ed infine, sull'istituzione della Scuola di formazione per le Polizie del mediterraneo.

Inoltre, alcune osservazioni fatte dalla Commissione parlamentare antimafia, su alcuni punti critici del disegno di legge di ratifica A.S. 2351, non furono accolte. Ad esempio, non fu modificato l'articolo 15 sugli interventi in materia di armi da fuoco, in cui la Commissione riteneva: *«opportuno prevedere l'inclusione, nell'elencazione dei delitti per i quali è previsto l'arresto in flagranza (arti. 380, secondo comma c.p.p.), anche del menzionato reato di cui all'art. 6 legge 23 dicembre 1974 n. 694.»*<sup>193</sup>; le osservazioni sul reato di intralcio alla giustizia non vennero prese in considerazione; sulla disciplina attinente la responsabilità amministrativa degli enti, la Commissione aveva proposto di inserire nei reati ad essi

---

<sup>190</sup> G. Micheli e G. Polimeni, cfr. “Le linee guida alla Convenzione di Palermo e la legge italiana di ratifica, in E. Rosi (a cura di), “Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. La Convenzione ONU di Palermo”, Milano, 2007, pagg. 63-64.

<sup>191</sup> Per ulteriori approfondimenti, si veda il capitolo IV della presente tesi.

<sup>192</sup> Documento di sintesi della discussione svolta sul disegno di legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale (A.S. 2351), accolto dalla Commissione nella seduta del 23 marzo 2004, pag. 6.

<sup>193</sup> *Ibidem*, pag. 12. L'articolo 15 della legge di ratifica, attua il Protocollo delle Nazioni Unite contro la fabbricazione ed il traffico illecito di armi da fuoco, di loro parti, elementi e munizioni (New York, 2001).

Anche Paolo Giordano nel suo commento “intralcio alla giustizia: solo un lifting”, condivideva il parere della Commissione parlamentare antimafia, ritenendo opportuno la modifica dell'articolo 6 della legge 23 dicembre 1974 n. 694.

imputabili, anche quelli definiti «gravi» dalla Convenzione di Palermo, che coinvolgono un gruppo criminale organizzato, ed inoltre i reati di corruzione<sup>194</sup>; sul trasferimento dei procedimenti penali, art.7 comma legge di ratifica, la Commissione riteneva che i casi e le procedure al trasferimento dei procedimenti penali andavano precisati meglio operare un rinvio a non meglio precisati Accordi Internazionali<sup>195</sup>.

In concreto, fra le tante osservazioni critiche della Commissione parlamentare antimafia, solo tre furono considerate dal legislatore: l'inserimento, nella legge di ratifica, della definizione di reato transnazionale, la modifica della circostanza aggravante, e la creazione di una specifica disciplina per le operazioni sotto copertura.

---

<sup>194</sup> Documento di sintesi della discussione svolta sul disegno di legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionali (A.S. 2351), pag. 10.

<sup>195</sup> A tal proposito Gaetano De Amicis e Orlando Villoni, affermarono :«la scelta seguita dal legislatore di rimettere la definizione delle regole di trasferimento a successivi accordi raggiunti con gli Stati parte corre così il rischio di determinare, in assenza di norme-quadro di riferimento, un'attività negoziale incompleta, disorganica e foriera di disuguaglianze di trattamento.» SULLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA TRANSNAZIONALE ED I SUOI PROTOCOLLI ADDIZIONALI, *Giurisprudenza di Merito* 2006, 7-8, 1626.

### 3. Legge 146/2006: la critica dei giuristi.

La critica della dottrina giuridica riguarda proprio la definizione di reato transnazionale presente nell'articolo 3 della legge di ratifica n.146/2006<sup>196</sup>. Questo articolo, come già detto, definisce il reato transnazionale; ma la nozione di reato transnazionale<sup>197</sup> è del tutto assente nel nostro lessico legislativo, come inesistente è, nell'ordinamento italiano, una nozione legislativa di "criminalità organizzata", termine più volte presente nel testo di legge di ratifica. Questa definizione in realtà è soltanto funzionale all'attuazione della legge di ratifica ed è la replica della definizione presente nella Convenzione di Palermo (art.3)<sup>198</sup>. Anziché definire, l'articolo 3 della legge 146/2006 indica i criteri che debbono far considerare come transnazionale un reato. La disposizione quindi diventa inutile, poiché in nessun'altra parte della legge di ratifica, se non nell'art. 1, è riportata la

---

<sup>196</sup> Art. 3. (Definizione di reato transnazionale). 1. Ai fini della presente legge si considera reato transnazionale il reato punito con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni, qualora sia coinvolto un gruppo criminale organizzato, nonchè: a) sia commesso in più di uno Stato; b) ovvero sia commesso in uno Stato, ma una parte sostanziale della sua preparazione, pianificazione, direzione o controllo avvenga in un altro Stato; c) ovvero sia commesso in uno Stato, ma in esso sia implicato un gruppo criminale organizzato impegnato in attività criminali in più di uno Stato; d) ovvero sia commesso in uno Stato ma abbia effetti sostanziali in un altro Stato. Legge 16 marzo 2006, n. 146 "Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 85 dell'11 aprile 2006 - Supplemento ordinario n. 91.

<sup>197</sup> «Il concetto di diritto penale transnazionale e crimini transnazionali sembra essere più familiare ad altri ordinamenti.[...]In Italia, la dottrina si era attestata sul chiarimento terminologico dei diversi ambiti rappresentati dal "diritto penale internazionale" e "internazionale penale"». Alberto di Martino in "Criminalità organizzata e reato transnazionale, diritto penale nazionale: l'attuazione in Italia della cd. Convenzione di Palermo". *Diritto penale e processo* n. 1/2007, pag. 17, nota 14. In particolare, «nel nostro ordinamento giuridico la connotazione di transnazionalità del reato, pur oggettivamente ricostruibile, non è stata individuata sul piano ontologico, ma solo indirettamente delineata nell'articolo 3 della legge n. 146 del 2006, attraverso l'enucleazione di una serie di elementi esterni alle note modali della condotta e al contenuto e alle funzioni del bene giuridico protetto.» Gaetano De Amicis, Orlando Villoni, SULLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA TRANSNAZIONALE E DEI SUOI PROTOCOLLI ADDIZIONALI, *Giurisprudenza di Merito* 2006, 7-8, 1626.

<sup>198</sup> Elisabetta Rosi nel suo commento alla legge 146/2006 scrive: "nella Convenzione si tratta di una «natura o carattere» di un reato già definito come tale; nella legge sembra che si voglia introdurre la tipologia di reato transnazionale, senza definirne peraltro i suoi elementi costitutivi neppure *per relationem*". "Sulla configurazione dei delitti passo falso del legislatore nazionale", in *Guida al diritto*, 2006, n. 17, pag. 59.

parola transnazionale; inoltre è l'articolo 3 della Convenzione a fungere da criterio interpretativo della Convenzione stessa. Infine, tale disposizione potrebbe risultare dannosa, poiché si tratterebbe della presunta definizione di una categoria giuridica inesistente in dottrina, e di difficile individuazione *a livello di teoria generale del reato*<sup>199</sup>.

La sensazione che si desume «è che il legislatore [...]non abbia voluto invischiarsi nel complesso dei problemi che presentava questo innesto nel nostro ordinamento», poiché il nostro è un ordinamento che presenta delle discipline molto complesse e dettagliate, difficilmente equiparabili a quelle presenti negli altri ordinamenti<sup>200</sup>. La definizione presente nell'articolo 3, restringendo il proprio ambito di applicazione alla sola legge di ratifica, finisce per dare alla definizione di transnazionalità non un significato generico, ma un significato che vorrebbe essere speciale solo per la sola legge in questione, ma che concretamente produce effetti anche al di fuori della legge di ratifica<sup>201</sup>.

In realtà, la Convenzione non obbliga gli Stati ad introdurre norme destinate alla repressione di determinati reati in quanto essi siano definibili transnazionali; piuttosto, essa obbliga il legislatore ad introdurre norme di repressione di fenomeni criminali che possono assumere *anche* il carattere transnazionale; pertanto, i reati previsti dalla Convenzione devono essere puniti indipendentemente dalla loro natura transnazionale. Ciò che interessava al legislatore internazionale era che, ciascun Stato potesse reprimere sul proprio territorio, i reati indicati nella Convenzione, cioè i reati di «riciclaggio, partecipazione ad un gruppo criminale organizzato, corruzione e intralcio alla giustizia». Infatti, questo è il senso dell'articolo 15 comma 1 lettera a)<sup>202</sup> e dell'articolo 34 comma 2<sup>203</sup> della Convenzione di

---

<sup>199</sup> *Ibidem*, pagg. 58-59.

<sup>200</sup> Paolo Giordano, "Intralcio alla giustizia: solo un lifting", in *Guida al diritto*, N.17, 2006, pag. 65.

<sup>201</sup> Elisabetta Rosi, cfr. "Il reato transnazionale", in E. Rosi (a cura di) "Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. La Convenzione ONU di Palermo", Milano, 2007, pagg. 72-73.

<sup>202</sup> Articolo 15 Giurisdizione. 1. Ogni Stato Parte adotta le misure necessarie per determinare la sua giurisdizione in relazione ai reati di cui agli artt. 5, 6, 8 e 23 della presente Convenzione quando: (a)

Palermo. Di conseguenza l'ambito di applicazione della Convenzione non coincide con l'ambito dell'obbligo di incriminazione.

Lo strumento convenzionale, e quindi gli obblighi in esso presenti (obblighi di incriminazione, obblighi di collaborazione internazionale per via estradizionale o attraverso assistenza giudiziaria), si attiva solo se i reati, richiamati nella Convenzione, hanno un carattere transnazionale, ma quest'attivazione è condizionata dall'ipotesi che ciascun Stato sia in grado di reprimere, indipendentemente dalla Convenzione, quei reati<sup>204</sup>.

*“Il fraintendimento del legislatore italiano sta proprio in ciò, nell'aver scambiato l'ambito dello strumento internazionale con il contenuto dell'obbligo d'incriminazione”*<sup>205</sup>; infatti la Convenzione di Palermo si applica ai reati transnazionali, ma in essa vi è l'obbligo di incriminare alcuni reati indipendentemente della loro natura transnazionale.

L'insufficiente sforzo fatto dal legislatore italiano di rendere esplicito il reato transnazionale comporta una serie di problematiche nell'attività di accertamento del reato e nella raccolta degli elementi di prova nell'ambito delle procedure di cooperazione giudiziaria, anche se al riguardo, soccorre in aiuto la disposizione presente nell'art. 18 par. 1 della Convenzione<sup>206</sup>, la

---

Il reato è commesso sul territorio di quello Stato Parte. Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale sottoscritta nel corso della Conferenza di Palermo (12 - 15 dicembre 2000).

<sup>203</sup> Articolo 34 Attuazione della Convenzione. [...]2. I reati previsti dagli articoli 5, 6, 8 e 23 della presente Convenzione vengono inseriti nella legislazione interna di ciascuno Stato Parte indipendentemente dalla natura transnazionale o dal coinvolgimento di un gruppo criminale organizzato, ai sensi del paragrafo 1 dell'articolo 3 della presente Convenzione, tranne che nella misura in cui l'articolo 5 della presente Convenzione richiede il coinvolgimento di un gruppo criminale organizzato.

<sup>204</sup> Alberto di Martino in “Criminalità organizzata e reato transnazionale, diritto penale nazionale: l'attuazione in Italia della cd. Convenzione di Palermo”. *Diritto penale e processo* n. 1/2007, pag.17.

<sup>205</sup> *Ibidem*, pag.18

<sup>206</sup> Articolo 18 Assistenza giudiziaria reciproca. 1. Gli Stati Parte si concedono reciprocamente la più ampia assistenza giudiziaria in materia di indagini, azione penale e procedimenti giudiziari per i reati di cui alla presente Convenzione così come previsto dall'articolo 3 ed estendono reciprocamente analoga assistenza nel caso in cui lo Stato Parte richiedente abbia fondati motivi di sospettare che il reato di cui all'articolo 3, paragrafo 1 (a) o (b), sia di natura transnazionale, comprese le ipotesi in cui le vittime, i testimoni, i proventi, gli strumenti o le prove relativi a tali reati si trovino nello Stato Parte richiesto e che nel reato sia coinvolta un gruppo criminale

quale prevede «*la più ampia assistenza giudiziaria in materia di indagini, azione penale e procedimenti giudiziari*», anche quando lo Stato parte appellante abbia solo «*fondati motivi di sospettare*» che il reato abbia una natura transnazionale<sup>207</sup>.

Oltre tutto, in base alla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, è prescritto che i trattati internazionali debbono essere interpretati attraverso i criteri previsti in questa convenzione; invero all'articolo 31 della summenzionata Convenzione si afferma che: «*un trattato deve essere interpretato in buona fede seguendo il senso ordinario da attribuire ai termini del trattato nel loro contesto e alla luce del suo oggetto e del suo scopo - inoltre si terrà conto - di ogni accordo ulteriore intervenuto fra le parti in materia di interpretazione del trattato o della applicazione delle sue disposizioni; di qualsiasi prassi successivamente seguita nell'applicazione del trattato attraverso la quale si sia formato un accordo delle parti in materia di interpretazione del medesimo; di qualsiasi regola pertinente di diritto internazionale applicabile nei rapporti fra le parti.*<sup>208</sup>»

Vediamo nello specifico le critiche scaturite su questa definizione, e le conseguenze che ne derivano, nell'attuazione degli altri articoli presenti nella legge di ratifica n. 146/2006.

L'articolo 3 della legge in esame non risulta, innanzi tutto, coordinata con i principi fissati dagli articoli 6 comma 2<sup>209</sup> e 7 del codice penale<sup>210</sup>, dove il

---

organizzato. Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale sottoscritta nel corso della Conferenza di Palermo (12 - 15 dicembre 2000).

<sup>207</sup> Gaetano De Amicis, Orlando Villoni, SULLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA TRANSNAZIONALE E DEI SUOI PROTOCOLLI ADDIZIONALI, *Giurisprudenza di Merito* 2006, 7-8, 1626.

<sup>208</sup> La Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati è un trattato internazionale riguardante il diritto internazionale consuetudinario (o non scritto), in particolare riguardo ai trattati tra Stati. Il trattato è stato adottato il 22 maggio 1969 e aperto alla firma il 23 maggio. La Convenzione è entrata in vigore il 27 gennaio 1980.

<sup>209</sup> Art. 6 Codice Penale. Chiunque commette un reato nel territorio dello Stato è punito secondo la legge italiana.

Il reato si considera commesso nel territorio dello Stato, quando l'azione o l'omissione, che lo costituisce, è ivi avvenuta in tutto o in parte, ovvero si è ivi verificato l'evento che è la conseguenza

reato si ritiene commesso nel nostro Stato, quando l'azione è «*ivi avvenuta in tutto o in parte*» oppure si è «*verificato l'evento che è la conseguenza dell'azione od omissione*»; di conseguenza il reato viene punito secondo la legge italiana. Se prendiamo come riferimento l'articolo 6 del c.p. «come parametro di qualificazione del *locus commissi delicti*, taluni reati che sarebbero transnazionali in base alla definizione - dell'articolo 3 della legge n. 146/2006- dovrebbero invece essere considerati commessi in un solo stato (l'Italia), a meno che non ricorrano le ipotesi delle lettere b) e c) dello stesso art. 3; si debba cioè constatare che una parte sostanziale di attività preparatorie o di coordinamento dell'esecuzione, sia realizzata in uno Stato diverso da quello di commissione, oppure risulti implicato un gruppo criminale organizzato transnazionale.»<sup>211</sup>

Anche la Commissione parlamentare antimafia, sottolineò che «*nelle ipotesi più frequenti di delitti organizzati su base transnazionale (contrabbando, traffico di droga, tratta di esseri umani ecc.), è del tutto consueto che l'A.G. italiana provveda a constatare a titolo di partecipazione/concorso nel delitto l'attività di "preparazione, pianificazione, direzione e controllo" posta in essere da taluno degli indagati in uno Stato estero a condizione che il delitto stesso possa stimarsi consumato in Italia e non si debba procedere all'applicazione dei citati artt. 6, comma 2, e 7 del codice penale.*»<sup>212</sup>

---

dell'azione od omissione. Codice Penale, LIBRO PRIMO - Dei reati in generale, Titolo I - Della legge penale (Artt. 1-16).

<sup>210</sup> Articolo 7 codice penale. Reati commessi all'estero. È punito secondo la legge italiana il cittadino o lo straniero che commette in territorio estero taluno dei seguenti reati: 1) delitti contro la personalità dello Stato; 2) delitti di contraffazione del sigillo dello Stato e di uso di tale sigillo contraffatto; 3) delitti di falsità in monete aventi corso legale nel territorio dello Stato, o in valori di bollo o in carte di pubblico credito italiano; 4) delitti commessi da pubblici ufficiali a servizio dello Stato, abusando dei poteri o violando i doveri inerenti alle loro funzioni; 5) ogni altro reato per il quale speciali disposizioni di legge o convenzioni internazionali stabiliscono l'applicabilità della legge penale italiana. Codice Penale, LIBRO PRIMO - Dei reati in generale, Titolo I - Della legge penale (Artt. 1-16).

<sup>211</sup> Alberto di Martino, Criminalità organizzata e reato transnazionale, diritto penale nazionale: l'attuazione in Italia della cd. Convenzione di Palermo, in *Diritto Penale e Processo*, n. 1/2007, pag. 18.

<sup>212</sup> Documento di sintesi, pag. 7.



In verità, tra l'articolo 6 del c.p. e l'art. 3 della legge n.146/2006, vi è una sostanziale differenza. L'articolo del codice penale assume il punto di vista dell'ordinamento dello Stato italiano, indicando i casi in cui il nostro Stato ha giurisdizione; mentre l'art. 3 della legge in esame, replicando, come già detto in precedenza, l'ambito di applicazione della Convenzione di Palermo, pretende di assumere un punto di vista internazionale; o meglio, non dello Stato italiano, ma di un qualsiasi Stato che ha ratificato la Convenzione<sup>213</sup>. Dunque, *«ai fini dell'attuazione delle norme della Convenzione, la sussistenza o meno della giurisdizione italiana sui fatti relativi sembra essere irrilevante: in sé per sé, la disposizione pare destinata a sottrarre una categoria di fatti che per le loro caratteristiche si considerano (anche) commessi all'estero, all'esclusione della giurisdizione che deriverebbe dall'applicazione dell'art. 6 c.p.»*<sup>214</sup>

L'articolo 4 della legge in esame, prevede una circostanza aggravante ad effetto speciale, consentendo un aumento della pena da un terzo alla metà per i reati «gravi», nella cui commissione abbia dato il suo contributo un gruppo criminale organizzato, «impegnato in attività criminali in più di uno Stato»<sup>215</sup>. L'effetto pratico di questo articolo si traduce in un'estensione della portata dell'aggravante di cui all'articolo 7 della legge 203/1991<sup>216</sup>. Purtroppo la formulazione di questa circostanza aggravante non è un esempio di chiarezza. Ad esempio, se si è in presenza di un reato

---

<sup>213</sup> Alberto di Martino, Criminalità organizzata e reato transnazionale, diritto penale nazionale: l'attuazione in Italia della cd. Convenzione di Palermo, in *Diritto Penale e Processo*, n. 1/2007, pag. 18.

<sup>214</sup> *Ibidem*, pag. 19.

<sup>215</sup> Articolo 4 "circostanza aggravante", legge 146/2006.

<sup>216</sup> Art. 7 "Per i delitti punibili con pena diversa dall'ergastolo commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 416-bis del codice penale ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, la pena è aumentata da un terzo alla metà. Le circostanze attenuanti, diverse da quella prevista dall'articolo 98 del codice penale, concorrenti con l'aggravante di cui al comma 1 non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a questa e le diminuzioni di pena si operano sulla quantità di pena risultante dall'aumento conseguente alla predetta aggravante." Decreto legge 13 maggio 1991 n. 152, recante "Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa", coordinato con la legge di conversione n. 203/1991.

commesso da un'organizzazione criminale transnazionale le due aggravanti possono cumularsi senza ledere il principio del *ne bis in dem*?

Si escludono a vicenda? Si pongono in rapporto di specialità?

Secondo una parte della dottrina giuridica la tesi più convincente è quella del concorso delle due aggravanti, poiché differenti sono le finalità della condotta e differenti i beni giuridici protetti<sup>217</sup>; altri giuristi, invece, escludono il concorso fra le due aggravanti ad effetto speciale nelle ipotesi in cui il contributo alla realizzazione dei reati gravi sia stato offerto da un'organizzazione mafiosa transnazionale; in questi casi viene applicato l'articolo 4 della legge in esame<sup>218</sup>.

La legge 146/2006 introduce nel nostro ordinamento una nuova ipotesi di confisca obbligatoria per i soli reati transnazionali. Si tratta della confisca per equivalente, presente nell'articolo 11 della legge in esame.

Nel nostro ordinamento sono presenti numerosissime disposizioni in materia di confisca<sup>219</sup>, frutto delle idee di magistrati che per anni hanno lottato e continuano a lottare contro la criminalità organizzata. Il giudice Giovanni Falcone fu tra i primi ad affermare che per combattere concretamente le organizzazioni criminali, lo Stato doveva colpire le loro risorse economiche.

Ora, in base anche all'articolo 11 della legge in esame, nel corso del procedimento penale il giudice dovrà quantificare il prodotto, il profitto o il prezzo del reato, e se la confisca diretta risulta impossibile, egli potrà

---

<sup>217</sup> Paolo Giordano, "Intralcio alla giustizia: solo un «lifting»", in *Guida al Diritto*, N.17, 2006, pag. 67.

<sup>218</sup> Gaetano De Amicis, Orlando Villoni, "SULLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA TRANSNAZIONALE E DEI SUI PROTOCOLLI ADDIZIONALI", in *Giurisprudenza di Merito* 2006, 7-8, 1626, pag. 4.

<sup>219</sup> Nel nostro ordinamento sono presenti diverse norme che disciplinano la confisca (l'articolo 416-bis comma 7 c.p. ; l'art. 600-septies c.p., l'art. 644 ultimo comma c.p., l'art. 322-ter e l'art. 640-quarter c.p. A seguito delle stragi di Capaci e via D'Amelio è stato introdotto l'articolo 12-sexies della legge 356 del 1992, in cui è stata prevista la confisca obbligatoria «che, indipendentemente dal nesso di pertinenzialità con il reato, obbliga alla confisca di tutti i beni, posseduti direttamente o indirettamente dai soggetti condannati per i reati di criminalità organizzata, che risultino sproporzionati al reddito dichiarato e alle attività economiche lecitamente svolte.» Il commento di Antonio Laudati, "Nasce la confisca per equivalente", in GUIDA AL DIRITTO N. 17, 2006, pag. 70.

ordinare la confisca per equivalente, ossia la confisca di una somma di denaro, beni o altra utilità, di cui sia stata accertata la disponibilità del condannato, anche per interposta persona fisica o giuridica, in misura e per un valore corrispondente sul restante patrimonio del condannato. Di fatto tale articolo farà una comparsa residuale nel nostro ordinamento poiché nel nostro ordinamento è già presente l'articolo 12- *sexies* della legge 356/1992<sup>220</sup>.

Il limite dell'articolo 11 è che il giudice deve trovarsi di fronte ad un reato transnazionale per poter operare la confisca per equivalente; di conseguenza se tale transnazionalità viene esclusa dall'esito del giudizio, le indagini e la confisca dei beni o di quant'altro, diverrebbero inutili.

Nell'articolo 12 della legge di ratifica viene data la possibilità al pubblico ministero, in relazione ai soli reati transnazionali, di svolgere accertamenti patrimoniali anche dopo la scadenza delle indagini preliminari nei termini di cui all'articolo 430 del codice di procedura penale<sup>221</sup>. Controverso è il punto in cui la norma non si limita a dire che il pubblico ministero potrà svolgere ulteriori indagini, ma sostiene che al fine delle proprie richieste al giudice del dibattimento, e fino all'udienza delle conclusioni dinanzi il giudice, egli può compiere ogni attività che si renda necessaria circa i beni, il denaro o altre utilità soggette a confische. Questo nuovo potere viene attribuito sia per le ipotesi di confisca per equivalente che per la confisca obbligatoria presente nell'articolo 12-*sexies* della legge 356/1992.

Anche nel caso della responsabilità amministrativa degli enti (articolo 10 della legge 146/2006), il legislatore ha disposto la penalizzazione solo nel

---

<sup>220</sup> *Ibidem*, pag. 70.

<sup>221</sup> Art. 430 Codice di Procedura Penale. 1. Successivamente all'emissione del decreto che dispone il giudizio, il pubblico ministero e il difensore possono, ai fini delle proprie richieste al giudice del dibattimento, compiere attività integrativa di indagine, fatta eccezione degli atti per i quali è prevista la partecipazione dell'imputato o del difensore di questo. 2. La documentazione relativa all'attività indicata nel comma 1 è immediatamente depositata nella segreteria del pubblico ministero con facoltà delle parti di prenderne visione e di estrarne copia. Codice di Procedura Penale, LIBRO QUINTO - Indagini preliminari e udienza preliminare, Titolo IX - Udienza preliminare (Artt. 416-433).

caso si è di fronte a reati transnazionali. Così facendo il legislatore italiano non ha rispettato il principio stabilito nel già citato articolo 34 della Convenzione di Palermo, che impone agli Stati di incriminare e punire le condotte previste nella Convenzione, prescindendo dalla transnazionalità e dal coinvolgimento del gruppo criminale organizzato. Inoltre l'articolo 10 della Convenzione di Palermo, Responsabilità delle persone giuridiche, stabilisce che *«Ogni Stato Parte adotta misure necessarie, conformemente ai suoi principi giuridici, per determinare la responsabilità delle persone giuridiche che partecipano a reati gravi che coinvolgono un gruppo criminale organizzato e per i reati di cui agli artt. 5, 6, 8 e 23 della presente Convenzione<sup>222</sup>.»*

Nel caso della legge 146/2006, il principio stabilito nel summenzionato articolo non viene in parte rispettato, poiché non per tutti i reati che possono rivelarsi transnazionali è stata prevista la responsabilità amministrativa degli enti, ma solo per alcuni contemplati dall'articolo 10 della presente legge, ossia per i delitti di cui agli artt. 416 (associazione per delinquere) e 416-bis c.p. (associazione di stampo mafioso), 291-*quater* del Dpr 23 gennaio 1973, n. 43 (associazione finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri), 74 del Dpr 9 ottobre 1990, n. 309 (associazione finalizzata al traffico di stupefacenti), 648-bis e 648-ter c.p. (riciclaggio e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita), articolo 12 commi 3, 3-bis, 3-ter e 5 Dlsg 25 luglio 1998, n.286 (traffico di migranti) e 377-bis e 378 c.p. (induzione a non rendere dichiarazioni o a rendere dichiarazioni mendaci all'autorità giudiziaria e favoreggiamento personale). Manca infatti, la responsabilità amministrativa degli enti per tutti i reati gravi, nei quali risulti coinvolta un'organizzazione criminale transnazionale, e manca l'inclusione del traffico di armi da fuoco. Si è sottolineato come nella legge di ratifica si è contemplata la responsabilità amministrativa degli enti «nel caso di reati concernenti intralcio alla giustizia», per i delitti di cui agli

---

<sup>222</sup> Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale sottoscritta nel corso della Conferenza di Palermo (12 - 15 dicembre 2000).

articoli 377-*bis* e 378 del codice penale, ma il legislatore non ha espressamente richiamato l'articolo 377 del codice penale, che fa appunto riferimento al reato di intralcio alla giustizia<sup>223</sup>.

Per incriminare il reato di intralcio alla giustizia, previsto dall'articolo 23 della Convenzione di Palermo, il legislatore italiano ha inserito due commi ulteriori all'articolo 377 c.p. modificando la rubrica, da «subornazione» a «intralcio alla giustizia». In realtà la fattispecie disciplinata dall'articolo 377 del codice penale, prima di suddetta modifica, prevedeva solo la tutela dell'acquisizione della prova, ossia: *«la genuinità processuale delle dichiarazioni rese da quelli che sono chiamati a riferire sui fatti di causa davanti all'autorità giudiziaria, sanzionando penalmente il comportamento caratterizzato dall'offerta, o anche dalla sola promessa, di qualsiasi utilità per indurre il soggetto subornato a commettere i reati di falsa testimonianza, di false informazioni al Pm, o di falsa perizia o interpretazione»*<sup>224</sup>. Con la modifica di «facciata» dell'articolo 377 del c.p., secondo i giuristi: *«ne esce un'ipotesi dicotomica e insufficiente a dare adempimento agli impegni che l'Italia aveva assunto con la firma della Convenzione»*<sup>225</sup>. Questa dicotomia è evidente poiché, il suddetto articolo, appare una disposizione unica, ma in realtà si rivela una disposizione che contiene invece, due fattispecie differenti, ossia la subornazione e la fattispecie presente nell'articolo 611 del c.p.<sup>226</sup>. Quindi, se da una parte la legge di ratifica attraverso la modifica dell'articolo 377 adempie alle indicazioni offerte dall'articolo 23 lettera a) della Convenzione di Palermo, viceversa risulta del tutto assente la seconda tipologia di intralcio di giustizia presente alla lettera b) dell'articolo 23, ossia quella in cui

---

<sup>223</sup> Renato Bricchetti, *Gli enti rispondono del sodalizio mafioso*, in *Guida al Diritto* N.17, 2006, pag. 74.

<sup>224</sup> Elisabetta Rosi, in *Una discutibile «chirurgia normativa»*, in *Guida al diritto*, 2006, n.17, pag. 60.

<sup>225</sup> *Ibidem*, pag. 60.

<sup>226</sup> Art. 611 Codice Penale. *Violenza o minaccia per costringere a commettere un reato.* Chiunque usa violenza o minaccia per costringere o determinare altri a commettere un fatto costituente reato è punito con la reclusione fino a cinque anni [c.p. 29, 32]. La pena è aumentata se concorrono le condizioni previste dall'articolo 339. Codice penale, Libro II, Titolo XII.

*«Ciascuno Stato Parte adotta misure legislative o di altra natura che possono essere necessarie a conferire il carattere di reato, quando commesso intenzionalmente:[...] (b) all'uso della forza fisica, minacce o intimidazioni per interferire con l'esercizio di doveri d'ufficio da parte di un magistrato o di un appartenente alle forze di polizia in relazione alla commissione di reati di cui dalla presente Convenzione. Nulla in questo sub-paragrafo pregiudica il diritto degli Stati Parte di avere una legislazione che protegga altre categorie di pubblici ufficiali.»<sup>227</sup>*

In conclusione, la legge di ratifica n. 146/2006, oltre a portare a galla una serie di problemi prettamente giuridici, e relativi alla sua conformità con la Convenzione di Palermo, mette in luce altri quesiti, in questo caso tipicamente politici. Infatti, dal punto di vista politico, si desume un certo disinteresse, da parte del legislatore, ad approfondire le disposizioni presenti nella Convenzione di Palermo e nei Protocolli addizionali.

La Convenzione ed i Protocolli addizionali sono stati ratificati durante la XIV legislatura, il governo era presieduto da Silvio Berlusconi, con una maggioranza di centro destra<sup>228</sup>.

È doveroso da parte mia sottolineare che, in Commissione parlamentare antimafia, il dibattito ha “appassionato” e coinvolto solo un numero esiguo di commissari appartenenti alla minoranza del governo. Le loro valutazioni ed osservazioni, sono estremamente interessanti ed importanti ancora oggi; inoltre, per quanto riguarda la legge di ratifica, se il legislatore avesse valutato positivamente le loro considerazioni, ritengo che si sarebbe potuto evitare di cadere in alcuni errori presenti in essa<sup>229</sup>; errori sottolineati dalla maggior parte dei giuristi italiani.

---

<sup>227</sup> Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale sottoscritta nel corso della Conferenza di Palermo (12 - 15 dicembre 2000). Articolo 23, lettera b).

<sup>228</sup> La XIV Legislatura della Repubblica italiana è durata dal 30 maggio 2001 al 27 aprile 2006. Governo Berlusconi II: dall'11 giugno 2001 al 23 aprile 2005; Governo Berlusconi III: dal 23 aprile 2005 al 17 maggio 2006.

<sup>229</sup> Per ulteriori chiarimenti rinvio al capitolo IV della presente tesi.

Dal punto di vista giuridico, «*per quanto riguarda i rapporti tra norme convenzionali e norme interne, [...] in caso di contrasto con le disposizioni nazionali, la legge n. 146 prevale sulle altre norme interne di uguale rango (leggi ordinarie)*<sup>230</sup>». Quindi, in caso di conflitto o discordanza tra le disposizioni interne e le disposizioni convenzionali, quest'ultime prevalgono se le norme interne non sono coincidenti<sup>231</sup>. Le leggi interne di attuazione di una Convenzione internazionale godono di una "resistenza speciale"; «*anche per la copertura costituzionale di tali disposizioni, in forza delle modifiche apportate dalla legge n. 3 del 18 ottobre 2001 all'articolo 117 della Costituzione, in base alla quale la potestà legislativa di Stato e Regioni, deve essere esercitata nel "rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali"*<sup>232</sup>»

Il problema di rilievo è invece, a mio avviso, sulla mancata previsione di discipline relative alla prevenzione e alla formazione specialistica, ovvero l'assenza di discipline riguardanti la tutela dei testimoni e l'assistenza alle vittime. In questo caso, non essendoci un obbligo di incriminazione, sta al legislatore italiano fare un buon uso delle potenzialità programmatiche della Convenzione di Palermo. La posizione assunta dal legislatore palesa un disinteresse in materia; tenendo presente che ci son voluti sei anni per ratificare la Convenzione, ritengo che il legislatore abbia avuto abbastanza tempo per riflettere sulle sostanziali modifiche da apportare. Ritengo che il contrasto alla criminalità organizzata inizia proprio dalla prevenzione e dalla formazione. Uno spazio giuridico internazionale è inefficace se non viene creato parallelamente uno spazio culturale antimafia internazionale.

---

<sup>230</sup> Marina Castellaneta, in "Norme applicabili direttamente nello Stato", in *Guida al diritto*, 2006, n.17, pag. 63.

<sup>231</sup> *Ibidem*, pag. 63

<sup>232</sup> *Ibidem*, pag. 63

## CAPITOLO SESTO

### Intervista

#### 1. Intervista al senatore Giuseppe Lumia.

**La Conferenza politica per la firma della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale si è svolta nel dicembre 2000. Perché, secondo Lei, il governo italiano ha presentato soltanto nel 2003 il disegno di legge di ratifica?**

*«A parte i soliti ritardi con i quali l'Italia accoglie le normative europee, questa volta il ritardo è stato dovuto alla precisa volontà del governo dell'epoca, presieduto da Silvio Berlusconi, di non introdurre nell'ordinamento penale italiano norme più stringenti sia nella lotta internazionale alle mafie sia nel contrasto alla corruzione in Italia.»*

**Perché la Convenzione di Palermo ed i suoi Protocolli addizionali sono stati ratificati nel marzo 2006, ben 6 anni dopo la Conferenza di Palermo? Secondo lei questo ritardo è attribuibile a divergenze politiche?**

*«Come dicevo le motivazioni politiche del ritardo sono evidenti, in quegli anni il governo di centrodestra era impegnato a varare una serie di norme per consentire al presidente del Consiglio di sfuggire ai processi. Alla fine nel 2006 l'approvazione della ratifica, che è solo il primo passo per poi rendere effettive le norme, avvenne solo perché la Commissione antimafia fece pressione per una ratifica prima dello scioglimento delle Camere.»*



**Quali sono state secondo Lei le principali novità introdotte dalla Convenzione di Palermo nel nostro ordinamento giuridico?**

*«Le più importanti dal punto di vista sostanziale sono state quelle che hanno riguardato la lotta al riciclaggio e alla tratta di persone. Sul primo tema è stata inserita la responsabilità delle aziende nei reati di riciclaggio e ampliate le possibilità di procedere alla confisca (norme successivamente ulteriormente migliorate). Anche sul tema della tratta la Convenzione ha consentito l'inserimento nella nostra legislazione del reato di tratta che permette di colpire con più forza le organizzazioni colpevoli del traffico di esseri umani e non i migranti che sono invece vittime.»*

**Secondo Lei è stata recepita completamente la potenzialità della Convenzione nella legge di ratifica?**

**Il Governo e il Parlamento potevano fare di più?**

*«All'epoca fu forse il massimo obiettivo raggiungibile, tenuto conto che la maggioranza parlamentare non era particolarmente favorevole all'accoglimento della Convenzione. Sicuramente sono rimasti dei buchi, come il reato di autoriciclaggio, che ancora oggi non si riesce a far inserire nel nostro ordinamento.»*

## CONCLUSIONI

Le conclusioni che ho dedotto abbracciano due punti di vista: il punto di vista italiano e quello internazionale.

Dal punto di vista del nostro paese, ho constatato che il fenomeno mafioso, e in questo caso il fenomeno della criminalità organizzata transnazionale, è stato, ed è tuttora, sottovalutato da una buona parte della classe politica italiana. Infatti, dal dibattito che si è svolto durante la Conferenza di Palermo, dall'analisi del dibattito politico in seno alla Commissione parlamentare antimafia, dall'evidente ritardo con cui l'Italia ha ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale ed i Protocolli addizionali; ed infine, per le lacune normative presenti nella legge di ratifica n. 146/2006, sento di poter affermare che i fenomeni criminali vengono da molti visti come fenomeni prettamente provinciali, caratteristiche e peculiarità di alcuni territori italiani.

Ancora oggi non si vuole affrontare la situazione; sono evidenti le conseguenze che le attività criminali possono avere sia nel tessuto sociale che nell'economia del nostro paese, ma purtroppo risulta difficile, prima di tutto, introdurre le giuste misure normative nel nostro sistema giuridico; un sistema giuridico che contiene al suo interno già delle norme all'avanguardia in materia di criminalità organizzata, ma che necessita di un continuo aggiornamento, soprattutto in virtù dei mutamenti che in questi decenni sono avvenuti in seno alle organizzazioni criminali e alle loro attività.

In secondo luogo, è evidente la mancanza di politiche preventive; infatti nel campo della prevenzione e dell'educazione alla legalità, in Italia sono solo attive associazioni non governative come Libera, Addiopizzo, Narcomafie, Fondazione Giovanni e Francesca Falcone, Centro Peppino Impastato, solo per citarne alcune.

Troppo ostruzionismo e disinteresse è palese nell'atteggiamento del legislatore italiano; segno evidente di questo ostruzionismo è, ad esempio, la difficoltà di riuscire ad inserire nel nostro ordinamento il reato di auto riciclaggio, oppure la difficoltà di accogliere appieno tutte le prescrizioni e le indicazioni presenti nella Convenzione di Palermo, come ad esempio le prescrizioni sul reato di intralcio alla giustizia o le indicazioni su una migliore tutela dei testimoni e delle vittime della criminalità organizzata.

Purtroppo è prassi italiana, ratificare accordi e strumenti internazionali con ampio ritardo<sup>233</sup>; basti pensare che l'Italia si è adeguata alle normative europee sui reati di corruzione solo quest'anno, ben 12 anni dopo la firma italiana di trattati europei ed internazionali in materia<sup>234</sup>.

Continua ad esserci in Italia quel tipo di mentalità che porta al contrasto vero e proprio del fenomeno criminale solo nei casi di emergenza<sup>235</sup>; non esiste in Italia una politica di prevenzione, ma di emergenza.

Molti dei suggerimenti presenti nella Convenzione di Palermo, in Italia sarebbero di estrema utilità ma purtroppo, secondo alcuni, i problemi italiani sono altri, e dipendono molte volte dal Presidente del consiglio di turno.

Credo che oggi più che mai si debba tenere alta la guardia, poiché con l'attuale crisi economica il terreno è fertile per i guadagni delle

---

<sup>233</sup> "la condotta dell'Italia non risulta ispirata ad una prassi particolarmente virtuosa: nel panorama degli accordi internazionali sottoscritti sotto l'egida delle Nazioni Unite, che del Consiglio d'Europa e dell'Unione Europea si assiste, infatti, con una certa frequenza, al dilatarsi dei tempi di ratifica e di adozione della normativa interna di adattamento". Elena Zanetti, "L'ITALIA E LA CONVENZIONE DI PALERMO"

<sup>234</sup> Convenzione di Merida delle Nazioni Unite contro la Corruzione, siglata dall'Italia il 9 dicembre 2003 a Merida (Messico), ratificata il 5 ottobre 2009.

Convenzione penale sulla corruzione STCE n° : 173, firmata a Strasburgo il 27 gennaio 1999 e in Italia ancora in corso di ratifica.

Convenzione civile sulla corruzione STCE n° : 174, firmata a Strasburgo il 4 novembre 1999 e in Italia ancora in corso di ratifica.

<sup>235</sup> Negli anni '80, solo dopo il primo ciclo di omicidi d'eccellenza, si è provveduto a legiferare in materia; infatti la legge Rognoni-La Torre è del 1982 (legge sull'associazione di stampo mafiosa e la previsione della confisca dei beni). Durante gli anni '90, ci furono le Stragi di Capaci e di via d'Amelio, la Strage di via dei Georgofili (Firenze) e la strage di via Palestro (Milano); dopo 3 anni ci fu la legge sulla destinazione sociale dei beni della mafia ( 1996 ).

Corso di sociologia della criminalità organizzata, Milano, 18 aprile 2011.

organizzazioni criminali; l'attuale crisi economica offre gli giusti spazi per far sì che le attività illegali proliferino ancora di più, sotto lo sguardo disattento dei politici. Infatti, poiché oggi l'emergenza è la crisi economica, le organizzazioni criminali possono agire indisturbate, i politici non si occuperanno di loro.

Dal punto di vista internazionale, non è sufficiente che gli Stati ratifichino la Convenzione ed i Protocolli. È necessario che nelle loro legislazioni siano presenti tutte quelle norme che consentano di penalizzare alcune condotte, siano presenti norme che favoriscano la cooperazione giudiziaria e di polizia fra gli Stati e che, infine, concretamente vi sia un collaborazione tra questi.

Su questo argomento si è pronunciato qualche mese fa, anche il Procuratore nazionale antimafia, Piero Grasso, affermando che: «*Il nostro scopo è far applicare nel mondo la Convenzione di Palermo, che contiene già tutti quegli elementi che noi utilizziamo nella repressione del fenomeno mafioso*»<sup>236</sup>.

Inoltre, a Vienna, dal 15 al 19 ottobre del 2012, si è svolta la sesta sessione della Conferenza degli Stati Parti della Convenzione contro il crimine organizzato transnazionale ed i Protocolli addizionali<sup>237</sup>.

Fra i numerosi temi discussi in questa conferenza, risulta estremamente importante, il dibattito sulla creazione di «*un meccanismo di revisione di base permanente della Convenzione e dei Protocolli*»<sup>238</sup>.

---

<sup>236</sup> Stefano Vaccara, in "Intervista a New York con il Procuratore nazionale antimafia Pietro Grasso. Il metodo Falcone". New York, 20-05-2012. Pubblicato in America Oggi. <http://www.americoggi.info/>

<sup>237</sup> La conferenza di Vienna (COP) a due funzioni: verifica che gli Stati parti della Convenzione di Palermo e dei Protocolli addizionali adempiano in buona fede agli obblighi assunti al momento della ratifica e dunque diano concreta attuazione alle norme contenute negli strumenti internazionali; la Conferenza promuove l'assistenza tecnico-finanziaria necessaria nei confronti degli Stati parti che si trovino in condizioni di difficoltà nell'applicare la Convenzione di Palermo e i Protocolli addizionali. Christian Ponti, in "LA CONFERENZA DI VIENNA CONTRO IL CRIMINE ORGANIZZATO TRANSNAZIONALE. UN'OCCASIONE MANCATA E UN MONITO PER IL FUTURO". Libera international.

<sup>238</sup> *ibidem*.

Questo meccanismo, Review Mechanism, prevede un sistema di controlli periodici autorizzati dalla Conferenza degli Stati Parti, con la supervisione dello United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), a cui tutti gli Stati parti si devono sottoporre. Questo meccanismo prevede che i delegati di due Stati visitino lo Stato sottoposto al procedimento di revisione; questo meccanismo serve per individuare specifiche aree di intervento in materia di assistenza tecnica, a promuovere la cooperazione internazionale, lo scambio delle informazioni sui fenomeni criminali e lo scambio di migliori pratiche investigative<sup>239</sup>. Purtroppo, gli Stati parti della Convenzione di Palermo non hanno raggiunto un accordo unanime su come finanziare il Review Mechanism, di conseguenza al momento non è possibile istituire questo meccanismo.

Per conoscere lo stato di applicazione della Convenzione di Palermo e dei protocolli addizionali, e per poter trarre delle conclusioni dovremo aspettare ancora del tempo. Sebbene per ora sia difficile avere una panoramica completa della situazione, è possibile però aggiungere alcune considerazioni, attraverso la lettura del “Digest of Organized Crime Cases<sup>240</sup>”.

Infatti, durante la citata Conferenza di Vienna, è stato presentato questo documento, messo a punto dallo UNODOC, per le celebrazioni del decennale della firma della Convenzione di Palermo. Questo progetto, è stato promosso dal Governo colombiano, dal Governo italiano e dall’Organizzazione Internazionale della Polizia Criminale (INTERPOL).

Il Digesto raccoglie una serie di casi esemplificativi e relativi alla prassi investigativa, ai procedimenti giudiziari, ed esperienze giuridiche nel contrasto alle varie forme di criminalità organizzata transnazionale.

Questo lavoro è stato sviluppato grazie alla partecipazione di 52 esperti di 27 Paesi; il suo intento è quello di: *«promuovere l’efficacia della Convenzione di Palermo e dei suoi Protocolli illustrando le buone prassi*

---

<sup>239</sup> *Ibidem*.

<sup>240</sup> UNODOC, *Digesto di casi di criminalità organizzata. Raccolta Commentata di casi e lezioni apprese*. Vienna, ottobre 2012.

*relative all'effettivo impiego di questi strumenti nell'azione di contrasto al crimine organizzato attraverso casi concreti [...] questo Digesto vuole essere uno strumento pratico per i valorosi colleghi di tutto il mondo impegnati nelle complesse attività investigative e giudiziarie per combattere la criminalità organizzata transnazionale<sup>241</sup>».*

Nel Digesto sono stati analizzati e presentati duecento casi, di cui ventitré sono solo casi italiani<sup>242</sup>; dallo studio di questi casi sono emerse delle considerazioni, secondo me, alquanto interessanti.

Innanzitutto, molti casi presentati nel documento riguardano sia nuove forme di reato come la cybercriminalità, sia reati emergenti che finora non sono stati oggetto di particolare attenzione in ragione della loro ridotta gravità ed impatto a livello di sicurezza, ma che stanno acquistando una rinnovata importanza (perché, ad esempio, sono coinvolti gruppi organizzati pericolosi e per gli enormi profitti derivanti da queste attività), ossia la criminalità ambientale e i reati contro il patrimonio.

In secondo luogo, nel Digesto si è sottolineato la presenza di «*una gamma variegata di tipologie organizzative del crimine organizzato<sup>243</sup>*»; infatti, oltre ad essere presenti i tradizionali gruppi criminali costituiti su base etnica e con una struttura gerarchica, si è evidenziata una maggiore crescita di gruppi criminali con una struttura più sciolta e flessibile, e organizzazioni criminali incentrati solo sul business.

Su un punto centrale sono tutti d'accordo, operatori giudiziari, giuristi, sociologi e politici: se concretamente la Convenzione di Palermo assieme

---

<sup>241</sup> Prefazione del Ministro degli Affari Esteri Giulio Terzi di Sant'Agata, del Ministro dell'Interno Anna Maria Cancellieri, e del Ministro della Giustizia Paola Severino Di Benedetto, in "Digesto di casi di Criminalità organizzata. Raccolta commentata di casi e lezioni apprese". Documento realizzato dal UNODOC in collaborazione con il Governo della Colombia, il Governo dell'Italia e Interpol. Conferenza degli Stati parti, Vienna, ottobre 2012. Pag. X.

<sup>242</sup> Un caso di reato di "Contrabbando ed appropriazione indebita"; un caso di reato di "Cybercrime"; quattro casi di reato di "Contraffazione"; un caso di reati connessi alle armi da fuoco (possesso illegale, traffico illecito...); due casi di reato di "Riciclaggio di denaro"; sei casi di reato di "Traffico di beni culturali"; tre casi di reato di "Traffico di migranti"; cinque casi di reato di "Traffico di stupefacenti ed altri reati di droga" . *ibidem*, pagg.128-135.

<sup>243</sup> *ibidem*, pag. XV

ai suoi Protocolli venisse applicata, e se gli Stati cooperassero senza alcun indugio, la criminalità organizzata, e i crimini transnazionali, potrebbero subire una battuta d'arresto, poiché la Convenzione di Palermo e i Protocolli contengono al loro interno contengono tutte le disposizioni normative per far fronte al crimine organizzato transnazionale.

Una domanda rimane senza alcuna risposta: «esiste un reale interesse a sconfiggere le organizzazioni criminali?»

## BIBLIOGRAFIA

Bruno Amoroso (2002), cfr. *Globalizzazione e criminalità*, in *I crimini della globalizzazione, seminario internazionale Palermo 13-15 dicembre 2000*, Asterios Editore, Trieste.

Yann Moulner Boutang (2002), cfr. *Migrazioni internazionali e criminalità organizzata: cambiare seriamente opinioni e pratiche*, in *I crimini della globalizzazione, seminario internazionale Palermo 13-15 dicembre 2000*, Asterios Editore, Trieste.

Salvatore Palidda (2002), cfr. *Proibizionismo delle migrazioni, criminalità organizzata ed economie illecite*, in *I crimini della globalizzazione, seminario internazionale Palermo 13-15 dicembre 2000*, Asterios Editore, Trieste.

G. Michellini e G. Polimeni (2007), *Il fenomeno del crimine transnazionale e la Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale*, in AA. VV., *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. La Convenzione ONU di Palermo*, a cura di E. Rosi, IPSOA, Milano.

G. Michellini e G. Polimeni (2007), *Le linee guida della Convenzione di Palermo e la legge italiana di ratifica*, in AA. VV., *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. La Convenzione ONU di Palermo*, a cura di E. Rosi, IPSOA, Milano.

Marco Antonio Pirrone (2002), cfr. *Le migrazioni internazionali: il ruolo delle scienze sociali*, in *I crimini della globalizzazione, seminario internazionale Palermo 13-15 dicembre 2000*, Asterios Editore, Trieste.

Christian Ponti (2010), *CRIMINI TRANSNAZIONALI E DIRITTO INTERNAZIONALE*. Giuffrè Editore, Milano.



Elisabetta Rosi (2007), *Il reato transnazionale*, in AA. VV., *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. La Convenzione ONU di Palermo*, a cura di E. Rosi, IPSOA, Milano.

Umberto Santino (2002), cfr. *Modello mafioso e globalizzazione*, in *I crimini della globalizzazione, seminario internazionale Palermo 13-15 dicembre 2000*, Asterios Editore, Trieste.

Dimitri Vlassis (2002), *THE GLOBAL SITUATION OF TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME, THE DECISION OF THE INTERNATIONAL COMMUNITY TO DEVELOP AN INTERNATIONAL CONVENTION AND THE NEGOTIATION PROCESS*. Fonte: United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and Treatment of Offenders, in UNAFEI Annual Report for 2000 and Resource Material Series No. 59 , Tokyo.

Marco Antonio Pirrone e Salvo Vaccaro (a cura di), *I crimini della globalizzazione, seminario internazionale Palermo 13-15 dicembre 2000*, Asterios Editore, Trieste, 2002.

Elena Zanetti (2005), *L'Italia e la convenzione di Palermo*, in *La cooperazione internazionale per la prevenzione e la repressione della criminalità organizzata e del terrorismo* (a cura di) M.C. Bassiouni, Giuffrè editore, Milano.

GUARDIA DI FINANZA SCUOLA DI POLIZIA TRIBUTARIA. LAVORI MONOGRAFICI DEL 35° CORSO SUPERIORE DI POLIZIA TRIBUTARIA (2008), LE INVESTIGAZIONI TRANSNAZIONALI, Un nuovo modello di investigazioni che nasce nel nostro ordinamento a seguito della legge 146/2006 di ratifica della Convenzione TOC di Palermo 2000. LIDO DI OSTIA.

Dizionario di storiografia, Bruno Mondadori, 2012.

<http://www.pbmstoria.it/dizionari/storiografia/lemmi/165.htm>

The Secretary-General Address At The Opening Of The Signing Conference For The United Nations Convention Against Transnational Organized Crime. Palermo, 12 December 2000.

[http://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/speeches/speech\\_2000-12-12\\_1.html](http://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/speeches/speech_2000-12-12_1.html)

Atti del Simposio Internazionale “Il ruolo della società civile nella lotta alla criminalità organizzata: implicazioni globali del Rinascimento di Palermo”. Palermo, 14 dicembre 2000.

Forum delle Nazioni Unite “Per l’azione globale nella lotta contro il traffico delle persone”, tenutosi a Catania il 14 dicembre 2000.

UNODOC, in collaborazione con il Governo della Colombia, il Governo dell’Italia e INTERPOL, *Digest of organized crime cases*. Nazioni Unite, New York, 2012.

Simposio “La Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale: condizioni per un’efficace applicazione”. Convegno organizzato dall’UNICRI, Torino, 22-23 febbraio 2002.

### **Risoluzioni Assemblea Generale Onu:**

Risoluzione adottata dall’ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, A/RES/49/159, Naples Political Declaration and Global Action Plan against Organized Transnational Crime, 23 dicembre 1994.

Risoluzione adottata dall’ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, A/RES/53/111, Transnational organized crime, 9 dicembre 1998.

Risoluzione adottata dall’ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, A/RES/53/114, Strengthening the United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Programme, in particular its technical cooperation capacity, 9 dicembre 1998.

## **Resoconti stenografici della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare:**

- resoconto stenografico della 45<sup>a</sup> seduta, 2 dicembre 2003,
- resoconto stenografico della 47<sup>a</sup> seduta, 20 gennaio 2004,
- resoconto stenografico della 49<sup>a</sup> seduta, 3 febbraio 2004,
- resoconto stenografico della 52<sup>a</sup> seduta, 23 marzo 2004.

Documento di sintesi della discussione svolta sul disegno di legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale (A.S. 2351), accolto dalla Commissione nella seduta del 23 marzo 2004.

### **Riferimenti legislativi:**

Legge 21 ottobre 2001 n. 386, Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare; pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 250 del 26 ottobre 2001.

Decreto Legge 25 settembre 2001, n. 350:(Disposizioni urgenti in vista dell'introduzione dell'euro, in materia di tassazione dei redditi di natura finanziaria, di emersione di attività detenute all'estero, di cartolarizzazione e di altre operazioni finanziarie), (GU n.224 del 26-9-2001). Entrata in vigore del decreto: 27-9-2001.

Decreto Legge convertito con modificazioni dalla L. 23 novembre 2001, n. 409 (in G.U. 24/11/2001, n.274).

Legge 27 dicembre 2002, n. 289: Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003). (GU n.305 del 31-12-2002 - Suppl. Ordinario n. 240 ).Entrata in vigore della legge: 1-1-2003.

Legge Bossi-Fini, Legge 30 luglio 2002, n. 189, "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo". (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 199 del 26 agosto 2002- Suppl. ord.).

Legge 11 agosto 2003, n. 228: "Misure contro la tratta di persone", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 195 del 23 agosto 2003.

Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286:"Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 191 del 18 agosto 1998 - Supplemento Ordinario n. 139.

DECRETO LEGGE 13 maggio 1991 n. 152; (coordinato con la legge di conversione n. 203/1991 ). Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 110 del 13 maggio 1991. *PROVVEDIMENTI URGENTI IN TEMA DI LOTTA ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA E DI TRASPARENZA E BUON ANDAMENTO DELL'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA.*

DECRETO 4 agosto 2000, n. 269, Regolamento istitutivo dell'anagrafe dei rapporti di conto e di deposito, previsto dall'articolo 20, comma 4, della legge 30 dicembre 1991, n. 413. (GU n.230 del 2-10-2000).

LEGGE 23 DICEMBRE 1974, n. 694 (GU n. 340 del 31/12/1974). DISCIPLINA DEL PORTO DELLE ARMI A BORDO DEGLI AEROMOBILI.

Senato della Repubblica, XIV Legislatura, Disegno di legge A.S. n. 2351, 26 giugno 2003.

Legge 16 marzo 2006, n. 146 "Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001"; pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 85 dell'11 aprile 2006 - Supplemento ordinario n. 91.

#### **Convenzioni Internazionali:**

Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale sottoscritta nel corso della Conferenza di Palermo (12 - 15 dicembre 2000).

Convenzione Europea di Bruxelles, Atto del Consiglio del 29 maggio 2000 che stabilisce, conformemente all'articolo 34 del trattato sull'Unione europea, la convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea.(2000/C 197/01).

“Protocol against the Illicit Manufacturing and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime”, adottato dall’Assemblea Generale con la risoluzione 55/255 del 31 maggio 2001, entrata in vigore il 3 luglio 2005.

Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati. Vienna, 22 maggio 1969.

### **Codice penale e codice di procedura penale:**

Articolo 377, *Intralcio alla giustizia*, Codice penale.

LIBRO SECONDO - Dei delitti in particolare; Titolo III - Dei delitti contro l'amministrazione della giustizia; CAPO I - Dei delitti contro l'attività giudiziaria. *Guida al diritto*, Il sole 24 Ore, 2012.

Articolo 6, *Reati commessi nel territorio dello Stato*, Codice penale.

LIBRO PRIMO- Dei reati in generale; TITOLO I- Della legge penale. *Guida al diritto*, Il sole 24 Ore, 2012.

Articolo 7, *Reati commessi all'estero*, Codice penale.

LIBRO PRIMO-Dei reati in generale; TITOLO I- Della legge penale. *Guida al diritto*, Il sole 24 Ore, 2012.

Articolo 611, *Violenza o minaccia per costringere a commettere un reato*, Codice penale. LIBRO SECONDO- Dei delitti in particolare; TITOLO XII- Dei delitti contro la persona; CAPO III- Dei delitti contro la libertà individuale; SEZIONE III- Dei delitti contro la libertà morale. *Guida al diritto*, Il sole 24 Ore, 2012.

Articolo 430, *Attività integrativa di indagine del pubblico ministero e del difensore*, Codice di procedura penale. LIBRO QUINTO- Indagini preliminari e udienza preliminare; TITOLO IX- Udienza preliminare. *Guida al diritto*, Il sole 24 Ore, 2012.

### **Riviste e Quotidiani:**

Renato Bricchetti, *Gli enti rispondono del sodalizio mafioso*, in *Guida al Diritto* N.17, Il Sole 24 Ore, 2006.

Calabrò Maria Antonietta, "Conferenza Onu, scontro nel fronte antimafia", in *Corriere della Sera*, 13 dicembre 2000.

Marina Castellaneta, *Norme applicabili direttamente nello Stato*, in *Guida al diritto*, n. 17, Il Sole 24 Ore, 2006.

Alberto di Martino, *Criminalità organizzata e reato transnazionale, diritto penale nazionale: l'attuazione in Italia della cd. Convenzione di Palermo*, in *Diritto Penale e Processo*, n. 1/2007.

Paolo Giordano, *Intralcio alla giustizia: solo un lifting*, in *Guida al diritto*, n.17, Il Sole 24 Ore, 2006.

Daniele Guerri, *Confisca per equivalente*, in Il Sole 24 Ore, 2012.

Antonio Laudati, *Nasce la confisca per equivalente*, in *Guida al diritto*, n. 17, Il Sole 24 Ore, 2006.

Umberto Santino (1997), *Premessa: tra piovre e cupole*, in *AltrEuropa* n. 7.

Umberto Santino (2000), *Dalla mafia al crimine transnazionale. Premessa. La mafia siciliana: dall'indeterminatezza al paradigma della complessità*, in *Nuove effemeridi*, n. 59.

Umberto Santino, *Antimafia civile e sociale*, in *Voci per il Dizionario di mafia e di antimafia di "Narcomafie"*, anno 2000.

Elisabetta Rosi, *Una discutibile «chirurgia normativa»*, in *Guida al diritto*, n.17, Il Sole 24 Ore, 2006.

Elisabetta Rosi, *Sulla configurazione dei delitti passo falso del legislatore nazionale*, in *Guida al diritto*, n. 17, Il Sole 24 Ore, 2006.

Gaetano De Amicis e Orlando Villoni, *SULLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA TRANSNAZIONALE ED I SUOI PROTOCOLLI ADDIZIONALI*, in *Giurisprudenza di Merito* 2006, 7- 8, 1626.

**Siti internet:**

<http://www.americaoggi.info/>

<http://www.radioradicale.it/scheda/146534/223926-traffico-illecito-reti-e-logistica-della-criminalita-transnazionale-e-del-terrorismo-internazionale.>

<http://lists.peacelink.it/razzismo/msg00241.html>

<http://it.groups.yahoo.com/group/libertari/message/9622>

<http://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CCPCJ/session/01.html>

<http://treaties.un.org/Home.aspx?lang=en>

[http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/United-Nations-Surveys-on-Crime-Trends-and-the-Operations-of-Criminal-Justice-Systems.html.](http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/United-Nations-Surveys-on-Crime-Trends-and-the-Operations-of-Criminal-Justice-Systems.html)

<http://www.onuitalia.it/>

<http://www.antimafiaduemila.com/200805196054/articoli-arretrati/global-crime-2000-oggi-la-mafia-non-e-solo-cosa-nostra.html>

<http://www.fondazionefalcone.it/falcone/TESTIDEFAPPR/Convenzioneit.pdf>

<http://www.libera.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/7285>

## RINGRAZIAMENTI

Desidero innanzitutto ringraziare il mio relatore, il professore Fernando dalla Chiesa. Lo ringrazio per la sua onestà intellettuale, evidente a chiunque abbia avuto il piacere di seguire il suo corso di “Sociologia della criminalità organizzata”; lo ringrazio perché le sue non sono state solo lezioni sulla criminalità organizzata, ma lezioni di vita; lo ringrazio per avermi incoraggiato, per la sua gentilezza e per la tanta pazienza che ha dimostrato in tutti questi mesi.

Ringrazio il mio correlatore, il dottor Christian Ponti; è grazie al suo intervento, durante il corso di “Sociologia della criminalità organizzata”, se ho scelto questo argomento per la mia tesi. Lo ringrazio per essere stato estremamente gentile e sempre disponibile.

Ringrazio il senatore Giuseppe Lumia, ed il suo collaboratore Matteo Scirè; perché nonostante i numerosi impegni, il senatore si è dimostrato da subito cortese e disponibile nel concedermi un'intervista.

Ringrazio i miei genitori, Enza e Saverio, perché malgrado le difficoltà mi hanno sempre sostenuto e spinto a fare del mio meglio, ed è solo grazie al loro sostegno se oggi sono arrivata fino a qui. Ringrazio mio fratello Davide perché nei momenti di sconforto ha saputo donarmi un sorriso.

Ringrazio i miei zii, Gregorio e Concetta, per la disponibilità e premura che hanno dimostrato nei miei confronti.

Ringrazio Sonia, preziosa e insostituibile amica, perché mi è stata sempre accanto con il suo affetto e il suo supporto.

Un ringraziamento speciale alle mie amiche: Silvia, Federica, Valentina, Veronica e Susanna, perché oltre ad aver condiviso con me gioie e delusioni in questi ultimi anni da universitaria, sono state pazienti e comprensive in quest'ultimo periodo. Infine, grazie alle mie amiche di infanzia e adolescenza, Katia e Giusy, da sempre presenti nella mia vita con il loro affetto.