



UNODC

United Nations Office on Drugs and Crime

Digesto di casi di **criminalità organizzata**

Raccolta commentata
di casi e
lezioni apprese

Realizzato in collaborazione con
il Governo colombiano
il Governo italiano
INTERPOL

UFFICIO DELLE NAZIONI UNITE CONTRO LA DROGA E IL CRIMINE
Vienna

DIGESTO DI CASI DI CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

Raccolta commentata
di casi e
lezioni apprese



NAZIONI UNITE
New York, 2012

Traduzione non ufficiale

© Nazioni Unite, ottobre 2012 per l'edizione in inglese

© Nazioni Unite, ottobre 2012, per l'edizione in italiano, a cura dei traduttori del Ministero dell'Interno italiano.

Tutti i diritti riservati a livello mondiale.

Le denominazioni utilizzate in questa pubblicazione e la presentazione del materiale non implicano l'espressione da parte del Segretariato delle Nazioni Unite di alcuna presa di posizione riguardo allo status giuridico dei paesi, territori, città o aree, ovvero delle loro autorità, né rispetto alla delimitazione delle loro frontiere o dei loro confini.

La presente pubblicazione non è stata ufficialmente rivista dai servizi competenti delle Nazioni Unite.

INDICE

Ringraziamenti	v
Prefazioni	vii
Direttore Generale / Direttore Esecutivo dell'UNODC	vii
Rappresentanti della Colombia	ix
Rappresentanti dell'Italia	x
Segretario Generale dell'INTERPOL	xii
Sintesi	xv
Introduzione	1
I. Criminalità organizzata: natura e criminalizzazione	5
A. Politiche di contrasto alla criminalità organizzata. Reati di criminalità organizzata	5
B. Modelli di organizzazione criminale	14
C. Partecipazione a un gruppo criminale organizzato	23
D. La responsabilità delle persone giuridiche	28
E. Giurisdizione e reati transnazionali	30
II. Indagine e azione penale	35
A. L'approccio degli investigatori e dei pubblici ministeri alla criminalità organizzata	35
B. Contesto istituzionale: organismi specializzati in criminalità organizzata	42
C. Tecniche speciali di investigazione	44
D. Altre tecniche investigative	51
E. Protezione dei testimoni	52
III. Cooperazione internazionale di polizia e giudiziaria	57
A. Base giuridica internazionale	57
B. Cooperazione di polizia	61
C. Aspetti istituzionali	68
D. INTERPOL	73
E. Squadre investigative comuni	77
F. Mutua assistenza giudiziaria ed estradizione	86
IV. Misure relative ai proventi di reato	93
A. Politica e base giuridica	93
B. Confisca allargata. Confisca in rem. Confisca non basata sulla condanna	97
C. Cooperazione internazionale nell'esecuzione della confisca	102

V. Caratteristiche di reati specifici	105
A. Pirateria marittima	105
B. Armi da fuoco	108
C. Reati contro l'ambiente	111
D. Beni culturali	114
E. Cybercrime	118
VI. Prevenzione	123
A. Questioni generali	123
Allegati	
I. Abbreviazioni adottate per i casi nazionali	127
II. Elenco dei casi suddivisi per tipologia di reato	128
III. Elenco degli esperti	136

RINGRAZIAMENTI

Il *Digesto di casi di criminalità organizzata* è stato elaborato dalla Sezione per il Supporto all'Attuazione, del Servizio Criminalità Organizzata e Traffici Illeciti, sotto la supervisione di John Sandage, Direttore della Divisione Trattati (DTA/OCB/ISS) dell'Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine.

Il coordinamento generale dell'iniziativa del *Digesto* è stato assicurato da Simonetta Grassi (UNODC).

Il *Digesto* è stato redatto da Gioacchino Polimeni (consulente giuridico responsabile), con il supporto di Simonetta Grassi (UNODC), Ricardo Peixoto (consulente giuridico), Livier Calderon (stagista), Dayan Faria (stagista), Sergio Rea (stagista) e Pascal Valette (stagista).

Validi contributi sono stati forniti da numerosi esponenti del personale UNODC, in particolare (in ordine alfabetico): Mounia Ben Hammou, Mike De Feo (consulente), Simone Heri, Tejal Jesrani, Karen Kramer, Aldo Lale-Demoz, Pierre Lapaque, Carlos Medina, Luz Elena Restrepo (consulente), Stephen Thurlow, Veronic Wright.

La revisione del testo inglese del *Digesto* è stata curata da Mary Albot (revisore). Il supporto logistico-amministrativo generale è stato assicurato da Hilda-Olivia Sarkissian.

L'elaborazione del *Digesto* non sarebbe stata possibile senza il sostegno finanziario e in natura dei Governi della Colombia e dell'Italia, e dell'Interpol. L'Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine è inoltre grato alle seguenti persone ed istituzioni per il loro prezioso contributo:

Partner

Colombia

María Ángela Holguín, Ministro degli Affari Esteri, Repubblica della Colombia; Generale di Divisione José Roberto León Riaño, Direttore Generale, Polizia Nazionale della Colombia, Presidente della Comunità americana di polizia-AMERIPOL; Generale di Divisione Edgar Orlando Vale Mosquera, Vice Direttore Generale, Polizia Nazionale della Colombia; Colonnello Jorge Luis Vargas Valencia, Direzione Intelligence di Polizia, DIPOL, Polizia Nazionale della Colombia; Colonnello Joaquin Fernando Buitrago Rueda, Capo dell'Ufficio Affari Internazionali, Polizia Nazionale della Colombia; Maggiore Carlos Andrés Martínez Romero, Capo degli Affari Internazionali, Direzione Intelligence di Polizia, DIPOL.

Italia

Ministero degli Affari Esteri

Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo

Direzione Generale Affari politici e Sicurezza

Ministero dell'Interno

Anna Maria Cancellieri, Ministro dell'Interno, Repubblica Italiana; Prefetto Antonio Manganeli, Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza; Prefetto Francesco Cirillo, Vice Direttore Generale della Pubblica Sicurezza e Direttore Centrale della Polizia Criminale; Generale di Brigata della Guardia di Finanza Fabrizio Lisi, Direttore del Servizio Cooperazione Internazionale di Polizia; Dirigente Superiore della Polizia di Stato Filippo Dispenza, Questore di Alessandria; Primo Dirigente della Polizia di Stato Gennaro Capoluongo, Capo di Gabinetto del Servizio Cooperazione Internazionale di Polizia; Vice Questore Aggiunto della Polizia di Stato Claudio Martini, Direttore della Sezione Relazioni e accordi bilaterali e multilaterali del Servizio Cooperazione Internazionale di Polizia; Vittoria Palmerini, esperto in relazioni e accordi bilaterali e multilaterali del Servizio Cooperazione Internazionale di Polizia.

Direzione Nazionale Antimafia

Pietro Grasso, Procuratore Nazionale Antimafia, Direzione Nazionale Antimafia
Giustino Sciacchitano, Vice Procuratore Antimafia, Direzione Nazionale Antimafia

Interpol

Ronald K. Noble, Segretario Generale.

Gianni Baldi, Vice Direttore, Sottodirezione Controllo degli stupefacenti e Organizzazioni criminali, O.I.P.C.-INTERPOL.

Esperti

Il *Digesto* è il risultato di un ampio processo partecipativo che ha coinvolto esperti del settore di polizia e dell'azione penale provenienti da diverse regioni del mondo. Gli esperti hanno dispensato il loro tempo e le loro competenze specialistiche condividendo casi ed esperienze e approfondendo energie ed entusiasmo inesauribili nel processo di elaborazione del *Digesto*. La maggior parte di loro ha inoltre partecipato ad almeno una delle tre riunioni del gruppo di esperti che si sono tenute a Roma (Italia), Cartagena (Colombia) e Palermo (Italia). L'UNODC è profondamente grato per la loro dedizione personale ed anche per il costante impegno profuso nell'iniziativa fornendo commenti e suggerimenti durante l'intera fase di elaborazione del *Digesto* che hanno consentito di trarre insegnamenti pratici e tangibili. L'elenco completo degli esperti (in ordine alfabetico) è riportato nell'allegato I.



Un particolare ringraziamento va agli interpreti e ai traduttori del Ministero dell'Interno italiano e della polizia nazionale di Colombia per l'assistenza fornita durante le tre riunioni di esperti e per la traduzione del *Digesto* in altre lingue.



PREFAZIONE

Direttore Generale/Direttore Esecutivo Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine

Negli ultimi venti anni, la comunità internazionale ha mostrato una crescente preoccupazione per le minacce poste dalla criminalità organizzata transnazionale. La Convenzione delle Nazioni Unite contro la Criminalità Organizzata Transnazionale (Convenzione di Palermo) rappresenta una prima e decisiva risposta a tali minacce, e fornisce un insieme unico di strumenti giuridici e un quadro di riferimento per una politica criminale concertata.

La condivisione delle conoscenze degli operatori del settore costituisce un efficace strumento di supporto all'attuazione della Convenzione di Palermo e, in generale, ai fini della risposta della giustizia penale alla criminalità organizzata. Tenendo ciò a mente, l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine (UNODC), in cooperazione con i Governi di Colombia e Italia e con l'Organizzazione Internazionale della Polizia Criminale (INTERPOL), ha deciso di chiedere aiuto agli esperti di giustizia penale – comprendenti operatori di polizia, procuratori e giudici — per condividere le loro esperienze e punti di vista su come far fronte alla criminalità organizzata.

Negli ultimi 18 mesi, l'UNODC e i suoi *partner*, i governi di Colombia e Italia e l'Organizzazione Internazionale della Polizia Criminale (OIPC-INTERPOL) hanno lavorato a stretto contatto con circa 50 esperti di 27 paesi, che hanno presentato e discusso i loro casi nel corso di tre riunioni del gruppo. Il risultato di questo lavoro è il *Digesto di casi di criminalità organizzata – Raccolta commentata di casi e lezioni apprese*, avente lo scopo di fornire agli organi decisionali e agli operatori della giustizia penale un'analisi di casi concreti e relative buone prassi. Il *Digesto* illustra tutte le fasi pertinenti della risposta della giustizia penale, dal quadro legislativo, alle indagini, all'azione penale e al giudizio, compresa la cooperazione internazionale. Attraverso i casi illustrati, il *Digesto* spiega i successi e le difficoltà incontrate dai professionisti del settore rispecchiando, in tal modo, lo stato dell'arte nella lotta globale contro il crimine organizzato.

Il *Digesto* conferma che la politica criminale sostenuta dalla Convenzione di Palermo e finalizzata a smantellare le organizzazioni criminali ed assicurare i loro capi alla giustizia è presente, nelle leggi e nelle prassi nazionali di molti paesi. Tale politica è applicata con successo ad un'ampia gamma di reati, comprese le nuove forme emergenti di criminalità. Il *Digesto* dimostra che la Convenzione continua ad essere uno strumento essenziale per l'attuazione della succitata politica, a tutti i livelli del sistema della giustizia penale. I casi testimoniano anche la crescente rilevanza della cooperazione internazionale giudiziaria e di polizia quali pilastri fondamentali per l'attuazione della politica in questione.

Sono fiducioso che il *Digesto* sarà fonte di ispirazione per gli organi decisionali e gli operatori del settore che si trovano ad affrontare il crimine organizzato. Questo lavoro ha inoltre incoraggiato una cultura di scambio aperto di esperienze tra gli esperti, che deve continuare al fine di aiutare gli Stati membri a capire la natura mutevole della criminalità organizzata. Il mio auspicio per il futuro è che l'iniziativa del *Digesto*

promuova un dialogo attivo e sviluppi, con il sostegno dell'UNODC e dei suoi *partner*, un vero e proprio "strumento vivo".

Yuri Fedotov

Direttore Generale / Direttore Esecutivo

Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine

PREFAZIONE

Ministro degli Affari Esteri, Capo della Polizia Repubblica di Colombia

La criminalità ha trovato opportunità di arricchimento illecito, a livello internazionale, sfruttando attività quali il traffico di droga, il riciclaggio e la falsificazione di denaro, il traffico e la tratta di esseri umani, il traffico di beni culturali, i reati contro l'ambiente ed altre attività illecite che vengono realizzate utilizzando vari mezzi e rotte, e che hanno portato al deterioramento della sicurezza.

L'entrata in vigore della Convenzione di Palermo, il 29 settembre 2003, ha dato vita al più importante strumento globale volto a promuovere la cooperazione e a prevenire e contrastare la criminalità internazionale in maniera efficace. Attraverso questo meccanismo, gli Stati Parte hanno assunto l'impegno di individuare i processi di globalizzazione che le reti criminali internazionali hanno sfruttato per sottrarsi all'azione di contrasto, e combattere con determinazione la criminalità internazionale in tutte le sue varie manifestazioni.

Da allora, gli Stati partecipanti hanno sviluppato le competenze necessarie per prevenire, investigare e reprimere le attività criminali che interessano i propri territori nazionali e che attraversano le proprie frontiere, sulla base del principio della cooperazione multilaterale quale strumento efficace per contrastare questi fenomeni che colpiscono tutti noi.

Facendo seguito all'iniziativa dei Governi di Italia e Colombia, dell'Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine e dell'Organizzazione Internazionale della Polizia Criminale OIPC-INTERPOL, è stato sviluppato, con la partecipazione di 27 paesi, il presente *Digesto di casi di criminalità organizzata*, con l'intento di fornire uno strumento di riferimento che consenta di rafforzare le prassi nazionali volte a contrastare l'impatto della criminalità organizzata transnazionale.

Il presente documento fornisce una valutazione delle minacce correnti e di nuove tendenze che potrebbero svilupparsi a seguito dell'evoluzione delle istituzioni preposte al contrasto e della loro capacità di combattere effettivamente la criminalità. Le "migliori pratiche" menzionate nel documento e i casi illustrati costituiranno uno stimolo per nuovi ambiti di cooperazione e per la definizione di priorità comuni, che consentano di ottimizzare gli accordi e i meccanismi già esistenti.

I paesi partecipanti che hanno contribuito al presente *Digesto* sostengono l'impegno multilaterale teso a contrastare la criminalità e proteggere i propri territori e la propria popolazione, garantendo condizioni di sicurezza e lo stato di diritto.

María Ángela Holguín
Ministro degli Affari Esteri
Repubblica di Colombia

Generale di Divisione
Jose Roberto LEÓN RIAÑO
Direttore Generale della Polizia Nazionale Repubblica di Colombia
Presidente della Comunità di polizia d'America – AMERIPOL

PREFAZIONE

Ministro degli Affari Esteri, Ministro dell'Interno, Ministro della Giustizia, Italia

La criminalità organizzata transnazionale è una delle piaghe più perniciose che affliggono il mondo nel 21° secolo in quanto mina alle fondamenta le nostre società ostacolandone gravemente lo sviluppo. Distorcendo la concorrenza sui mercati mondiali, approfittando di Stati falliti o spazi contesi e, in taluni casi, stabilendo esecrabili partenariati di convenienza con altri fenomeni destabilizzanti quali il terrorismo e la pirateria marittima, le reti criminali possono persino minacciare la pace e la sicurezza nel mondo.

L'uso improprio delle tecnologie dà origine a nuove attività illecite quali la cybercriminalità e la frode di identità. Al traffico di droga, armi o esseri umani si affiancano, fra l'altro, la contraffazione di prodotti e medicinali, il traffico di beni culturali e la criminalità ambientale. Le organizzazioni criminali hanno sviluppato la capacità di adattare prontamente i loro settori di intervento alle fluttuazioni della domanda e di infiltrarsi insidiosamente nelle imprese legali e nei circuiti finanziari oltre i confini nazionali. Esse operano su scala mondiale accumulando ingenti profitti illeciti che reinvestono in vari paesi, anche attraverso il riciclaggio di denaro. Arginando il potere finanziario delle organizzazioni criminali si riesce ad incidere sulla loro ragion d'essere.

La natura e la portata della criminalità organizzata transnazionale esigono risposte collettive sulla base del principio di responsabilità condivisa. Una risposta compiuta ed efficace può derivare dalla piena ed universale applicazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, firmata a Palermo nel 2000. La natura aperta di questo strumento favorisce l'applicabilità delle sue disposizioni ad una gamma indefinita di reati, racchiudendo in sé il potenziale per una efficacia durevole anche nei confronti di nuove sfide future. Venti anni dopo l'uccisione dei giudici Giovanni Falcone e Paolo Borsellino, le cui idee e intuizioni hanno ampiamente ispirato la Convenzione, siamo onorati di affermare che questa pietra miliare giuridica raggiunta dalla comunità internazionale ha contribuito a fare di Palermoun simbolo globale della comune lotta a tutte le mafie.

L'obiettivo di questo *Digesto* è promuovere l'efficacia della Convenzione di Palermo e dei suoi Protocolli illustrando le buone prassi relative all'effettivo impiego di questi strumenti nell'azione di contrasto al crimine organizzato attraverso casi concreti. Sviluppato dall'Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine (UNODC), in collaborazione con i governi di Colombia e Italia e l'Organizzazione Internazionale della Polizia Criminale (OIPC-INTERPOL), e scritto con il sostegno dei massimi esperti designati da 27 Stati Parte della Convenzione di Palermo, 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.

L'Italia è orgogliosa di aver promosso, sostenuto e cofinanziato questo strumento multidisciplinare che raccogliendo le varie esperienze nazionali e diffondendo un modello condiviso di percorsi investigativi e giudiziari

omogenei potrebbe, nel lungo termine, favorire l'armonizzazione delle diversificate legislazioni nazionali. Confidiamo che il *Digesto* sarà adottato come strumento didattico dagli istituti di istruzione della polizia e della magistratura in più di un continente e riteniamo che il suo costante aggiornamento potrà preservare il fine e lo spirito di questo documento "vivo" e immediatamente fruibile.

Nessuna singola giurisdizione è in grado di infrangere il potere economico e corruttivo delle reti criminali transnazionali ma, lavorando insieme con determinazione e responsabilità, i Paesi hanno gli strumenti per vincere la battaglia. Abbiamo dalla nostra parte la legge e il supporto delle nostre società: è da qui che nasce la nostra forza ed è per questo motivo che siamo più forti della criminalità.

Giulio Terzi di Sant'Agata
Ministro degli Affari Esteri, Italy

Annamaria Cancellieri
Ministro dell'Interno, Italy

Paola Severino Di Benedetto
Ministro della Giustizia, Italy

PREFAZIONE

Segretario Generale dell' INTERPOL

Il *Digesto* di casi di criminalità organizzata, iniziativa proposta dall'Italia a seguito della raccomandazione della Conferenza degli Stati Parte della Convenzione di Palermo nel 2010, racconta la storia, irta di ostacoli e non ancora conclusa, di una cooperazione internazionale che funziona, e lo fa scavando a fondo nella complessità della cooperazione internazionale nell'azione di contrasto e delle indagini multi-giurisdizionali contro gruppi criminali attivi in tutte le regioni del mondo. Sono stati analizzati più di 200 casi e le normative nazionali resi disponibili grazie all'impegno costante di 52 esperti provenienti da 27 paesi, traendo il suo straordinario patrimonio di insegnamenti e di buone prassi di polizia anche dal contributo offerto dall'UNODC e dall'INTERPOL.

L'Italia, uno dei due paesi partner del *Digesto*, ha contribuito fornendo numerosi casi esemplari, frutto di decenni di lotta incessante contro la mafia e che mostrano, in particolare, i successi ottenuti da questo paese per quanto concerne il rintraccio ed il recupero dei beni di provenienza illecita. L'altro paese partner, la Colombia, ha fornito vari casi da manuale tratti dalla propria lotta contro gruppi armati illegali coinvolti nel traffico transnazionale di stupefacenti, armi ed altri beni, nonché in attività di riciclaggio di denaro, sequestri di persona, estorsioni ed omicidi.

Il contributo stesso dell'INTERPOL evidenzia il ruolo essenziale svolto dagli strumenti e meccanismi di cooperazione di polizia a livello globale, nel contrastare con successo la criminalità organizzata transnazionale. Ciò si riflette nell'utilizzo del sistema di comunicazione globale dell'INTERPOL (I-24/7), delle notizie classificate con codici colore e delle banche dati criminali, al fine di identificare, perseguire penalmente e prevenire il crimine transnazionale. I "canali" INTERPOL che contribuiscono a combattere la criminalità organizzata transnazionale includono anche le iniziative di cooperazione regionale coordinate dai sette Uffici Regionali dell'Organizzazione in tutto il mondo. Gli strumenti e i servizi globali di polizia forniti dall'INTERPOL ai suoi 190 paesi membri contribuiscono efficacemente all'attuazione della Convenzione di Palermo in ogni paese del mondo.

La presente pubblicazione non rappresenta solo un tributo alla cooperazione internazionale fra gli organismi incaricati dell'applicazione della legge ma è, innanzitutto e soprattutto, uno strumento per gli operatori di polizia, i procuratori, gli organi decisionali e i legislatori di tutto il mondo, impegnati nella lotta alla criminalità organizzata transnazionale. Le tecniche, tattiche e strategie illustrate offrono in ogni fase opportunità di apprendimento riguardo a cosa potrebbe (o non potrebbe) funzionare nelle diverse situazioni, circostanze o complessità della lotta contro il crimine organizzato.

Il *Digesto* è inoltre uno strumento utile per capire le nuove ed emergenti forme di criminalità organizzata. Alcuni reati specifici, che vanno dalla moderna pirateria marittima al traffico illecito di beni culturali e alla criminalità ambientale, vengono analizzati sulla base di una prospettiva multidimensionale necessaria per poter affrontare e contrastare le reti criminali che traggono profitto da questi reati.

Il *Digesto* è anche fonte di ispirazione in quanto dimostra che l'impegno congiunto al di là delle frontiere può sconfiggere coloro che ordiscono disegni criminosi transnazionali che privano i cittadini rispettosi della legge dei loro beni, della loro sicurezza e serenità.

Le pagine che seguono contengono informazioni di immenso valore per i numerosi uomini e donne di tutto il mondo che lavorano instancabilmente per contrastare la criminalità organizzata transnazionale.

Ronald K. Noble
Segretario Generale
INTERPOL

SINTESI

Il primo capitolo del *Digesto* è dedicato a temi di diritto penale sostanziale. L'analisi dei casi ha consentito di approfondire aspetti quali l'ambito di applicazione delle legislazioni nazionali per il contrasto al crimine organizzato; il reato di partecipazione ad un gruppo criminale organizzato; la responsabilità delle persone giuridiche; e la portata delle giurisdizioni penali nazionali.

Molti dei casi presentati nel *Digesto* riguardano forme nuove o emergenti di reati di criminalità organizzata, quali la cibercriminalità, la criminalità ambientale e i reati contro il patrimonio culturale. In maniera analoga, i casi rivelano una gamma variegata di tipologie organizzative del crimine organizzato. I gruppi criminali organizzati coinvolti nella commissione di detti reati vanno da gruppi costituiti su base etnica e/o gerarchica a gruppi con una struttura più sciolta e flessibile, da gruppi basati sulla territorialità a quelli incentrati sul business. Inoltre, i legami tra i vari attori che rivestono ruoli diversi mostrano anch'essi diverse possibilità che vanno dal gruppo che conduce l'intera azione, ad una combinazione di numerose cellule gestite da un unico coordinatore ovvero una rete di entità autonome che agiscono insieme su base transnazionale.

Gli stessi casi confermano che i metodi d'indagine e di perseguimento penale utilizzati per contrastare reati o tipologie organizzative più tradizionali sono adeguati anche per queste nuove forme di reato o strutture a rete. Pertanto, la prima lezione appresa su questo punto è che le legislazioni nazionali per il contrasto del crimine organizzato dovrebbero avere, idealmente, un ambito di applicazione ampio o flessibile, in modo da evitare il rischio di rigidità e consentire l'utilizzo di strumenti giuridici rafforzati per il contrasto di nuove forme di criminalità organizzata. L'ambito di applicazione aperto della Convenzione di Palermo, che si applica a tutti i "reati gravi" (allorquando siano di natura transnazionale e commessi con il coinvolgimento di un gruppo criminale organizzato), e l'ampia definizione di "gruppo criminale organizzato" sono stati utilizzati come concetti guida a tale riguardo.

Inoltre, i casi in questione offrono abbondante materiale che illustra in che modo la politica criminale di fondo contenuta nella Convenzione – secondo cui la risposta della giustizia penale alla criminalità organizzata deve essere finalizzata allo smantellamento dei gruppi criminali – viene applicata, concretamente, nei vari paesi.

I casi sottolineano altresì l'importanza di una corretta criminalizzazione della partecipazione ad un gruppo criminale organizzato, secondo quanto stabilito dall'articolo 5 della Convenzione di Palermo. Oltre alla presentazione dei casi, gli esperti hanno fornito i pertinenti testi normativi nonché spiegazioni riguardanti le proprie disposizioni nazionali in materia di criminalizzazione. Il *Digesto* parte dal presupposto che i sentieri legislativi divergenti dei paesi di common law, che normalmente prevedono il reato di conspiracy, e i paesi di civil law, che solitamente adottano il reato di tipo associativo, non rappresentano necessariamente un ostacolo per una risposta globale efficace alla criminalità organizzata. Inoltre, i risultati positivi di alcuni casi dimostrano ulteriormente i vantaggi dell'approccio cumulativo suggerito dalla Convenzione di Palermo, consistente nell'adottare entrambe le forme di reato laddove ciò non è vietato in base ai principi fondamentali del sistema giuridico nazionale.

Il *Digesto* conclude affermando che occorre riflettere sull'importanza di prevedere le fattispecie penali di conspiracy e associazione per delinquere e perseguire una strategia politica di smantellamento dei gruppi criminali organizzati, nonché sulla necessità di meglio adattare detti reati alle caratteristiche del crimine organizzato in ciascun paese e a livello transnazionale. I reati di conspiracy/associazione a delinquere sono essenziali per ampliare l'ambito dell'indagine e dell'azione penale al maggior numero possibile di condotte criminali e di autori di reato.

Per quanto concerne il difficile tema della responsabilità delle persone giuridiche sono stati forniti pochi casi. E' difficile trarre delle conclusioni specifiche sulle cause di tale scarsità di casi, e capire se è dovuta al fatto che questa misura viene utilizzata di rado oppure è considerata irrilevante per la lotta alla criminalità organizzata. Alcuni esperti hanno comunque evidenziato che le misure riguardanti la responsabilità delle persone giuridiche sono difficili da introdurre e/o applicare in ordinamenti giuridici in cui non costituiscono già una consuetudine. A tale riguardo, sembrerebbe utile effettuare uno studio approfondito ed esauriente, ponendo in particolare l'accento sull'individuazione di tutti gli aspetti delittuosi della criminalità organizzata per i quali si ritiene necessario o opportuno avere misure di questo tipo.

I casi mostrano che i reati di criminalità organizzata attualmente sono caratterizzati da una dimensione transnazionale, e questo complica gli sforzi volti a contrastarli. E' pertanto necessario sviluppare strumenti giuridici, pratiche e, più in generale, una cultura di cooperazione internazionale efficace a livello di investigatori e pubblici ministeri.

I casi illustrano inoltre lo stato attuale della cooperazione internazionale dimostrando, tra l'altro, che la cooperazione spesso implica un coordinamento continuo di intere fasi dell'attività svolta da investigatori e pubblici ministeri. A tale riguardo, alcuni esperti osservano che la mancanza di coordinamento nell'esercizio della giurisdizione può portare a situazioni di conflitto, mentre la maggior parte degli esperti sostiene il contrario, e cioè che l'esercizio parallelo della giurisdizione penale, da parte di più stati, potrebbe contribuire in maniera sostanziale alle indagini e all'azione penale e, in particolare, potrebbe consentire un migliore coordinamento e sinergia delle attività espletate dai paesi coinvolti.

Il Capitolo II del *Digesto* dedica particolare attenzione all'indagine e all'azione penale, quali elementi cruciali del processo penale. Gli esperti sottolineano alcuni aspetti metodologici fondamentali, la cui rilevanza nella lotta al crimine organizzato viene chiaramente evidenziata da esigenze specifiche come, ad esempio, la necessità di un approccio proattivo e di investigatori e pubblici ministeri specializzati.

Vi sono due elementi particolarmente importanti in un approccio proattivo. Il primo riguarda la natura delle indagini penali nel senso che queste sono basate sull'intelligence. La raccolta e l'analisi delle informazioni sulla storia, sulla composizione, sui mezzi, sugli obiettivi e sul modus operandi dei gruppi criminali, così come su reti e mercati illeciti, sono componenti essenziali delle indagini e, di solito, sono anche importanti fattori scatenanti. Il secondo elemento, che si è rivelato estremamente efficace, consiste nell'ampliare le indagini in modo da coprire l'intera struttura e condotta criminale di gruppi o reti, a prescindere da quanto sia piccolo il caso su cui si indaga inizialmente, con il fine ultimo di prevenire reati futuri. Quest'aspetto preventivo è una componente fondamentale delle indagini criminali proattive.

Un'altra lezione appresa è che investigatori e pubblici ministeri dovrebbero adottare un approccio olistico al fine di abbracciare il maggior numero di persone coinvolte e la più ampia gamma possibile di condotte illecite perpetrate dai gruppi criminali. In questo modo, la risposta della giustizia penale può costituire un elemento efficace in una strategia finalizzata a smantellare l'organizzazione e prevenire future attività criminali. Questa strategia richiede, tra l'altro, un'accurata pianificazione delle operazioni e rapporti funzionali tra tutti gli attori coinvolti.

Sono state prese in considerazione varie soluzioni organizzative, come la creazione di uffici o unità specificamente incaricati di investigare e perseguire penalmente il crimine organizzato. Tali unità specializzate hanno le seguenti finalità: (a) raccogliere, gestire ed utilizzare in maniera efficace le conoscenze sui fenomeni criminali; (b) sviluppare competenze specifiche in materia di politica di contrasto della criminalità organizzata e relativi metodi (c) sviluppare le capacità inerenti l'applicazione di strumenti giuridici speciali per l'indagine e l'azione penale. (d) coordinare o consolidare le indagini e l'azione penale al fine di evitare eventuali sovrapposizioni di iniziative; e ottimizzare i risultati dell'azione penale nei confronti di singoli gruppi o reti criminali.

Il *Digesto* affronta, quindi, questioni connesse all'utilizzo di tecniche speciali di investigazione, in particolare quelle cui fa riferimento l'articolo 20 della Convenzione di Palermo e, segnatamente, la consegna controllata, la sorveglianza e le operazioni sottocopertura. La lezione appresa è che queste tecniche speciali spesso risultano indispensabili, fermo restando che i professionisti del settore dovrebbero continuare ad utilizzare al meglio i mezzi tradizionali di investigazione e di prova. All'uso di dette tecniche speciali sono legati i successi conseguiti nelle indagini più complesse e gravi illustrate dagli esperti. Le tecniche speciali quali le intercettazioni di comunicazioni o la consegna controllata sono incentrate sull'interazione tra i soggetti criminali. Esse rappresentano un valore aggiunto particolare quando si ha a che fare con un'organizzazione criminale, in quanto consentono di scoprirne la struttura e la condotta.

Nel presentare i casi, gli esperti sottolineano il fatto che tali tecniche speciali richiedono una regolamentazione dettagliata a livello nazionale, che è ancora assente in alcuni paesi. Essi mettono inoltre in rilievo che la mancanza di armonizzazione tra gli ordinamenti nazionali crea spesso difficoltà nella cooperazione internazionale, come viene dimostrato da alcuni casi in cui non è stato possibile utilizzare i risultati di queste tecniche davanti al tribunale dello stato richiedente, per motivi connessi ad una formale o sostanziale violazione dei requisiti giuridici. Pertanto, a tale riguardo, la conclusione del *Digesto*, da un punto di vista operativo, è che l'uso delle tecniche speciali di investigazione continua ad essere un settore in cui è necessario sviluppare maggiormente le capacità e l'assistenza giudiziaria.

Infine, vengono incluse in questo capitolo delle descrizioni incisive e dettagliate di alcuni quadri giuridici nazionali, fornite dagli esperti, per coprire due aree tematiche importanti: l'identificazione degli autori di reato e la protezione dei testimoni e dei collaboratori. L'identificazione viene spiegata sia come il processo per attribuire dati personali ad un individuo che il processo per collegare una persona al fatto o scena del crimine, o a casi precedenti. Il capitolo sulla protezione dei testimoni fornisce descrizioni incisive di alcuni quadri normativi nazionali sulla protezione dei testimoni e dei collaboratori. La protezione dei testimoni e dei collaboratori viene illustrata attraverso la presentazione di un programma nazionale di "protezione speciale" che include misure quali il trasferimento di domicilio delle persone protette, il cambio di identità, oltre a misure di assistenza sociale e reintegrazione. I casi esaminati dimostrano ancora una volta che gli effetti dei programmi di protezione vengono ottimizzati quando si adotta un approccio polivalente, che inizia con l'applicazione di misure di polizia temporanee e a lungo termine e continua con l'applicazione di norme specifiche per la deposizione in tribunale, come quella sull'impiego della videoconferenza.

Il capitolo III tratta aspetti inerenti la cooperazione internazionale. I casi presentati forniscono un ricco e variegato panorama della cooperazione internazionale, sia in ambito di polizia che giudiziario. Essi confermano che, laddove la cooperazione può essere concessa solo se esiste una disposizione di legge che la consente, come ad esempio nel caso di estradizione e mutua assistenza giudiziaria, la base giuridica prevalente utilizzata dagli Stati è costituita dalla legislazione nazionale e dagli accordi bilaterali o regionali. In linea con il paragrafo 7 dell'articolo 18 della Convenzione di Palermo, l'applicazione delle norme contenute in questo articolo dovrebbe essere fortemente incoraggiata, soprattutto quando tali norme facilitano la cooperazione, in alternativa a quelle

inerenti gli accordi bilaterali o regionali e le leggi nazionali. Diversi casi confermano la conclusione che l'utilizzo della Convenzione dovrebbe essere incoraggiato come fattore importante per lo sviluppo di pratiche di cooperazione armonizzate a livello globale. Nei casi in cui viene richiesto a più Stati di fornire la cooperazione andrebbe esplorata la possibilità che tutti gli Stati in questione utilizzino la Convenzione come base giuridica, allo scopo di facilitare un approccio più omogeneo e coordinato all'assistenza giudiziaria internazionale.

L'approccio proattivo ed olistico alle indagini ha anche un impatto notevole sulla cooperazione internazionale di polizia. Il *digesto* sottolinea la necessità di utilizzare tale cooperazione quanto prima possibile nel processo. In linea con l'articolo 27 della Convenzione, la cooperazione dovrebbe includere lo scambio di informazioni d'intelligence e dovrebbe basarsi su meccanismi quali lo scambio "spontaneo" di informazioni, per consentire agli investigatori di individuare precocemente i reati e darne notizia alle loro controparti. La lezione appresa è che gli organismi di polizia dovrebbero contattare appena possibile le loro controparti in altre giurisdizioni al fine di assicurare il coordinamento dell'attività investigativa.

Nel caso di reati di criminalità organizzata transnazionale, la cooperazione a livello giudiziario e di polizia raramente è circoscritta a singoli e limitati atti di assistenza. Essa si estrinseca, piuttosto, in una serie di attività continuative ed interconnesse, poste in essere da due o più paesi. Ciò implica il coordinamento delle attività investigative, ivi compresi la loro programmazione, tempistica e ripartizione, e lo sviluppo del nuovo concetto di gestione delle indagini e dell'azione penale. Nei casi analizzati, queste caratteristiche sembrano essere collegate alla natura transnazionale della criminalità organizzata e sono fondamentali ai fini delle politiche di smantellamento delle organizzazioni criminali.

Inoltre, il concetto di coordinamento prolungato delle attività portate avanti da investigatori e pubblici ministeri implica la creazione di organi di cooperazione. I casi forniti dagli esperti mostrano che un sistema di contrasto internazionale, così come descritto sopra, improntato a un continuo ed ampio scambio di intelligence così come a un importante coordinamento delle attività investigative, può trarre enormi benefici da una struttura permanente istituita a livello bilaterale o internazionale, per fornire assistenza in indagini specifiche ed assicurare un canale di comunicazione permanente. Il *Digesto* si sofferma su quest'aspetto, fornendo ulteriori chiarimenti, sulla base dei modelli legislativi illustrati dagli esperti. Tra le alternative più comuni, vengono citati il distacco di ufficiali di collegamento, la creazione di "uffici congiunti di polizia" e il ricorso all'esperienza acquisita dall'Unione Europea con l'Ufficio Europeo di Polizia (Europol) ed Eurojust.

Ai fini delle disposizioni contenute nell'articolo 19 della Convenzione, il *Digesto* focalizza particolarmente l'attenzione sulla questione delle squadre investigative comuni. Vari casi dimostrano che l'istituzione di tali squadre si è rivelata utile nelle indagini riguardanti reati transnazionali complessi. Sulla base dei casi e delle informazioni disponibili sui quadri normativi nazionali o regionali, la lezione appresa è che le squadre investigative comuni possono costituire uno strumento efficace per un'azione concertata tra le autorità di polizia e gli organi preposti all'azione penale. La creazione delle succitate squadre non prevede una richiesta formale di mutua assistenza giudiziaria, rendendo così possibile ottimizzare il coordinamento, unire gli sforzi operativi in un unico organo ed intraprendere misure in tempi rapidi. Tuttavia, tenuto conto della commistione di poteri derivante dal coinvolgimento di due o più sistemi giuridici distinti, nonché delle varie problematiche di natura giuridica che possono emergere nella conduzione di operazioni congiunte, l'istituzione delle squadre investigative comuni dovrebbe essere basata su un insieme di norme sostanziali generali e su regolamenti ben definiti, concordati a livello bilaterale o regionale, e non fondata semplicemente sulle esigenze contingenti ed immediate di un caso specifico. I paesi che hanno particolare interesse ad istituire squadre comuni dovrebbero intraprendere congiuntamente i preparativi necessari, insieme ad attività pilota.

Inoltre, i casi presentati mostrano che, se le circostanze non consentono l'istituzione di squadre investigative comuni, gli Stati dovrebbero comunque prendere in considerazione l'istituzione di altre procedure per assicurare un coordinamento costante delle indagini e sfruttare le proprie attività autonome parallele per incrementare l'efficacia delle indagini ed allargare la gamma degli obiettivi. Nell'istituire un meccanismo di coordinamento, gli Stati dovrebbero altresì considerare la partecipazione di pubblici ministeri e autorità giudiziarie, conformemente alla propria legislazione nazionale, al fine di rafforzare la capacità operativa degli organi coinvolti nel coordinamento.

I casi confermano un impiego globale e frequente dei meccanismi di cooperazione messi a disposizione dall'INTERPOL. Il *Digesto* contiene informazioni sulla natura delle banche dati e dei sistemi informativi dell'INTERPOL, compresi il sistema di "notizie e diffusioni", come pure su altri tipi di programmi e servizi, e sottolinea il ruolo dell'INTERPOL nel promuovere il networking internazionale delle forze di polizia nazionali.

L'importanza della mutua assistenza giudiziaria e dell'estradizione viene sottolineata dal fatto che queste forme di cooperazione internazionale sono presenti in quasi la metà dei casi presentati. Gli esperti lamentano il persistere di difficoltà ricorrenti incontrate in questo settore della cooperazione internazionale - quali risposte tardive o incomplete alle richieste di assistenza e differenze nelle norme procedurali dei paesi coinvolti, che potrebbero portare a risultati probatori inutilizzabili nei processi avviati negli Stati richiedenti. La lezione da apprendere è che gli organi giudiziari -giudici e pubblici ministeri- dovrebbero lavorare in un clima di fiducia reciproca, nella misura più ampia possibile. Essi dovrebbero impiegare risorse operative per sviluppare contatti diretti informali, al fine di preparare le procedure formali per l'assistenza giudiziaria. Altri importanti fattori che possono facilitare la cooperazione sono l'impiego di autorità centrali specializzate, l'istituzione di reti internazionali di giudici e procuratori e la realizzazione di riunioni con funzionari stranieri, sia di natura generale che nel contesto di un caso specifico.

I casi limitati di estradizione citati dimostrano che, se gli ordinamenti nazionali dei paesi interessati prevedono norme che disciplinano gli aspetti essenziali delle procedure di estradizione, allora la Convenzione può essere utilizzata con successo come base giuridica laddove l'ordinamento giuridico interno dello Stato richiesto preveda un accordo di estradizione per poter concedere l'estradizione.

Il capitolo IV del *Digesto* è dedicato alla confisca dei proventi del crimine, una misura che ha assunto, nel corso degli anni, un ruolo preminente tra gli strumenti giuridici adottati per sconfinare la criminalità organizzata. L'argomento più forte a sostegno della confisca è che privare il criminale dei profitti di attività illecite è al contempo una punizione adeguata e uno strumento preventivo efficace. La confisca rappresenta un forte deterrente per i criminali orientati al profitto, nonché un meccanismo efficace per togliere agli stessi le risorse finanziarie o altre risorse materiali che potrebbero essere utilizzate per portare avanti le proprie attività criminali. Inoltre, essa impedisce che beni acquisiti in modo illecito vengano reinvestiti nell'economia legittima. La funzione deterrente della confisca è, in gran misura, in linea con la politica dello smantellamento dei gruppi criminali.

L'importanza della confisca si evince chiaramente dai vari casi presentati, alcuni dei quali riguardano confische di ingenti quantità di proventi e beni strumentali. Essi inoltre mostrano l'attenzione rivolta alla confisca dalle autorità giudiziarie e di polizia. I recenti sviluppi avvenuti in molti ordinamenti nazionali rispecchiano, inoltre, un ampliamento dei poteri per confiscare i proventi del crimine allo scopo di ridurre le potenziali attività illecite della criminalità organizzata.

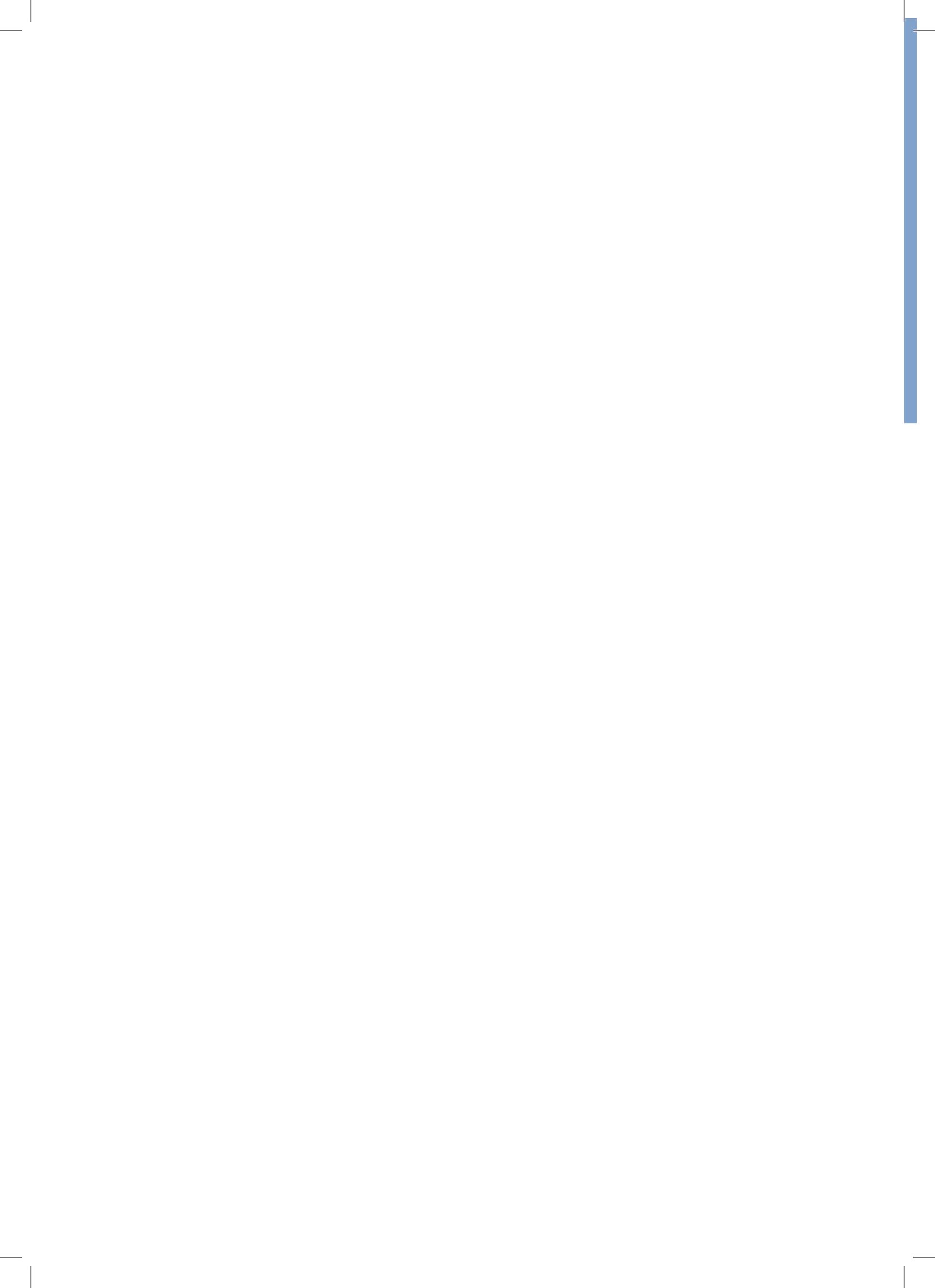
Alcuni dei casi inclusi nel *Digesto* riguardano la confisca allargata o altri tipi di confisca non basata sulla condanna. Si tratta di misure di confisca, anche di tipo civile, che non richiedono una condanna penale o che interessano non solo i proventi di un reato specifico per il quale è stata emessa una condanna, ma anche tutti gli altri beni controllati dal criminale e che sono ritenuti o risultano essere, direttamente o indirettamente, proventi di attività criminali. Il *Digesto* apporta esempi di queste tipologie avanzate di confisca e conclude che la confisca dovrebbe essere considerata una componente fondamentale della risposta della giustizia penale alla criminalità organizzata. Pertanto, investigatori e pubblici ministeri dovrebbero concepire l'indagine finanziaria e le misure volte ad impedire che i criminali possano disporre di beni, come parte integrante della loro azione, accanto all'accertamento della responsabilità penale degli autori di reato. Le indagini finanziarie e le misure preventive dovrebbero essere incluse, sin dall'inizio, nell'attività pianificata di investigatori e pubblici ministeri. Laddove è possibile applicare la confisca allargata, questa dovrebbe riguardare tutti i beni attribuiti al presunto criminale.

I casi evidenziano l'esigenza di contare su professionisti specializzati, pertanto gli organismi di polizia e gli uffici della procura dovrebbero assicurare che nei casi più complessi vengano coinvolti, possibilmente sin dalla fase iniziale, operatori di polizia e procuratori specializzati, affinché contribuiscano con la loro conoscenza ed esperienza a pianificare e sviluppare le iniziative inerenti la confisca.

Il *Digesto* osserva che la varietà di meccanismi nazionali di confisca e la confisca allargata conducono all'incertezza nel fornire assistenza in maniera efficace, specialmente quando la confisca viene ordinata nello Stato richiedente. Per i professionisti del settore interessati alla confisca di patrimoni criminali ubicati all'estero sarebbe interessante effettuare una ricerca approfondita ed un'analisi su questo aspetto. A tale riguardo, la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione afferma che, al fine di facilitare la mutua assistenza internazionale nell'esecuzione di un provvedimento di confisca straniero, si dovrebbero studiare procedure specifiche separate rispetto alle procedure di confisca nazionali. Conformemente all'articolo 55, comma 1, della succitata Convenzione, tali procedure possono consistere nel riconoscere e dare effetto al provvedimento di confisca originale emesso da un tribunale dello Stato richiedente.

Come già indicato, le tematiche del *Digesto* riflettono le varie fasi della risposta della giustizia penale, piuttosto che le categorie specifiche di reati. Tuttavia, i casi forniscono adeguati punti di partenza per l'elaborazione di osservazioni su alcune delle caratteristiche specifiche riguardanti singole categorie di reati. E' stato pertanto aggiunto un capitolo addizionale, il Capitolo V, contenente una miscellanea di questioni che riguardano in modo specifico i reati connessi alle armi da fuoco, al riciclaggio di denaro, alla pirateria marittima, al patrimonio culturale e alla criminalità ambientale.

Analogamente, il capitolo VI tratta alcuni aspetti relativi alla prevenzione della criminalità organizzata, che non potevano essere inseriti facilmente in uno schema incentrato sul funzionamento della giustizia penale. I casi presentati e ancor più gli interventi realizzati dagli esperti durante le riunioni hanno fornito una serie di indicazioni su misure preventive confezionate ad hoc per la criminalità organizzata, che sono assimilabili a quelle contenute nell'articolo 31 della Convenzione di Palermo, la maggior parte delle quali sono conseguenti ad una condanna penale.





INTRODUZIONE

L'iniziativa

1. Con la risoluzione n° 64/179,¹ l'Assemblea Generale ha ribadito l'estrema esigenza di rafforzare la cooperazione e l'assistenza tecnica a livello internazionale per promuovere e agevolare la ratifica e l'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Criminalità Organizzata Transnazionale (UNTOC) ed ha esortato gli Stati membri ad assicurare, tra l'altro, la considerazione e la diffusione dei manuali esistenti e dei testi curati e pubblicati dall'Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine (UNODC).

2. La Conferenza degli Stati Parte della Convenzione (COP) ha ulteriormente sostenuto quella raccomandazione in occasione della sua quinta sessione svoltasi a Vienna in ottobre 2010, e nella sua Risoluzione 5/1 dal titolo "Assicurare un'efficace attuazione della Convenzione sulla criminalità organizzata e dei relativi Protocolli", ha chiesto all'UNODC di "continuare a collaborare con gli Stati per far fronte alle minacce poste dalla criminalità organizzata transnazionale, soprattutto in relazione alle diverse forme di criminalità, e mettere a punto strumenti di assistenza tecnica ad alto grado di valore aggiunto, quali i compendi di giurisprudenza pertinente ed i commentari giuridici."

3. In considerazione di tali esigenze e nell'ambito delle celebrazioni del decennale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Criminalità Organizzata Transnazionale (conosciuta anche come Convenzione di Palermo),² l'UNODC, il governo italiano e quello della Colombia, nonché l'Organizzazione Internazionale della Polizia Criminale (INTERPOL) hanno deciso nel 2010 di redigere congiuntamente un *Digesto di casi di criminalità organizzata* per offrire agli Stati una raccolta di casi inerenti alla criminalità organizzata, corredata dal commento di esperti, e delle relative buone prassi. Il *Digesto* è stato messo a punto durante il biennio 2011 – 2012, con l'apporto di un gruppo di 27 Paesi che hanno sostenuto l'iniziativa designando uno o più esperti e favorendo la loro partecipazione alle riunioni.

¹A/RES/64179, Rafforzare il Programma delle Nazioni Unite sulla Prevenzione del Crimine e la Giustizia Penale, in particolare la sua capacità di cooperazione tecnica.

²L'Assemblea Generale ha utilizzato l'espressione "Convenzione di Palermo" nella risoluzione 54/129. Nessun'altra denominazione o abbreviazione di tale convenzione è stata impiegata o accettata in documenti ufficiali delle Nazioni Unite.

4. Il *Digesto* si propone di integrare e potenziare gli strumenti esistenti di assistenza tecnica prodotti dall'UNODC per accrescere la capacità degli Stati in materia di prevenzione, indagine e perseguimento dei reati connessi alla criminalità organizzata transnazionale e in relazione alle relative procedure legislative. Tali strumenti includono, tra l'altro, le linee guida legislative alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la Criminalità Organizzata Transnazionale (UNTOC) e ai relativi Protocolli, i trattati e le leggi tipo, le pubblicazioni giuridiche ad hoc per i professionisti del settore, il repertorio online delle competenti autorità nazionali, la biblioteca giuridica online e il dispositivo per inoltrare le richieste di mutua assistenza giudiziaria (*Mutual Legal Assistance Request Writer Tool*)³.

Natura e finalità del *Digesto*

5. Il *Digesto* raccoglie e analizza casi di criminalità organizzata desunti da vari Paesi nell'intento di fornire agli addetti ai lavori un insieme di "lezioni apprese" sugli aspetti problematici della risposta della giustizia penale alla criminalità organizzata, contribuendo in tal modo ad agevolare l'attuazione della Convenzione di Palermo e dei relativi Protocolli. Il *Digesto* illustra al contempo le difficoltà incontrate e le soluzioni esperite nel trattare la criminalizzazione, l'investigazione, il perseguimento fino alla fase del giudizio dei reati commessi con il coinvolgimento di un gruppo criminale organizzato, includendo esempi di cooperazione internazionale di polizia e giudiziaria. Inoltre, non limitandosi alle tradizionali forme di criminalità, il *Digesto* può contribuire ad accrescere la conoscenza pragmatica degli operatori della giustizia penale sulle forme nuove ed emergenti della criminalità organizzata.

I casi e il loro rapporto con la Convenzione di Palermo

6. Il *Digesto* si basa sull'analisi di oltre 200 casi e della legislazione nazionale presentati da esperti del settore. Esso fornisce un quadro immediato della risposta della giustizia penale alla criminalità organizzata, includendo la sua natura dinamica, in un tempo determinato e in determinate parti del mondo, senza pretendere di fornire un'analisi esaustiva di tutte le forme di crimine organizzato e delle risposte per farvi fronte. Inoltre, il *Digesto* fa riferimento soltanto alle prassi direttamente dimostrate dai casi presentati, discussi e commentati dagli esperti partecipanti.

7. I casi raccolti e i relativi commenti non sono necessariamente connessi all'attuazione della Convenzione di Palermo né sono confinati alla criminalità transnazionale poiché le buone prassi si possono anche desumere dalle esperienze connesse alla condotta criminale e ai quadri giuridici in ambito nazionale. Tuttavia, considerando che una delle finalità che il *Digesto* persegue è promuovere l'attuazione della Convenzione e dei relativi Protocolli, e tenendo presente il ruolo centrale di questi strumenti nella definizione di standard a livello mondiale, le loro disposizioni sono state utilizzate come linee guida per l'individuazione di argomenti e tematiche, nonché come termini di paragone per le prassi illustrate dai casi.

Non sono stati esclusi dall'analisi i casi non conclusi da sentenze definitive, sebbene qualsivoglia eventuale buona prassi desumibile dagli stessi richiede possibilmente un giudizio definitivo prima di essere avvalorata.

³Elencare tutti gli strumenti specializzati di assistenza tecnica e giuridici esistenti, i manuali e i compendi redatti a cura dell'UNODC nel settore di pertinenza del *Digesto* sarebbe troppo prolisso. Gran parte di tali strumenti sono reperibili e accessibili presso la pagina web dell'UNODC (www.unodc.org).

Lettori di riferimento

8. Il *Digesto* si rivolge ad una vasta gamma di lettori e si prefigge di fungere da punto di riferimento per funzionari di polizia, pubblici ministeri e autorità giudiziarie, coadiuvandoli nell'azione di contrasto alle molte sfide poste dal crimine organizzato. Poiché molte delle "lezioni apprese" fanno riferimento all'adozione di nuovi strumenti giuridici, ovvero a lacune o a imperfezioni esistenti nelle attuali legislazioni, il *Digesto* sarà anche utile alle autorità responsabili delle politiche nazionali in materia di lotta alla criminalità *organizzata*, come pure ai legislatori e ad altri promotori di riforme legislative.

Metodologia

9. La redazione del *Digesto* sarebbe stata impossibile senza la partecipazione ed il sostegno degli esperti nazionali dei Paesi prescelti che, a titolo personale, hanno messo a disposizione la loro esperienza e le loro conoscenze, fornendo all'UNODC casi e spunti di riflessione. Debita considerazione è stata data all'esigenza di assicurare una ripartizione geografica bilanciata, nonché di ritenere le esperienze più rappresentative nella lotta alle varie forme di criminalità organizzata. In totale, 52 esperti di 27 diversi Paesi hanno preso parte all'esercizio e/o fornito casi e commenti.⁴

10. Per la presentazione dei casi, si è richiesto agli esperti interessati di utilizzare un modello standardizzato, che è stato spesso integrato da altri documenti forniti spontaneamente o su richiesta degli estensori del *Digesto*. L'UNODC ha inviato inoltre agli esperti un breve questionario generale e dei quesiti concernenti casi specifici. L'UNODC si è altresì avvalso delle informazioni esistenti sugli ordinamenti giuridici nazionali e le leggi in materia di criminalità organizzata, fornite dagli Stati membri nel corso dei vari cicli di rendiconto deliberati dalla Conferenza degli Stati Parte.⁵

11. Ai fini dell'elaborazione del *Digesto*, hanno assunto fondamentale importanza le tre riunioni di esperti tenutesi in Italia a Roma (23-26 maggio 2011), in Colombia a Cartagena (28 novembre – 2 dicembre 2011) e ancora in Italia, a Palermo (11 – 14 giugno 2012).

- Nella prima riunione, oltre a presentare alcuni casi, gli esperti hanno discusso e convenuto sulla metodologia da seguire nella redazione del *Digesto*, sulla struttura preliminare e sulle specifiche aree tematiche da trattare. In particolare, si è stabilito di comune accordo che il *Digesto* non sarebbe stato una mera raccolta di casi criminologici, investigativi e giudiziari, bensì un'analisi critica di specifiche difficoltà incontrate e soluzioni individuate nell'affrontare la criminalità organizzata, e che i materiali e i commenti raccolti sarebbero stati suddivisi in temi e questioni sostanziali.
- Nella seconda riunione, un'ampia discussione ha consentito agli esperti di mettere a frutto le loro concrete esperienze e di rappresentare quali aspetti specifici dei singoli casi hanno assunto particolare rilevanza, nonché quali approcci a quei casi hanno ritenuto efficaci o inefficaci (ad esempio, una tecnica

⁴Albania, Argentina, Brasile, Canada, Colombia, El Salvador, Federazione Russa, Filippine, Francia, Germania, Giamaica, Italia, Kenya, Marocco, Messico, Nigeria, Portogallo, Regno Unito, Romania, Serbia, Spagna, Stati Uniti, Sudafrica, Svizzera, Ucraina, Ungheria e Venezuela.

⁵Si fa riferimento ai questionari e alle relative informazioni fornite dagli Stati membri al Segretariato in occasione del primo e del secondo ciclo di rendiconto sull'attuazione della Convenzione sulla criminalità organizzata e dei suoi tre Protocolli effettuati nel periodo 2004 - 2008, mediante la checklist di autovalutazione provvisoria diffusa nel 2008 e nell'ambito del progetto pilota elaborato dall'UNODC per riesaminare lo stato di attuazione da parte di un numero limitato di Paesi nel corso del biennio 2009 - 2010 e testare eventuali meccanismi di revisione per l'attuazione di tali strumenti.

investigativa o un metodo di perseguimento dei reati). La discussione di gruppo sui casi, corroborata dalle presentazioni dei vari quadri istituzionali e normativi nazionali, ha agevolato considerevolmente la comprensione unanime dei casi presentati. Numerosi esperti hanno indicato che il *Digesto* dovrebbe essere concepito come costante “*work in progress*” e prospettato la possibilità di farlo circolare online e di aggiornarlo periodicamente con nuovi casi e commenti..

- Nella terza riunione, si è proceduto all'esame della bozza del *Digesto* da parte degli esperti, che hanno concordato la struttura generale e il contenuto dei primi quattro capitoli e proposto alcune aggiunte e modifiche. Essi hanno anche convenuto di aggiungere un nuovo quinto capitolo sulle peculiarità di specifici reati e un sesto capitolo conclusivo sulle tematiche generali della prevenzione. I due capitoli in questione sono stati successivamente redatti e inclusi nel testo. Gli esperti hanno anche ribadito il loro interesse ed impegno a far sì che il *Digesto* diventi un documento “aperto” da aggiornare e sviluppare ulteriormente online.

Struttura e contenuti del Digesto

12. Il *Digesto* segue un approccio tematico incentrato su vari aspetti della risposta della giustizia penale (criminalizzazione, investigazione, perseguimento dei reati ecc.) riguardo a tutte le fattispecie rilevanti di reato, piuttosto che a specifiche tipologie di condotte criminose. La ragione di questa scelta si basa sul presupposto che molte delle lezioni desumibili dai casi siano valide per tutti i reati, o quantomeno per un'ampia varietà di reati perpetrati dai gruppi criminali. Pur tuttavia, in taluni casi il *Digesto* si sofferma anche sulla trattazione di specifiche caratteristiche connesse a particolari forme di reato.

13. Il *Digesto* si suddivide in sei capitoli: I. Criminalità organizzata: natura e criminalizzazione; II. Indagine e azione penale; III. Cooperazione internazionale di polizia e giudiziaria; IV. Misure relative ai proventi di reato; V. Caratteristiche di reati specifici; e VI. Prevenzione. Ciascun capitolo è suddiviso in sottocapitoli. I riquadri di testo illustrano i dettagli di casi specifici, le disposizioni della Convenzione applicabili, le leggi nazionali o le leggi tipo, nonché le conclusioni generali e gli insegnamenti appresi.

14. Il *Digesto* utilizza una nomenclatura molto semplice per i casi segnalati: tre lettere del nome del paese seguite da un numero (ad esempio, **ALB 1**). Ciò consente di poter facilmente reperire i casi sul CD-ROM incluso nel *Digesto*. Un elenco dei casi con riferimenti sintetici al loro contenuto e agli aspetti rilevanti figura in allegato. I casi riportati nel *Digesto* non sono sempre gli unici che riguardano le tematiche specifiche del *Digesto*; talvolta vengono menzionati solo i casi più rilevanti o quelli considerati come i migliori esempi.

15. L'elaborazione del *Digesto* ha prodotto una mole considerevole di materiale aggiuntivo. Molti degli oltre 200 casi (in gran parte sintetizzati in un formato di modello standardizzato) sono corredati da decisioni giudiziarie e da altri documenti esplicativi. Inoltre, molte leggi e regolamenti nazionali, unitamente a lavori di ricerca comparativa, hanno agevolato l'analisi dei casi e la comprensione dei sistemi giuridici di riferimento. La maggior parte del materiale è disponibile sul CD-ROM contenente i casi ed è altresì accessibile tramite il portale per la gestione delle conoscenze (*Knowledge Management Port.*) dell'UNODC.



I. CRIMINALITÀ ORGANIZZATA: NATURA E CRIMINALIZZAZIONE

A. POLITICHE DI CONTRASTO ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA. REATI DI CRIMINALITÀ ORGANIZZATA.

Sommario: politiche criminali in materia di crimine organizzato; il crimine organizzato come forma di criminalità variegata e dinamica; tipi di reati di criminalità organizzata, inclusi i reati nuovi ed emergenti; ambito di applicazione aperto della Convenzione di Palermo; ambito di applicazione delle leggi nazionali per il contrasto al crimine organizzato; rischio di rigidità per i sistemi basati su un elenco di reati.

16. La Convenzione di Palermo non contiene la formulazione esplicita di una politica criminale generale di contrasto al crimine organizzato, ma l'analisi omnicomprensiva delle sue disposizioni consente chiaramente di individuare una sottostante teoria di fondo: a prescindere dalle concrete manifestazioni della condotta criminosa, l'organizzazione criminale⁶ in sé dovrebbe costituire il bersaglio dell'azione di contrasto da parte del sistema di giustizia penale e tutti gli sforzi dovrebbero essere orientati verso lo smantellamento delle entità che compongono quella organizzazione.⁷ Tale teoria si dovrebbe poi riflettere dal punto di vista strategico in tutti i vari aspetti del diritto penale e del sistema di giustizia penale. Ad esempio, sul piano della criminalizzazione, essa pone l'accento sulla particolare importanza del reato di partecipazione ad un gruppo criminale organiz-

⁶Per quanto consentito dal contesto, il termine "organizzazione" viene usato nel *Digesto* per indicare una composizione sistematica di elementi, e non un organismo o un'entità né una combinazione di entità tipo un gruppo o una rete criminale organizzata.

⁷La Risoluzione 55/25 (15 novembre 2000), con la quale l'Assemblea Generale ha adottato la Convenzione, non contiene un'esplicita formulazione di una politica criminale generale. Naturalmente, la filosofia di base della Convenzione non è scaturita dal nulla; è il risultato di un ampio dibattito internazionale e dell'adozione di collaterali strumenti internazionali e strumenti normativi non vincolanti (*soft law*), anche nel quadro delle Nazioni Unite. L'analisi di tutti questi elementi esula dalla portata del presente *Digesto*. Tra gli strumenti delle Nazioni Unite, i seguenti assumono particolare rilevanza: la Risoluzione dell'Assemblea Generale 49/159 (del 23 dicembre 1994), riguardante l'adozione della Dichiarazione Politica e del Piano d'Azione Globale predisposto dalla Conferenza ministeriale mondiale delle Nazioni Unite sulla criminalità organizzata transnazionale, tenutasi in Italia a Napoli (novembre 1994)

zato. Nell'ambito del procedimento penale, tale impostazione rimanda alla specifica strategia di ampliamento delle indagini e dell'azione penale in modo da includervi la più vasta gamma di autori di reato e di fatti criminali ascrivibili a un determinato gruppo criminale. A livello di misure connesse ai proventi illeciti, la teoria consolida i meccanismi di confisca nell'intento, tra l'altro, di sottrarre ai gruppi criminali beni in grado di favorire le attività criminose. Analogamente, l'articolo 31 della Convenzione, nel prescrivere le misure di prevenzione, pone l'accento sulle norme e sulle prassi amministrative volte non solo a rendere più difficile la perpetrazione di taluni reati, ma anche, e soprattutto, ad ostacolare i gruppi criminali nell'espletamento delle loro attività economiche, compresi l'infiltrazione e il successivo inquinamento dei mercati e delle economie legali.

Tale impostazione si adatta manifestamente ad ogni tipo di organizzazione criminale, o quantomeno a qualunque grave fenomeno di criminalità organizzata. Pertanto, gli strumenti giuridici e i metodi operativi da essa scaturiti dovrebbero applicarsi in teoria ad ogni tipo di criminalità generalmente configurabile come criminalità organizzata. Ad ogni modo, il presente *Digesto* non si propone di fornire una definizione generale di criminalità organizzata. I casi raccolti e i commenti degli esperti consentono, piuttosto, degli spunti di riflessione sul modo in cui la nozione di criminalità organizzata è concepita e utilizzata in varie legislazioni e prassi nazionali. Il presente sottocapitolo e il successivo analizzano come viene identificato l'ambito di applicazione delle leggi nazionali in materia di contrasto alla criminalità organizzata.

Le prospettive sulla criminalità organizzata che si evincono dai casi presentati nel *Digesto* rivelano un alto grado di diversità e novità che esclude, in un certo senso la possibilità di identificare qualsiasi archetipo rigido e/o coerente. Due dinamiche intervengono in tale ambito:

- nuovi tipi di condotta che sono attuate, o per la loro natura criminosa richiedono di essere attuate in forma di criminalità organizzata; ed
- esistono molteplici e diversi modelli organizzativi, suscettibili di rapida evoluzione.

17. La prima dinamica si collega all'assunto che i gruppi criminali sono opportunisti: passano facilmente da un crimine all'altro per trarne un utile operativo o maggiori vantaggi. I piani criminosi messi a punto da gruppi criminali strutturati prevedono sempre un 'passo successivo' per assicurare la continuità, garantire il successo e conseguire come fine ultimo il profitto. Significativamente, negli ordinamenti giuridici nazionali in cui le misure di diritto penale di contrasto al crimine organizzato sono incentrate sul reato di "associazione per delinquere"⁸, la giurisprudenza e la dottrina spesso evidenziano che i piani criminosi dei gruppi sono indeterminati, il che è necessario – nella maggior parte dei casi – perché un gruppo rientri nella descrizione di reato "associativo".

18. Oltre a quanto sopra indicato, talvolta le tradizionali fattispecie di reato acquisiscono una nuova e specifica caratterizzazione (ad esempio laddove gli autori di reato adottino un diverso *modus operandi*) che le trasforma in qualcosa di nuovo, in termini operativi, per le autorità di polizia e quelle preposte all'azione penale.

19. Analogamente, i reati già caratterizzati dal coinvolgimento di gruppi criminali, che finora non sono stati oggetto di particolare attenzione in ragione della loro ridotta gravità ed impatto a livello di sicurezza, possono acquisire rinnovata importanza per vari motivi (ad esempio, dimensione più ampia, coinvolgimento di gruppi

⁸Il reato di partecipazione ad un gruppo criminale organizzato, previsto dall'art. 5 della Convenzione di Palermo, figura nelle legislazioni nazionali come *conspiracy* o nella forma qui denominata "associazione per delinquere", descritta al paragrafo 1(a)(ii) dell'art. 5. Per una valutazione più dettagliata di tale alternativa sotto il profilo della criminalizzazione, cfr. i paragrafi 56-64.

organizzati molto pericolosi, realizzazione di enormi profitti) e sollecitare una forte reazione a livello repressivo, come quella prevista per altri tradizionali reati organizzati gravi. Un esempio emblematico di quest'ultima fattispecie è rappresentato da **ITA 15**, un caso riguardante la contraffazione di prodotti industriali (ad esempio, generatori elettrici, motoseghe, martelli pneumatici) oggetto di traffici dalla Cina in Italia e distribuiti in tutta Europa, con etichette contraffatte di ditte famose, attraverso venditori porta a porta in aree rurali. L'esperto italiano ha osservato come si sia di recente acquisita consapevolezza della gravità del mercato illecito dei prodotti contraffatti e della pericolosità dei soggetti criminali coinvolti, che ha determinato un impegno operativo di maggior impatto da parte degli organismi di polizia. Il *Rapporto Eurojust 2010*⁹ segnala che, in questo specifico caso, una delle preoccupazioni principali era di "promuovere la consapevolezza delle connessioni fra reati apparentemente di bassa priorità (contraffazione) e i gruppi della criminalità organizzata collegati alla Camorra." Tale preoccupazione era peraltro ben giustificata, in quanto dal rapporto si apprende che: "L'azione condotta ha comportato l'arresto di 67 persone indiziate, la perquisizione di 143 depositi, il sequestro di oltre 800 tonnellate di prodotti contraffatti (per un valore di €12 milioni), il recupero di beni eccedenti i €16 milioni e l'individuazione di nuove piste d'indagine in direzione di ancora un altro Paese."

20. Al contempo, delle forme di criminalità organizzata da sempre considerate reati di estrema gravità, come la pirateria marittima, possono formare oggetto di rinnovata attenzione da parte della comunità internazionale a seguito di nuove circostanze, stimolando discussioni su come poter adeguatamente applicare a tali reati strumenti giuridici concepiti per altri tipi di criminalità organizzata, inclusa la Convezione di Palermo. Ad esempio, il caso **KEN 1** riguardante il fenomeno della pirateria marittima al largo della costa somala evidenzia l'importanza della cooperazione internazionale nei termini contemplati dalla Convenzione di Palermo in materia di lotta alla pirateria.¹⁰

21. I casi del *Digesto* ineriscono a reati che possono essere raggruppati in due categorie: reati che sono strutturalmente "strumentali" alla vita dei gruppi criminali organizzati (come la partecipazione al gruppo, la corruzione e il riciclaggio di denaro) ed un insieme eterogeneo di "reati finali"¹¹ che producono vantaggi materiali diretti (traffico di droga, traffico di armi, tratta e traffico di esseri umani, traffico e contrabbando di merci, contraffazione, cybercriminalità, falsificazione, frode, traffico di beni culturali, pirateria marittima, reati ambientali, evasione fiscale, reati finanziari ed altri reati contro la Pubblica Amministrazione).

22. Alcune di queste fattispecie criminose hanno avuto spazio nel dibattito internazionale sulla criminalità organizzata solo di recente. Alle sessioni del 2008 e 2010, la Conferenza degli Stati Parte della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Criminalità Organizzata Transnazionale ha ritenuto che il coinvolgimento dei gruppi criminali nelle nuove tipologie di criminalità fosse una questione da trattare con la dovuta attenzione.¹² Tra le nuove forme di criminalità organizzata, quelle che sono state oggetto di più intenso dibattito compren-

⁹Consiglio dell'Unione europea, Rapporto Eurojust 2010, pag. 34. Sulla natura di Eurojust e le sue funzioni all'interno dell'Unione europea, cfr. cap. 3.

¹⁰Per ulteriori dettagli riguardanti il caso, cfr. il capitolo V sottocapitolo A.

¹¹Il termine "reati finali" non corrisponde ad una precisa definizione, ma sarà utilizzato (se non altrimenti precisato dal contesto) per indicare i reati perpetrati dai gruppi criminali organizzati al fine di ottenere un vantaggio diretto. Gli esperti di diritto penale utilizzano anche il termine "reati presupposti" per indicare tutti i reati commessi da gruppi criminali, ad eccezione della partecipazione ad un gruppo criminale organizzato. Tale definizione include la corruzione e il riciclaggio di denaro, che sono mezzi illeciti che consentono di commettere reati finali e/o preservare profitti illeciti. A tal proposito, giova ricordare che nell'elaborazione della Convenzione di Palermo, la decisione di formulare l'obbligo di prevedere come reato la corruzione, il riciclaggio di denaro e l'intralcio alla giustizia, oltre alla partecipazione ad un gruppo criminale organizzato, era motivata non tanto dall'intrinseca gravità di quei reati quanto dalla loro funzione strumentale nel disegno criminoso dei gruppi criminali organizzati, a prescindere dal tipo di condotta criminosa da essi posta in essere.

¹²Cfr. le Decisioni adottate dalla Conferenza degli Stati Parte in: CTOC/COP/2008/19 (in particolare, la Decisione 4/2) e CTOC/COP/2010/17 (in particolare le Decisioni 5/1 e 5/6).

dono la cibercriminalità, il traffico di beni culturali, il traffico di risorse naturali, i reati connessi alla contraffazione di farmaci, la pirateria marittima e il traffico di organi.¹³

23. Tra queste fattispecie di reato – spesso indicate come “reati organizzati nuovi ed emergenti” – i reati ambientali, il cybercrime e il traffico di beni culturali sono illustrati in più di un caso.¹⁴

REATI AMBIENTALI

Su 27 Paesi partecipanti al *Digesto* soltanto due, il Brasile e la Spagna, hanno fornito casi sulla criminalità organizzata ambientale. Ciò non deve essere interpretato come una mancanza di consapevolezza di questo tipo di reati, né necessariamente come un’indicazione di criminalizzazione imperfetta. Ad ogni modo, in linea generale, le pene previste per i reati ambientali sono relativamente esigue, con il rischio che dei reati importanti vengano esclusi dalle categorie di reati gravi o organizzati, per i quali sono solitamente previsti strumenti giuridici rafforzati e risorse di polizia.

I quattro casi di criminalità organizzata ambientale presentati dal Brasile e dalla Spagna vedono coinvolti un gruppo criminale organizzato dedito all’estrazione, al commercio e all’esportazione illegale di frammenti di barriera corallina; due gruppi implicati nella caccia e nel commercio di specie animali in via d’estinzione; ed un gruppo dedito al traffico di legname raro proveniente da foreste protette destinato a mercati nazionali e internazionali.

L’esperto brasiliano ha sottolineato che i reati ambientali sono una nuova e rilevante forma di attività criminosa organizzata che si accompagna alle tradizionali attività di narcotraffico. La condotta criminosa nei quattro casi segue la stessa struttura dei casi di criminalità organizzata tradizionali, ivi compresi l’esistenza di un “modello imprenditoriale” e l’uso delle moderne tecnologie. L’alto livello di organizzazione dei gruppi richiede una grande dedizione da parte dei servizi preposti all’applicazione della legge in termini di tempo e di risorse umane, finanziarie e tecnologiche al fine di contrastare le loro attività criminose.

TRAFFICO DI BENI CULTURALI

I beni culturali fanno parte del comune patrimonio dell’umanità e costituiscono un’unica ed importante testimonianza della cultura e dell’identità dei popoli. Il traffico illecito di tali beni comporta la sottrazione, la perdita e la distruzione di reperti insostituibili. Nel 2008, Il Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC) ha riconosciuto l’esigenza di salvaguardare i beni culturali con una serie di interventi in ambito internazionale, inclusa la cooperazione internazionale per prevenire e contrastare tutti gli aspetti del traffico.¹⁵

Nei casi di traffico di beni culturali presentati nel *Digesto*, l’attività criminale segue i modelli classici dell’associazione per delinquere di tipo imprenditoriale, ma con delle differenze a livello di logistica operativa. Secondo gli esperti italiani, questo tipo di traffico si avvale spesso di meccanismi di mercato legittimi, quali le aste e le vendite su Internet. Di frequente sono coinvolti soggetti legittimamente costituiti quali mercanti d’arte e musei. Il caso **ITA 2** costituisce un eccellente esempio di questo tipo di scenario: un gruppo criminale organizzato ha creato una rete di società straniere utilizzate come entità fittizie per nascondere l’origine di monete antiche provenienti da scavi clandestini e trasferire all’estero delle ingenti quantità senza autorizzazione legale. Le indagini

¹³Per il traffico di beni culturali, vedi in particolare, la Decisione 5/7 della Conferenza degli Stati Parte in CTOC/COP/2010/17, pag. 41.

¹⁴Non si dovrebbe dimenticare che il traffico illecito delle specie di flora e di fauna minacciate d’estinzione e i reati contro il patrimonio culturale sono stati già individuati nell’ultimo paragrafo del preambolo della Risoluzione dell’Assemblea Generale 55/25 come reati nel contrasto ai quali la Convenzione di Palermo rappresenterà uno strumento efficace, fornendo il necessario quadro giuridico per la cooperazione internazionale.

¹⁵Risoluzione ECOSOC 2008/23.

hanno messo in luce l'intento dei malfattori di utilizzare società fittizie e documenti falsi per impedire l'individuazione della loro attività illecita.

I casi **ITA 1**, **ITA 9** e **ITA 13** illustrano un'espansione di attività illecite con il coinvolgimento di vari gruppi criminali operanti su scala internazionale. Gli sforzi di questi gruppi erano soprattutto tesi a dissimulare l'origine illecita dei reperti archeologici in modo da poterli introdurre nel mercato comune legale. Tali reati hanno prodotto un notevole depauperamento del patrimonio storico ed archeologico nazionale dell'Italia.

CYBERCRIME

Il cybercrime è un fenomeno particolarmente complesso in ragione della natura ambigua e senza confini dello spazio cibernetico. I reati informatici traggono vantaggio dalle possibilità e dalle opportunità offerte da Internet, che accresce la portata, la velocità e la facilità di esecuzione delle transazioni, riducendo al contempo i costi correlati e il rischio di individuazione. Il cybercrime include non solo reati che sono commessi avvalendosi dei metodi "distruttivi" della comunità degli hacker e delle correlate possibilità di estorsione, ma anche la frode, il furto, la pornografia dilagante, le reti di pedofilia, il traffico di droga ed altre forme tradizionali di traffico illecito. Le organizzazioni criminali sono pronte a sfruttare le nuove tecnologie per commettere reati comuni.

L'esperto rumeno ha presentato un interessante caso di cibercriminalità (**ROM 4**) che dà conto di queste variazioni cibernetico-tecnologiche di reati comuni – in questo caso, il furto a mezzo di carte di credito. All'interno del gruppo criminale organizzato, un primo livello di appartenenti al gruppo era addetto all'acquisizione o alla costruzione di dispositivi per il prelievo fraudolento di dati (*skimming*); un secondo livello era responsabile dei trasferimenti di denaro e delle mansioni amministrative; un terzo livello era principalmente incaricato dell'acquisizione e della verifica dei dati delle carte di credito ottenuti mediante le tecniche di *phishing*. Infine, una volta acquisiti e verificati, i dati della carta di credito venivano inviati agli altri membri del gruppo per l'utilizzo illecito.

Nel caso **ITA 22**, sono stati utilizzati virus denominati "cavalli di Troia" (*trojan horses*) per inviare migliaia di e-mail a dipendenti della Pubblica Amministrazione e ottenere le credenziali per accedere alle informazioni contenute nelle banche dati riservate. Questi dati venivano inoltrati ad un server in Malesia da dove potevano essere utilizzati o venduti. Giova osservare che questo disegno criminoso aveva come bersaglio la Pubblica Amministrazione, per cui il problema della sicurezza dei dati governativi va ad aggiungersi alle preoccupazioni generali connesse al *phishing* e al furto di dati.

24. Nuove ed importanti caratteristiche di questi reati "emergenti" potrebbero sollecitare l'adozione di specifiche misure di intervento. Ad esempio, i reati contro i beni culturali e le specie protette potrebbero palesare l'esigenza di adottare regolamenti amministrativi preventivi che disciplinano il loro mercato lecito a livello internazionale o, come indicato dall'esperto che ha presentato questi casi, lo sviluppo di una migliore cooperazione con la società civile, soprattutto con gli acquirenti finali. Altre misure preventive potrebbero includere la promozione di attività commerciali responsabili, incoraggiando specifiche categorie professionali spesso associate a questi reati ad adottare codici di comportamento o a stabilire più alti livelli di dovuta diligenza. Più in generale, nel settore della protezione ambientale molti esperti ritengono che gli strumenti di diritto penale internazionale non siano adeguatamente sviluppati e che, nel settore della cibercriminalità, si palesi una chiara esigenza di speciali tecniche investigative e di capacità professionali. Tuttavia, le peculiarità di tali reati e le prospettive specifiche di contrasto non impongono necessariamente una netta separazione tra questi ed altri tipi di reati di criminalità organizzata. Al contrario, i casi presentati evidenziano questa prima "lezione appresa":

LEZIONE APPRESA

Malgrado le caratteristiche peculiari di determinati reati emergenti, i casi confermano che i metodi d'indagine e di perseguimento penale, utilizzati per contrastare i reati di criminalità organizzata più tradizionali, possono essere appropriatamente e fruttuosamente applicati anche ai "nuovi" reati, se commessi in forma organizzata.

25. Per esempio, i casi brasiliani sulla criminalità ambientale e il caso rumeno sul cybercrime evidenziano quanto sia utile (anche se non sempre necessario) contestare il reato di partecipazione ad un gruppo criminale organizzato per facilitare l'arresto e il perseguimento penale di un cospicuo numero di supposti autori di reato. Ciò, per un verso, riafferma l'obiettivo di smantellare l'intera rete criminale di soggetti coinvolti in tali reati con il proposito più ampio di eliminare un'intera categoria di condotte criminali in un determinato Paese. In tutti questi casi, si è fatto uso della speciale tecnica investigativa dell'intercettazione telefonica e di altre forme di sorveglianza elettronica, ricorrendo altresì all'impiego di modalità avanzate di cooperazione internazionale (sia a livello di polizia che giudiziario).

26. Pertanto, è utile rimarcare quali fattispecie di reato sono o non sono incluse nell'ambito di applicazione delle leggi nazionali sul crimine organizzato. Tale questione è distinta da quella inerente al se e a come le legislazioni nazionali prevedono il reato di partecipazione ad un gruppo criminale organizzato, dato che la legislazione nazionale può stabilire che le misure rafforzate contro la criminalità organizzata si applicano indipendentemente da questo capo d'imputazione e, pertanto, la gamma dei casi possibili sarà determinata da un concetto di criminalità organizzata descritto a parte. A questo proposito, è particolarmente interessante notare che, nel considerare gli aspetti operativi del perseguimento penale in merito a tale questione nel corso della riunione finale degli esperti, l'esperto del Canada ha ravvisato un errore comune commesso da avvocati e inquirenti allorché "si soffermano unicamente sull'aspetto relativo al capo d'imputazione e non abbastanza sugli strumenti eventualmente disponibili per gli investigatori in materia di criminalità organizzata all'interno delle legislazioni nazionali. In taluni casi, essi possono indagare su un reato avvalendosi degli strumenti afferenti alla 'criminalità organizzata', senza dover contestare alla fine tale reato."

27. L'analisi dell'ambito di applicazione dovrebbe partire dalla Convenzione di Palermo. Contrariamente a tutti gli altri trattati di diritto penale universale, che s'incentrano su un singolo reato o su una serie limitata di reati riguardanti un fenomeno criminale unitario, le disposizioni della Convenzione di Palermo in materia di prevenzione, indagine e perseguimento dei reati si applicano non solo ai reati compiutamente descritti agli articoli 5, 6, 8, e 23, ma anche ad una serie di reati non specificati, classificati come "reati gravi". La Convenzione definisce "reato grave" qualsiasi "condotta che costituisca un reato sanzionabile con una pena privativa della libertà personale di almeno quattro anni nel massimo o con una pena più elevata."¹⁶ I reati inclusi in questa categoria aperta non sono identificabili in base alla loro natura e possono contemplare qualsiasi contenuto. Nella misura in cui la condotta criminale implica il coinvolgimento di un gruppo criminale organizzato ed è di natura transnazionale, essi rientrano nell'ambito di applicazione della Convenzione. Inoltre, il coinvolgimento di un gruppo criminale organizzato non deve essere necessariamente una modalità tipica dei reati in questione; può anche solo occasionalmente accompagnare la commissione di un reato, di solito non caratterizzato da tale coinvolgimento. Pertanto, si può dedurre che la comunità internazionale abbia ritenuto che qualunque reato

¹⁶Art. 2(b) della Convenzione

grave caratterizzato dal coinvolgimento di un gruppo criminale organizzato fosse particolarmente pericoloso e richiedesse specifiche politiche criminali e misure rafforzate di giustizia penale.

28. A tale proposito occorre sottolineare che l'inclusione dei "reati gravi", così come definiti, nell'ambito di applicazione della Convenzione di Palermo non implica l'obbligo per le legislazioni nazionali di creare una fattispecie a sé stante. Le legislazioni nazionali non hanno necessità di rispettare le condizioni enunciate nella definizione laddove prevedano un reato considerato grave. Per di più, la Convenzione non prescrive che il regime di "criminalità organizzata" fondato sulla Convenzione debba applicarsi a qualsiasi reato grave, a meno che quel reato non sia anche di natura transnazionale e caratterizzato dal coinvolgimento di un gruppo criminale organizzato. Il riferimento ai reati gravi dovrebbe essere interpretato alla luce del valore funzionale che aveva nel momento in cui lo strumento veniva negoziato: un modo per evitare un elenco di reati specifici che avrebbe limitato la portata della Convenzione con effetti futuri incerti.

■ *Le Nazioni Unite hanno concepito la Convenzione di Palermo come mezzo per rafforzare le capacità nazionali e la cooperazione internazionale nella lotta ai reati, di qualsiasi specie e natura, in cui sono o saranno implicati dei gruppi criminali. Il perno criminologico della Convenzione è il concetto di gruppo criminale organizzato di per sé, piuttosto che la definizione delle condotte criminali o la distinzione degli interessi da tutelare.*

29. Tale aspetto fondamentale della Convenzione di Palermo è frutto di una precisa delibera approvata a seguito di un'ampia discussione. Dimitri Vlassis, segretario della commissione che ha elaborato il testo dello strumento, così descrive la posizione che poi prevalse: "...la convenzione raggiungerà i suoi obiettivi se guidata dalla consapevolezza che l'azione di contrasto alla criminalità organizzata è più efficace se è incentrata non tanto sulle attività poste in essere dalla malavita associata in un determinato momento, quanto piuttosto sulle sue strutture e modalità operative. Per i fautori di questa concezione, cercare di far rientrare nella convenzione ogni possibile attività cui sono dediti, o potrebbero dedicarsi, i gruppi criminali organizzati, è un futile esercizio. Per quanto ampio ed esaustivo possa essere il testo, lo strumento sarà già limitato non appena messo a punto e siglato. La convenzione dovrebbe aggredire e cercare di distruggere le organizzazioni criminali, a prescindere dalle loro attività."¹⁷

30. Da un'analisi delle legislazioni nazionali in materia di contrasto al crimine organizzato, adottate sia prima che dopo l'entrata in vigore della Convenzione, emerge che tali norme solo in parte sono conformi all'approccio sopra descritto o, in taluni casi, non vi si conformano affatto. L'analisi è resa complessa dal fatto che in alcuni ordinamenti giuridici nazionali il regime completo di norme speciali contro il crimine organizzato è concentrato in un corpus unico con un unico ambito di applicazione; in altri ordinamenti, le norme pertinenti sono sparse in diverse leggi che possono avere ambiti di applicazione diversi, ciascuno in relazione ad un insieme diverso di misure giuridiche, nonostante tutte le misure sembrino ugualmente valide per qualsiasi manifestazione della

¹⁷"Drafting the United Nations Convention against Transnational Organized Crime," in *Combating Transnational Crime: Concepts, Activities and Responses*, Phil Williams and Dimitri Vlassis, eds. (London, ISPAC, Frank Cass, 2001).

criminalità organizzata.¹⁸ Inoltre, misure altamente rilevanti per la criminalità organizzata quali, ad esempio, la sorveglianza elettronica, hanno un uso e una funzione molto generali nelle indagini e nei procedimenti penali; pertanto, mal si adattano ad essere disciplinate unicamente – o separatamente – in una legge sulla criminalità organizzata ed hanno spesso un loro proprio specifico ambito di applicazione. Nei paragrafi che seguono, l'espressione “leggi in materia di contrasto alla criminalità organizzata” si riferisce agli interventi legislativi finalizzati ad introdurre (in maniera più o meno sistematica ed integrata) misure appositamente concepite per combattere il crimine organizzato.

31. Nelle leggi nazionali in materia di contrasto alla criminalità organizzata, l'applicazione di misure preventive e di giustizia penale è spesso limitata a determinate forme o categorie di reati. Tali leggi frequentemente elencano i reati specifici che “caratterizzano” la criminalità organizzata e quindi individuano l'ambito di applicazione delle nuove norme. Inoltre, il “sistema dell'elenco” è utilizzato anche quando le misure specializzate corrispondono a quelle imposte o suggerite dalla Convenzione di Palermo- misure che, proprio alla luce della summenzionata strategia della Convenzione, sono da ritenersi applicabili a qualsiasi reato commesso con il coinvolgimento di un gruppo criminale.

32. Dalla descrizione dei casi presentati dagli esperti emerge un panorama variegato delle legislazioni nazionali. Ad esempio, la legge di El Salvador¹⁹ recante norme sulle speciali corti competenti per i reati di criminalità organizzata riconduce al concetto di criminalità organizzata qualsiasi forma di criminalità che “origini” da un gruppo criminale, senza ulteriori distinzioni. Analogamente la legge del Brasile²⁰ contempla qualsiasi condotta illecita posta in essere da un qualunque tipo di gruppo criminale in un contesto legislativo riguardante le tecniche investigative fondamentali (es., consegna controllata, informazioni finanziarie, sorveglianza elettronica, operazione sotto copertura, rimozione del segreto bancario), l'istituzione di unità specializzate, il sistema sanzionatorio e il trattamento penitenziario. Questi due esempi abbracciano in pieno la teoria di un ambito di applicazione aperto.

33. Analoghe soluzioni si possono reperire in altre leggi nazionali, anche se concepite diversamente. Ad esempio, la legge sulla prevenzione del crimine organizzato del Sudafrica²¹ è incentrata su un elenco di reati che comporta, fra l'altro, l'applicazione di importanti procedure quali la “confisca in rem” (*forfeiture in rem*) degli strumenti del reato e (attraverso la legge sulla protezione dei testimoni²²) le misure di protezione dei testimoni. Detto elenco, tuttavia, comprende “qualsiasi reato punito con la reclusione superiore ad un anno senza l'opzione della multa”; inoltre, la legge sulla protezione dei testimoni amplia ulteriormente l'elenco fino ad includere “qualsiasi altro reato stabilito dal Ministro con regolamento” e “qualsiasi altro reato che si ritiene sia stato commesso da (a) una persona, un gruppo di persone, un sodalizio o un'impresa nell'intento di promuovere o realizzare un obiettivo comune o una *conspiracy*”. Analogamente la definizione di “criminalità

¹⁸A titolo di esempio si può citare la legislazione europea laddove la Decisione quadro 2008/841/GAI del 24 ottobre 2008 relativa alla lotta contro la criminalità organizzata individua un ambito di applicazione specifico per misure quali la riduzione o l'esenzione dalla pena per i collaboratori di giustizia, la responsabilità delle persone giuridiche e il coordinamento internazionale dell'esercizio della giurisdizione penale. Altre misure (ad es., quelle relative all'assistenza internazionale nell'arresto di presunti autori di reato o all'assistenza giudiziaria, o quelle relative al recupero dei beni) sono circoscritte ad altri ambiti che possono essere più ampi o più ristretti e inoltre determinati da altre classi di criteri. Nella citata Decisione quadro, l'ambito di applicazione è determinato dalla presenza del reato di *conspiracy* o di partecipazione ad una organizzazione criminale, abbinata alla gravità del “reato finale”; in altri casi è determinato da un elenco di reati.

¹⁹Art. 1 della legge contro la criminalità organizzata e i reati di complessa realizzazione del 2007.

²⁰Art. 1 della legge nr. 9034 del 3 maggio 1995, modificata.

²¹Prevention of Organised Crime Act, nr. 121/1998, modificata, Tabella 2.

²²Legge nr. 19523, 1998, Tabella.

grave e organizzata” contenuta nella legge sulla Commissione Australiana Anticrimine²³ si basa su un elenco di reati che include “situazioni della stessa natura generale di una o più di quelle sopra elencate, e che (a) siano punibili con la reclusione non inferiore a 3 anni...”. Clausole di questo tipo allineano in pratica quelle leggi alla teoria dell’“ambito di applicazione aperto”.

34. All’altro capo dello spettro figurano le legislazioni nazionali che utilizzano un elenco la cui natura esclusiva non ammette eccezioni. La legge federale del Messico contro la criminalità organizzata²⁴ si avvale di un elenco di sei categorie ristrette di reati per descrivere l’ambito di applicazione di un sistema organico di norme di giustizia penale per il contrasto alla criminalità organizzata. In Venezuela l’ambito di applicazione della *Ley Organica contra la Delinquencia organizada*²⁵ è definito da un elenco ampliato che comprende reati specifici assieme a categorie molto ampie quali la frode, i reati ambientali, i reati finanziari, la corruzione ed altri reati contro i beni pubblici. In particolare, nelle leggi messicana e venezuelana – come pure in quelle di altri paesi – lo stesso elenco è un elemento costitutivo del reato di partecipazione ad un gruppo criminale organizzato, che si configura solamente se il partecipante (e/o il gruppo) è dedito ad uno dei reati elencati.

35. Un elenco di reati è anche il fulcro della legislazione francese e italiana in materia di criminalità organizzata. Nella legge francese²⁶ l’elenco è esclusivo e contiene il reato di “*association de malfaiteurs*” (ovverosia un gruppo costituito per la preparazione di uno o più reati puniti con la reclusione per un periodo minimo di cinque anni) solamente per i casi in cui il fine dell’associazione è la commissione di un altro reato contemplato nell’elenco. Al contrario, nell’ordinamento italiano²⁷ il reato di “associazione per delinquere di tipo mafioso” è incluso a prescindere dai reati commessi dall’associazione. In tal modo, la natura limitata dell’elenco è parzialmente bilanciata dal perseguimento del reato associativo: ogni volta che una persona è indagata o imputata del reato di partecipazione ad un’associazione di tipo mafioso dedita a reati che non figurano in elenco, la maggior parte o alcune delle speciali procedure e misure concepite per i reati inclusi nell’elenco restano valide. Inoltre, l’elenco italiano comprende qualsiasi reato commesso a vantaggio di un’associazione di tipo mafioso o utilizzando gli strumenti offerti da quest’ultima. Tale meccanismo giuridico consente l’applicazione delle norme speciali a categorie non specificate di reati allorché, in mancanza di una imputazione per il reato di partecipazione ad un’associazione mafiosa, si dimostra il coinvolgimento di tale tipo di associazione per delinquere.

36. La frequente adozione del “sistema dell’elenco” può avere molteplici spiegazioni, prima fra tutte il fatto che la caratterizzazione criminologica dei reati elencati consente l’adattamento delle misure alla precisa natura della criminalità organizzata in un determinato Paese e in un determinato momento e, inoltre, giustifica ulteriormente l’introduzione di nuove norme. Tuttavia, il “sistema dell’elenco” presenta il grave svantaggio della rigidità che richiede lunghi e complessi aggiustamenti, giuridici e talora anche istituzionali, allorché l’attività delle organizzazioni criminali evolve verso reati non presenti in elenco o quando emergono nuovi reati che per la loro stessa natura o semplicemente *de facto* sono commessi da gruppi criminali. Tale rigidità può inoltre

²³ Australian Crime Commission Act nr. 41/1984, modificata, Parte I, Sezione 4.

²⁴ Art. 2 della legge contro la criminalità organizzata del 7 novembre 1996, testo vigente, modificato da ultimo in data 23.1.2009.

²⁵ Art. 2 della Legge contro la criminalità organizzata, GU nr. 5.789 del 26 ottobre 2005.

²⁶ Legge nr. 2004-204 del 9 marzo 2004 concernente l’adeguamento del sistema giudiziario all’evoluzione della criminalità (loi Perben II). Questa legge introduce nel codice di procedura penale un nuovo titolo XXV che include l’art. 706-73 contenente l’elenco dei reati.

²⁷ Cfr. art. 51, 3-bis, CPP (cui si aggiungono molte altre disposizioni di legge che rinviano a quell’articolo o creano un analogo elenco di reati).

porre delle difficoltà quando ci si confronta con reati transnazionali, dal momento che un ambito di applicazione ristretto potrebbe ostacolare l'assistenza giudiziaria internazionale.²⁸

37. In considerazione della natura dinamica della criminalità organizzata e dei rischi che un ambito di applicazione troppo rigido comporta, si può trarre una prima conclusione:

LEZIONE APPRESA

Ai fini dell'adozione di misure di contrasto ai reati di criminalità organizzata, si dovrebbe valutare attentamente il modello della Convenzione di Palermo e l'opzione di evitare un elenco definito di reati. Qualora, in ragione di principi giuridici o di altra natura, il diritto interno non consenta di riprodurre il metodo della Convenzione di Palermo (ossia prevedere tutti i reati gravi commessi con il coinvolgimento di un gruppo criminale organizzato), il legislatore dovrebbe prendere in considerazione l'ipotesi di adottare un elenco ampliato di reati, prestando particolare attenzione ai reati nuovi o emergenti la cui natura richieda, o è probabile che induca, l'uso di piani organizzati e che, pertanto, possono implicare il coinvolgimento di gruppi criminali organizzati.²⁹

B. MODELLI DI ORGANIZZAZIONE CRIMINALE

Sommario: i modelli organizzativi: tipologie tradizionali e nuove; i modelli misti; i collegamenti con le organizzazioni terroristiche e militari; le organizzazioni a struttura cellulare e le reti; politiche e metodi validi per tutte le tipologie; i vantaggi di un ambito di applicazione ampio nelle leggi nazionali; l'esistenza di un gruppo organizzato quale fattore di gravità.

38. Come già osservato, dai casi analizzati emergono sia un vasto assortimento di reati commessi dai gruppi criminali sia una gamma eterogenea di strutture organizzative che variano dai gruppi etnici e/o gerarchici alle formazioni più occasionali e meno definite, dai gruppi basati sulla territorialità a quelli "a connotazione imprenditoriale". In taluni casi predomina una singola componente che contribuisce a caratterizzare il tipo di organizzazione. È questo il caso, ad esempio, delle associazioni basate sulla famiglia o di tipo mafioso.

²⁸Tali difficoltà non sono necessariamente connesse alla regola della doppia incriminabilità: può succedere che il reato sia punito anche nell'ordinamento giuridico del paese destinatario della richiesta di assistenza, ma, essendo al di fuori dell'ambito di applicazione delle misure speciali contro il crimine organizzato, la misura richiesta (es. la consegna controllata) non può essere eseguita.

²⁹Al riguardo è opportuna una precisazione. Le leggi nazionali in materia di criminalità organizzata sono state analizzate a prescindere dalla natura obbligatoria dell'art. 3 della Convenzione che ne definisce l'ambito di applicazione. Dal momento che le leggi nazionali possono comprendere misure non contemplate dalla Convenzione, la previsione di un ambito di applicazione non rigido o ampliato può essere soltanto suggerita quale buona prassi legislativa e non sancita come obbligo. Una questione ben diversa è se le leggi nazionali degli Stati Parte della Convenzione di Palermo siano o meno vincolate ad un ambito di applicazione che comprenda tutti i reati gravi, quando tali leggi trattano strumenti giuridici contemplati dalla Convenzione.

VINCOLI FAMILIARI

Nel caso **RUS 1**, il traffico internazionale di efedrina coordinato da un cittadino della ex Unione Sovietica residente in Sudafrica era gestito esclusivamente dai suoi familiari ed affini in Russia. L'esperto osserva che i "vincoli familiari fra i componenti [del gruppo], oltre ad accrescere la coesione dell'organizzazione, hanno anche favorito la *conspiracy*", facilitando l'occultamento del reale contenuto dei pacchi pervenuti dall'estero.

Una forte relazione familiare è altresì presente in **SWI 1**, un caso di traffico di droga interamente gestito da quattro persone, tre delle quali appartenenti allo stesso nucleo familiare; e in **COL 13**, un caso in cui un'intera famiglia (entrambi i genitori e due figli) è stata condannata per traffico di stupefacenti, sebbene il giudice abbia stabilito che gli imputati erano direttamente collegati alla rete del cartello di Cali ("*vinculado de forma directa con la red del cartel de Cali*").

Nel caso **MEX 3** gli investigatori messicani hanno riconosciuto che le prime fasi della tratta di minori finalizzata allo sfruttamento del lavoro (es. il reclutamento ed il trasferimento all'estero) sono solitamente condotte da gruppi isolati di piccole dimensioni, spesso costituiti da parenti o amici della famiglia del minore. In un altro caso di tratta di minori, **ROM 1**, emerge un diverso tipo di vincolo familiare, in quanto i trafficanti sono gli stessi genitori dei minori.

ORGANIZZAZIONE DI TIPO MAFIOSO

Una tipica organizzazione di stampo mafioso figura in **SPA 6**, un caso di traffico di droga ed armi da fuoco in cui l'unità di vertice è costituita da una singola famiglia e la solidarietà fra i membri del gruppo è rafforzata dalla comune etnia.

In **ITA 16**, un caso di falso monetario, l'impresa criminale è interamente gestita da "famiglie" camorristiche. Analogamente i casi **ITA 14** e **15** presentano "famiglie" cinesi e camorristiche dedite al traffico di merci contraffatte prodotte in Cina o nel Sudest asiatico e immesse sul mercato negli Stati membri dell'Unione Europea.

Un'organizzazione di tipo mafioso risulta coinvolta anche nel caso **USA 2**, nel quale gruppi e soggetti della stessa etnia costituiscono una vasta rete dedicata al contrabbando negli Stati Uniti di merci illegali provenienti dall'Asia.

39. L'esperto canadese ha proposto una serie di casi in cui è coinvolto il club motociclistico degli Hells Angels, la cui natura di gruppo criminale organizzato è stata oggetto di approfondito dibattito nell'ambito di procedimenti giudiziari canadesi ed è ora pienamente riconosciuta dalla giurisprudenza. La definizione di questa organizzazione criminale di tipo gangsteristico utilizzata in uno dei casi è riportata nel riquadro che segue.

GRUPPO CRIMINALE DI TIPO GANGSTERISTICO

Il Club Motociclistico degli *Hells Angels* è un gruppo altamente strutturato deliberatamente organizzato per facilitare la commissione di reati da parte dei propri membri. Questi appartengono a singole sezioni dette "*chapters*" o "*charters*" e debbono attenersi alle regole stabilite dagli Hells Angels. Le regole creano un ambiente nel quale i membri del gruppo possono svolgere attività illecite senza essere scoperti dalla polizia. Ad esempio, l'adesione al gruppo è strettamente controllata, per cui solamente i soggetti fidati possono entrare nell'associazione. Gli aspiranti sono sottoposti ad un attento esame e possono divenire membri effettivi ("*full-patch*") solamente dopo essere stati sistematicamente coinvolti in attività delittuose nel corso di un periodo di prova della durata di uno-due anni. Le foto dei membri sono distribuite a tutte le sezioni canadesi per evitare l'infiltrazione da parte di agenti sottocopertura.

Le persone che abbiano fatto parte delle forze dell'ordine o abbiano avviato le procedure per farne parte non possono essere ammesse nel gruppo. I membri debbono rigorosamente attenersi alla regola dell'omertà che vieta loro persino di denunciare alla polizia i reati di cui sono rimasti vittime. I membri si prestano reciprocamente assistenza nelle attività criminali e sono consapevoli che in caso di contenzioso fra loro stessi, altri membri interverranno in qualità di mediatori o arbitri per risolvere la controversia.

40. In altri casi, i tratti che caratterizzano una determinata struttura conosciuta (es., l'associazione etnica e la gerarchia) si presentano in combinazione con le caratteristiche comuni ad altri modelli (es., le organizzazioni fondate su interessi imprenditoriali/di mercato). Inoltre, singole persone fisiche o giuridiche che non partecipano ad un determinato gruppo criminale ben definito possono sporadicamente o sistematicamente offrire assistenza o consulenza al gruppo, contribuendo in tal modo alla commissione di reati distinti. Pertanto, la componente umana complessiva di talune attività criminali può implicare qualcosa di più delle risorse umane stabili di un gruppo criminale organizzato.

MODELLI "MISTI" E PARTECIPAZIONE DI SOGGETTI ESTERNI

Nel caso **ITA 21**, relativo ad un'indagine su un gruppo criminale dedito al traffico di stupefacenti (la cocaina acquistata nei Paesi latinoamericani veniva trasportata in Europa e rivenduta alle organizzazioni criminali locali per la successiva distribuzione), i membri del gruppo hanno tutti la stessa nazionalità, ma tale caratteristica etnica non si ricollega in modo significativo ad un territorio. L'esperto precisa che sia i "manager" responsabili delle questioni commerciali e della supervisione delle operazioni, sia le "cellule" incaricate della logistica (i cui membri erano sottoposti ad una rigida gerarchia) erano caratterizzati da estrema mobilità e non hanno mai cercato di acquisire il controllo di uno specifico territorio. Creavano basi provvisorie in località dove potevano gestire comodamente l'attività, e, all'occorrenza, si trasferivano con rapidità facendo perdere le proprie tracce.

Nel caso **SPA 1**, i narcotrafficanti si avvalevano di società preesistenti regolarmente dedite alla lecita importazione ed esportazione di merci che partecipavano consapevolmente e intenzionalmente al traffico illecito di droga. Analogamente, i casi italiani di traffico di beni culturali (cfr. **ITA 1** e **ITA 3**) esemplificano il ruolo fondamentale svolto nel disegno criminoso da esperti d'arte, musei e mercanti d'arte.

Il caso **SAF 1**, inoltre, relativo al traffico di metalli preziosi, mostra come un piano criminoso continuativo possa prevedere la partecipazione occasionale di soggetti nell'ambito di un gruppo criminale organizzato stabile.

41. Un'altra combinazione di modelli estrinseci si ravvisa in quei casi in cui gruppi criminali coinvolti in reati comuni sono anche gruppi terroristici e/o paramilitari.

COLLEGAMENTI FRA CRIMINI COMUNI E TERRORISMO/ I GRUPPI GUERRIGLIERI/PARAMILITARI

Molti dei casi presentati dagli esperti colombiani riguardano indagini su gruppi armati clandestini che le autorità colombiane considerano gruppi terroristici quali le Forze armate rivoluzionarie della Colombia (*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* o FARC) e l'Esercito di liberazione nazionale (*Ejército de Liberación Nacional* o ELN), ovvero sui finanziatori o sostenitori di tali gruppi. I soggetti indagati risultano implicati nel traffico illecito transnazionale di droga, armi o altri beni, nonché nei delitti di riciclaggio di denaro, sequestro di persona, estorsione, omicidio ed altri reati comuni, commessi allo scopo di sostenere le attività dei gruppi.

In generale, i casi colombiani offrono una buona base per studiare gli aspetti giuridici e pratici dei collegamenti fra terrorismo e criminalità comune, in particolare gli aspetti della cooperazione internazionale fra autorità di polizia e giudiziarie. In **COL 1** troviamo il primo caso di estradizione dalla Colombia di criminali appartenenti ad una rete che in modo sistematico offriva sostegno ad attività terroristiche. In **COL 5** l'esperto pone in evidenza il fatto che la Colombia ha collaborato con il Venezuela nello stesso modo e con la stessa efficacia che con altri paesi. Analogamente, **COL 6** e **7** presentano esempi interessanti di cooperazione di polizia e giudiziaria nelle indagini e nel perseguimento di reati terroristici e non.

Al riguardo, giova ricordare che l'Assemblea Generale, nell'adottare la Convenzione di Palermo, invita tutti gli Stati a "riconoscere i collegamenti fra le attività della criminalità organizzata transnazionale e gli atti di terrorismo, tenendo conto delle pertinenti risoluzioni dell'Assemblea Generale, e ad applicare la Convenzione delle Nazioni Unite contro la Criminalità Organizzata Transnazionale nella lotta a tutte le forme di attività criminale, conformemente alle disposizioni ivi contenute."³⁰

Nel caso **ITA 21**, quindi, si evidenziano la particolare efficacia e pericolosità di gruppi serbi di tipo mafioso, dediti al traffico di droga su larga scala, dovute alla precedente appartenenza dei membri ad apparati militari o paramilitari con una vasta esperienza militare o di guerriglia. L'esperto sottolinea che indubbiamente il "punto di forza di tali gruppi è ... la mentalità che vige tra i propri membri, i quali si comportano come appartenenti a forze speciali. In effetti, non pochi di loro hanno militato in unità speciali quali le "Tigri di Arkan" o negli apparati di intelligence, portando con sé l'esperienza nell'adozione di tattiche, mezzi e sistemi di comportamento. Ciò è dimostrato dalle contromisure che adottano nel sottrarsi ai pedinamenti, dall'impiego di apparati sofisticati per proteggere le proprie basi, dall'uso di un arsenale più consono ai commando che ai trafficanti. In particolare, lo stato mentale da guerrieri riduce i rischi di commettere errori, protegge le cellule e permette di reagire con rapidità in caso di pericolo."

42. Inoltre, quando le complesse attività criminali (ad es. nei traffici illeciti transnazionali) richiedono l'integrazione di ruoli distinti, i collegamenti fra i vari attori rivelano una varietà di modelli: ad esempio, l'intera azione può essere condotta da una sola banda, oppure da una combinazione di numerose "cellule", più o meno indipendenti ma gestite da un unico coordinatore, oppure da una rete di entità autonome che agiscono insieme semplicemente sulla base di una transazione. In generale, l'esigenza di una vasta gamma di funzioni per eseguire un reato complesso non implica necessariamente la complessità strutturale del gruppo criminale.

CELLULE E RETI COMPLESSE

Una complessa organizzazione criminale viene descritta in **SPA 2**, un caso di traffico di cocaina verso la Spagna ed altri paesi europei culminato nel perseguimento penale di 52 soggetti. Dalla descrizione dell'esperto si evince che la suddivisione dei compiti fra i vari sottogruppi responsabili di diversi aspetti logistici (dal contatto con i venditori colombiani, al trasporto transatlantico e poi all'interno del continente europeo, alle questioni finanziarie ed amministrative) non ha compromesso la coesione del gruppo, principalmente a causa del forte controllo esercitato dai vertici dell'organizzazione.

In **HUN 1**, un caso di violazioni del diritto d'autore commesse via Internet, l'esperto precisa che alle varie cellule coinvolte nell'esecuzione dell'attività illecita era permesso competere l'una con l'altra nella ricerca di nuovi clienti/vittime; tuttavia, tale dettaglio non è indice dell'autonomia delle cellule, ma rappresenta semplicemente una

³⁰Ris. 55/25, op. paragrafo 6. Il presente Digesto non tratta casi di terrorismo in quanto tali. Al riguardo si confronti il Digesto di casi di terrorismo (*Digest of Terrorist Cases*, Vienna, UNODC 2010). Se sia possibile applicare la Convenzione di Palermo alle indagini e ai procedimenti penali per reati di terrorismo è una questione tuttora dibattuta. Il requisito della finalità di ottenere un beneficio materiale – previsto dall'art. 2(a) che definisce il "gruppo criminale organizzato" – costituisce il punto problematico di maggior rilievo. La Risoluzione 55/25 dell'Assemblea Generale, in particolare il paragrafo sopra menzionato, può essere interpretata nel senso di escludere tale applicabilità.

modalità tecnica delle operazioni programmate dall'unico coordinatore dell'intera organizzazione, il quale esercitava un rigido controllo gerarchico su tutti i livelli esecutivi.

Nel caso **ITA 18**, relativo alla imponente produzione, distribuzione e spendita di banconote false in euro, 174 soggetti sono stati perseguiti per i reati di partecipazione ad un'associazione per delinquere e falsificazione di valuta. Il caso viene proposto come esempio di "un vero e proprio network di associazioni criminali...[in cui] molteplici gruppi criminali, pur non presentando le caratteristiche di stampo mafioso, commettono reati...che dimostrano una permanenza nella distribuzione del denaro contraffatto...parcellizzando mano a mano la cessione a gruppi criminali più bassi, fino a diffondere in maniera capillare le singole spendite non solo in Italia ma in tutta Europa". Inoltre, "vi è interdipendenza tra chi produce e chi smercia, in quanto...entrambe le attività sono indispensabili per portare a termine l'attività illecita e raggiungere lo scopo comune dell'ottenimento di profitti."

È interessante che l'esperto, nel concludere l'illustrazione del caso, sottolinei che "escludendo gli organizzatori e promotori... che si occupano esclusivamente di questa attività illecita di banconote false, i gruppi criminali della sottostante catena distributiva commettono svariati reati, tra i quali anche quello dello smercio di banconote false" e che "l'indagine ... ha ampiamente dimostrato ... che l'attività della falsificazione dell'euro sottende l'esistenza di vaste associazioni... lo spaccio di valuta falsa non può essere considerato come uno sporadico episodio di truffa 'con artifici e raggiri' ai danni di ignari e 'distratti' cittadini, ma va esaminato all'interno di un contesto associativo stabile e duraturo che vede nella spendita finale di banconote contraffatte la sua ragion d'essere."

In un altro caso italiano (**ITA 10**), relativo alla tratta di giovani donne nigeriane in Europa, i giudici hanno accertato l'esistenza di un'unica organizzazione criminale responsabile dell'intero traffico e del successivo sfruttamento delle donne: la "madam" che gestiva la prostituzione delle nigeriane in Italia è stata condannata in quanto a capo di un'associazione per delinquere di tipo mafioso che includeva i reclutatori e i soggetti responsabili delle diverse tappe del viaggio delle ragazze verso la destinazione finale in Italia. La conclusione cui sono giunti i giudici è che il fatto che la "madam" fosse solita ordinare le ragazze dagli stessi reclutatori e che, più in generale, si fosse instaurata una routine fra i soggetti coinvolti nei vari aspetti del traffico, giustifica l'inserimento di tutti questi soggetti in un unico gruppo criminale organizzato. Tuttavia, i giudici non hanno escluso che i reclutatori e i trasportatori potessero anche operare indipendentemente dalla "madam" e dunque potessero essere considerati anche dei soggetti autonomi.

43. I casi dimostrano che spesso una rete criminale è composta non da individui ma da gruppi criminali organizzati. Se la rete è intesa essa stessa come un'organizzazione, la compresenza di vari livelli di strutture organizzative può ingenerare confusione nella condivisione della conoscenza fra forze di polizia ed operatori della giustizia penale. Sotto questo profilo molti altri casi sono ugualmente interessanti; si osservi, tuttavia, che i casi presentati dagli esperti dei paesi di *common law* sono meno complessi, probabilmente per l'assenza o il ruolo ridotto dei reati relativi alla partecipazione ad un gruppo criminale organizzato diversi dalla *conspiracy*.

44. La creazione di una precisa tassonomia della criminalità organizzata è un compito assai difficile, per non dire impossibile. Tali sono la varietà, le sfumature e la flessibilità del fenomeno che persino le più aggiornate proposte di classificazione rischiano di non essere sufficientemente descrittive o esaustive³¹. Un insieme di fattori contribuisce alla rapida obsolescenza delle tipologie del crimine organizzato: la natura transnazionale

³¹Per una interessante sintesi dei fattori da considerare ai fini della classificazione dei vari tipi di reti dedite ai traffici illeciti, in particolare alla tratta di persone, cfr. Phil Williams, *Combating Human Trafficking: Improving Governance Institutions, Mechanism and Strategies*, in *Strategies against Human Trafficking: The Role of the Security Sector*, Cornelius Friesendorf, ed. (Vienna e Ginevra, Accademia Nazionale della Difesa e Ministero austriaco della Difesa e dello Sport in collaborazione con il Centro di Ginevra per il controllo democratico delle forze armate, 2009). Williams suddivide le reti in cinque tipi: fluttuanti, basate sulla mediazione, a catena, a maglia, o caratterizzate dalla presenza di un nucleo decisionale (*flux, broker, chain, mesh, hub or core networks*).

che determina la complessità organizzativa; i nuovi “reati finali” che incidono sugli aspetti strutturali dei gruppi criminali e la rapida evoluzione dei mercati illeciti. Di qui un semplice invito alla cautela:

LEZIONE APPRESA

In ogni aspetto della risposta della giustizia penale alla criminalità organizzata, in cui le informazioni su strutture e modus operandi rivestono un'importanza fondamentale, i modelli generalizzati vanno utilizzati con estrema prudenza.

45. I casi di questo *Digesto* consentono di verificare l'esistenza di misure generali su criminalizzazione, indagini e azione penale e se siano state adeguatamente applicate a tutte le diverse varietà di organizzazioni criminali che emergono nei casi. In proposito, lasciando da parte le questioni relative alla criminalizzazione, l'analisi dei casi rivela che ciò che conta è la presenza di un certo grado di organizzazione, e che tipi diversi di organizzazione non danno luogo a così tante differenze nell'uso e negli effetti di tali misure generali.

LEZIONE APPRESA

Le politiche criminali di carattere generale (es., aggressione ai patrimoni finanziari e immobiliari dei criminali in modo da ostacolarne la capacità criminale; misure premiali e di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia; uso di meccanismi atti ad assicurare la raccolta e lo scambio adeguati di informazioni) possono essere valide a prescindere dal tipo di organizzazione criminale. Ad esempio, possono essere utilizzate con efficacia contro un gruppo di tipo mafioso o una rete diffusa di criminali che collaborano soltanto occasionalmente. Anche i metodi investigativi “speciali” (es., l'intercettazione di comunicazioni, la sorveglianza, le operazioni sotto copertura, ecc.) sono stati costantemente e indistintamente utilizzati con buoni risultati in molti casi che presentano caratteristiche organizzative diverse.

46. Naturalmente gli aspetti concreti dell'azione degli investigatori e dei pubblici ministeri dipendono dalle specificità dei singoli casi e strutture organizzative diverse possono talora richiedere tecniche diverse nell'applicazione di un particolare metodo o di una determinata politica. Tuttavia, se considerati a quel livello di maggiore genericità che usualmente si riscontra nelle leggi nazionali, le stesse politiche e gli stessi metodi appaiono efficacemente applicabili ad un'ampia gamma di modelli organizzativi.

47. E qui sorge nuovamente la domanda: quanto è ampio l'ambito di applicazione delle leggi nazionali in materia di contrasto alla criminalità organizzata, e quanto dovrebbe essere flessibile?

48. Anche sotto questo profilo la Convenzione di Palermo fornisce un paradigma di ampio respiro, in quanto lo strumento si applica a tutti i casi in cui vi è il coinvolgimento di un gruppo criminale organizzato composto da un minimo di tre persone, e la definizione del gruppo è molto generica. Non vi è dubbio che la definizione includa i gruppi che agiscono nell'intento di commettere anche un solo reato e che non hanno ruoli formalmente definiti per i propri membri, né continuità nella composizione, né una struttura articolata. Il solo requisito previsto è che il gruppo esista per un certo periodo di tempo e non si sia costituito fortuitamente per la commissione estemporanea di un reato.

■ CONVENZIONE DELLE NAZIONI UNITE CONTRO LA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA TRANSNAZIONALE (ARTICOLO 2: TERMINOLOGIA)

Definizione di gruppo criminale organizzato

(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.

49. A livello nazionale molte leggi (incluse quelle basate su un elenco esclusivo di "reati finali") adottano un concetto flessibile di organizzazione criminale, mentre altre si focalizzano su tipi organizzativi distinti e talora molto limitati. La legge italiana, ad esempio, rientra in questa seconda categoria in quanto è incentrata sull'associazione per delinquere di tipo mafioso, nonostante il codice penale nazionale preveda anche un reato generico, e non rigorosamente caratterizzato, di associazione per delinquere³². La legge sudafricana³³ adotta una definizione di "criminal gang", secondo cui il gruppo, l'organizzazione o l'associazione devono avere un nome identificabile o un segno o un simbolo identificativo, che sostanzialmente restringe l'ambito di applicazione della legge.

50. La legge francese, al contrario, evidenzia la recente propensione del legislatore ad estendere l'ambito di applicazione. Nel 2004 è stato introdotto nel codice penale francese il concetto di "bande organisée" per individuare un gruppo di persone costituito, o che si intende costituire per la preparazione di uno o più reati³⁴. Tale nozione, che non costituisce di per sé un reato, è meno dettagliata, e di conseguenza più ampia, di quella già esistente di "association de malfaiteurs". E' utilizzata per qualificare alcuni dei reati elencati a cui si applicano le misure di contrasto alla criminalità organizzata. La legge brasiliana comprende le attività della "quadrilha, gang, organizzazione o associazione criminale di qualsiasi tipo"; tale elenco dimostra chiaramente l'intenzione

³²Art. 416 del codice penale italiano.

³³Legge n. 121/1998 sulla prevenzione del crimine organizzato, modificata.

³⁴Legge n. 2004-204 del 2 marzo 2004

di non escludere nessun modello organizzativo. L'esperto statunitense ha osservato che la legge RICO del 1970³⁵, che è stata concepita in origine per colpire i gruppi mafiosi italo-americani, si è dimostrata sufficientemente flessibile da poter essere utilizzata con efficacia nei confronti di altri tipi di organizzazioni criminali che commettono nuovi tipi di reati. Molte recenti leggi nazionali seguono, quindi, il modello della Convenzione di Palermo, pedissequamente o approssimativamente, talora allontanandosi dallo stesso solo per estendere ulteriormente il già ampio ambito di applicazione di questo strumento.

LA LEGGE CANADESE: DEFINIZIONE DI ORGANIZZAZIONE CRIMINALE

La definizione canadese di organizzazione criminale potrebbe essere interpretata come una innocua deviazione rispetto alla definizione della Convenzione di Palermo. L'art 467.1 del codice penale canadese definisce una "organizzazione criminale" come "un gruppo che, qualunque sia la sua organizzazione, (a) è composto da tre o più persone all'interno o all'esterno del Canada; e (b) ha fra i suoi principali obiettivi o attività la facilitazione o la commissione di uno o più reati gravi che, se commessi, potrebbero comportare la diretta o indiretta acquisizione di un vantaggio materiale, anche finanziario, da parte del gruppo o da uno qualsiasi dei suoi membri. Non include un gruppo di persone che si costituisce fortuitamente per la commissione estemporanea di un singolo reato."

La divergenza deriva dall'eliminazione dell'elemento della "struttura" presente nella Convenzione. Da un lato l'omissione non è necessariamente da ritenersi in contraddizione con la definizione della Convenzione, soprattutto se si considera che per definire il termine "gruppo strutturato", la Convenzione fa uso unicamente di concetti negativi (cfr. art. 2(c)). Inoltre l'omissione semplifica la nozione di gruppo organizzato. D'altro canto, nonostante la definizione "negativa" del citato articolo, resta opinabile se, non prevedendo il requisito di una qualsiasi forma di struttura, nemmeno la più elementare, sia ancora possibile identificare un'entità come "gruppo."

51. Nella legislazione dell'Unione europea, la Decisione quadro relativa alla lotta contro la criminalità organizzata del 2008 (cui gli Stati membri dovevano conformarsi entro l'11 maggio 2010) ha adottato, all'articolo 1, una definizione del termine "organizzazione criminale" decisamente in linea con quella di "gruppo criminale organizzato" della Convenzione di Palermo. Il termine viene successivamente utilizzato (articolo 2) come elemento basilare della descrizione del reato di "partecipazione ad una organizzazione criminale", che determina l'ambito di applicazione delle misure speciali previste nelle successive disposizioni della Decisione.³⁶

52. Tenuto conto dei diversi approcci adottati nei citati ordinamenti giuridici e della varietà di modalità organizzative ravvisabile nei casi raccolti, è possibile formulare una raccomandazione di carattere generale riguardo alla necessità di evitare un ambito applicativo troppo limitato o rigido con riferimento agli aspetti organizzativi del crimine organizzato:

LEZIONE APPRESA

Nel predisporre la legislazione nazionale, nel rispetto del principio di legalità e dell'esigenza di precisione richiesta dalla legge penale, si dovrebbero

³⁵Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act, codificata come capitolo 96 del Titolo 18 del Codice delle Leggi federali degli Stati Uniti.

³⁶Decisione quadro 2008/841/GAI del 24 ottobre 2008, *relativa alla lotta contro la criminalità organizzata*. Cfr. anche nota 18.

studiare eventuali soluzioni tese a contemplare tutti i modelli organizzativi utilizzati dai gruppi e dai singoli criminali ai quali possono opportunamente applicarsi le nuove norme.

L'ambito di applicazione della legge non dovrebbe essere limitato ai tipi più tradizionali di organizzazione criminale.

A tal fine, si dovrebbe prendere in considerazione la definizione di "gruppo criminale organizzato" della Convenzione di Palermo.³⁷

53. Tuttavia, il contenuto e l'ambito di applicazione delle misure dovrebbero scaturire da una ratio coerente. In sistemi che non sono incentrati sulla natura dei "reati finali", come quello della Convenzione, l'esistenza di un gruppo organizzato dovrebbe essere il fondamento logico che determina la gravità del crimine e le relative difficoltà nell'azione di contrasto. Nella Convenzione, tale elemento basilare è presente nel requisito del "coinvolgimento di un gruppo criminale organizzato", compreso un gruppo costituito per la commissione di un singolo reato. Ma non è sempre facile stabilire se quel requisito viene soddisfatto – in altri termini, l'esistenza effettiva di un gruppo – allorché viene commesso un singolo reato che piuttosto assomiglia al tradizionale e ben distinto istituto giuridico del "reato commesso con la partecipazione intenzionale di più persone". Come magistralmente espresso in alcuni commenti alla Convenzione, occorre distinguere la criminalità organizzata dai "reati che sono organizzati".³⁸ Alcuni dei casi oggetto del presente studio si collocano in una zona grigia e potrebbero essere considerati semplicemente "reati che sono organizzati", piuttosto che criminalità organizzata.

54. Ad esempio, nel caso **UKG 1**, in cui sei persone sono state condannate per *conspiracy* finalizzata alla commissione di un singolo episodio di traffico di droga, l'esperto ha avvertito l'esigenza di specificare che "sebbene nel Regno Unito definiremmo la rete in questione una 'rete criminale organizzata', (sigla inglese OCN), i membri sono criminali di carriera che di norma operano autonomamente o come membri di una rete criminale organizzata fluida. Essi non hanno alcun rapporto di fedeltà nei confronti di uno specifico gruppo o famiglia criminale." Il caso dimostra che un piano organizzativo elaborato può esistere in assenza di un vero gruppo criminale; la necessaria spiegazione dell'esperto lascia intendere che, nel tipizzare e definire la condotta criminale, l'osservazione criminologica degli addetti ai lavori può interagire in maniera problematica con le definizioni giuridiche (o in qualche modo ufficiali) utilizzate nell'ordinamento penale di un paese.

55. Giova osservare, infine, che in alcuni paesi le leggi nazionali sulla criminalità organizzata si estendono ai reati gravi anche se non qualificati da una qualsiasi modalità organizzativa. Nell'elenco francese, ad esempio, non figurano soltanto i reati commessi da una "*bande organisée*", ma anche altri reati privi dei tratti distintivi dell'organizzazione – le norme si applicano a tali reati anche se commessi da una singola persona in maniera non organizzata. Nella maggior parte dei casi si tratta pur sempre di reati tipici della malavita organizzata (ad esempio la tratta di persone, il terrorismo, il traffico di droga), ma altri non lo sono necessariamente (ad esempio, lo sfruttamento della prostituzione e l'estorsione). La legge di El Salvador tratta alla stessa stregua la

³⁷Nella Convenzione, il sistema dei "reati gravi" e la definizione di "gruppo criminale organizzato" non sono i soli indicatori delle varietà illimitate del fenomeno del crimine organizzato: l'art. 28.1, ad esempio, invita gli Stati Parte ad analizzare le tendenze della criminalità organizzata e le circostanze in cui essa opera, incluse le categorie professionali e le tecnologie utilizzate.

³⁸F. Calderoni, *Organized Crime Legislation in the European Union*, Springer 2010, 42 e James O. Finckenauer, "Problems of definition: what is organized crime?" *Trends in Organized Crime*, vol. 8, nr. 3 (2005), pagg. 77-78.

criminalità organizzata ed una classe di recente creazione, quella dei “reati di complessa esecuzione” (*delito de ejecución compleja*) che include l’omicidio, l’estorsione ed il sequestro di persona in determinate circostanze. Nella legge del Venezuela una definizione giuridica innovativa stabilisce che un reato è da ritenersi un reato di criminalità organizzata quando è commesso da una sola persona che utilizza risorse tecnologiche, cibernetiche, elettroniche, digitali o altri moderni mezzi che accrescono la capacità umana permettendo ad un soggetto di agire “come organizzazione criminale”. L’espressione “criminalità grave ed organizzata”, che compare in diverse leggi nazionali, è indicativa della stessa tendenza ad ampliare l’ambito di applicazione che va oltre la ratio menzionata.

C. PARTECIPAZIONE A UN GRUPPO CRIMINALE ORGANIZZATO

Sommario: *il reato di partecipazione a un gruppo criminale organizzato come parte integrante della politica penale finalizzata allo “smantellamento dei gruppi criminali”; l’articolo 5 della Convenzione di Palermo: il reato di conspiracy a confronto con quello di associazione per delinquere; la soluzione dell’approccio cumulativo; il reato di associazione nei Paesi di civil law; casi in cui non si procede all’imputazione del reato di conspiracy o di associazione per delinquere; la necessità di criminalizzare adeguatamente il reato e di perseguirlo con un’estesa azione penale.*

56. L’obiettivo centrale della politica penale della Convenzione di Palermo è lo “smantellamento dei gruppi criminali organizzati” e tale obiettivo è presente in tutti i suoi ambiti compresi la prevenzione, le indagini, l’azione penale. Il reato di partecipazione ad un gruppo criminale organizzato, come previsto dall’articolo 5 della Convenzione, può essere considerato una manifestazione di questa stessa politica applicata all’ambito della criminalizzazione. Reati quali la *conspiracy* e l’associazione per delinquere erano già presenti in molti sistemi giuridici ben prima che tale orientamento politico si affermasse a livello internazionale, ma hanno assunto un’importanza primaria quando la struttura criminale sottostante a tali reati è stata dichiarata uno tra i principali obiettivi dell’azione di contrasto di investigatori e pubblici ministeri. Quale che sia la forma specifica che assume nelle legislazioni penali nazionali, il reato di cui all’articolo 5 consente di esercitare l’azione penale ben oltre la commissione materiale (o il tentativo di commissione) di reati a detrimento di specifici interessi protetti e “vieta la partecipazione a gruppi criminali, anche di minima entità”.³⁹ Inoltre, questa responsabilità penale estesa non riguarda solo i capi dell’organizzazione criminale, che pianificano, coordinano e gestiscono ma non sempre partecipano alla commissione materiale dei “reati finali”, ma anche gli individui che, pur partecipando ad attività non criminali, contribuiscono alla capacità criminale di un gruppo.⁴⁰

■ ARTICOLO 5. LA CRIMINALIZZAZIONE DELLA PARTECIPAZIONE AD UN GRUPPO CRIMINALE ORGANIZZATO

1. *Ogni Stato Parte adotta le misure legislative e di altra natura necessarie a conferire il carattere di reato, laddove commesso intenzionalmente:*

(a) *Ad una o ad entrambe le seguenti condotte quali reati distinti da quelli che comportano il tentativo o la consumazione di un’attività criminale:*

³⁹UNODC, Legislative Guides for the Implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto (New York, Nazioni Unite, 2004), pag. 21, par. 41.

⁴⁰Questo ultimo aspetto presuppone l’esistenza di un gruppo e non è evidente quando il reato è nella forma della conspiracy.

(i) *L'accordarsi con una o più persone per commettere un reato grave per un fine concernente direttamente o indirettamente il raggiungimento di un vantaggio economico o altro vantaggio materiale e, laddove richiesto dalla legislazione interna, riguardante un atto commesso da uno dei partecipanti in virtù di questa intesa o che coinvolge un gruppo criminale organizzato;*

(ii) *La condotta di una persona che, consapevole dello scopo e generale attività criminosa di un gruppo criminale organizzato o della sua intenzione di commettere i reati in questione, partecipa attivamente:*

a. *alle attività criminali del gruppo criminale organizzato;*

b. *ad altre attività del gruppo criminale organizzato consapevole che la sua partecipazione contribuirà al raggiungimento del suddetto scopo criminoso;*

(b) *All'organizzare, dirigere, facilitare, incoraggiare, favorire o consigliare la commissione di un reato grave che coinvolge un gruppo criminale organizzato*

57. Questa politica penale può tradursi nel reato di associazione per delinquere, tipico dei Paesi di *civil law*, o nel reato di *conspiracy*, tipico dei Paesi di *common law*.⁴¹ Le differenze sono concrete e, sebbene l'articolo 5 della Convenzione di Palermo consenta l'adozione di uno dei due modelli o di entrambi, esse sono di per se stesse la prova evidente dell'impossibilità di conciliare, associandole in un'unica forma di criminalità, le due tradizioni giuridiche. Pur perseguendo l'armonizzazione del diritto penale dei suoi Stati membri, l'Unione Europea ha deciso (con la Decisione Quadro del 2008⁴²) di non creare un'unica fattispecie di reato. Ciò conferma l'opinione che, allo stato attuale, l'allineamento dei due sistemi giuridici non sia questione da porsi all'ordine del giorno di organizzazioni regionali o internazionali.

58. La "doppia criminalizzazione" (*conspiracy* e associazione) è stata ampiamente presa in considerazione dai Paesi di *common law*, anteriormente e successivamente all'entrata in vigore della Convenzione. Già nel 1970 la legge RICO ha introdotto nel sistema giuridico statunitense un tipo di *conspiracy* che legittimamente gli esperti ritengono soddisfi il reato di "associazione" così come configurato all'articolo 5 della Convenzione⁴³. Violazioni della legge RICO sono state addebitate in USA 2, in cui una vasta organizzazione internazionale di contrabbando, dedita al traffico di stupefacenti, armi da fuoco e denaro contraffatto, è stata smantellata grazie ad elementi di prova acquisiti tramite operazioni sottocopertura. Nella valutazione dell'esperto USA, la criminalizzazione della "associazione/*conspiracy*" è fondamentale per perseguire penalmente con successo i reati di criminalità organizzata, per lo specifico motivo che "senza una teoria della responsabilità indiretta del gruppo sarebbe impossibile superare le difese che oppongono sofisticati gruppi criminali organizzati a mezzo di segretezza, stratificazione e gerarchia." L'esperto giamaicano ha annunciato che il suo Paese "ha intrapreso la coraggiosa iniziativa di promulgare la Legislazione Antigang che configura come reato la partecipazione in un'organizzazione criminale".

⁴¹A questo riguardo, la distinzione tra Paesi di *civil law* e Paesi di *common law* è solo un'approssimazione in quanto in ognuno dei due gruppi vi sono sistemi giuridici nazionali che prevedono il reato tipico dell'altro.

⁴²Vedi nota 18.

⁴³Vedi le risposte degli Stati Uniti al *Questionario sull'applicazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale e i suoi protocolli addizionali*, UNODC Informal Papers, (28 luglio 2004).

LA DOPPIA CRIMINALIZZAZIONE: I REATI DI CONSPIRACY E ASSOCIAZIONE

CASI DEL SUDAFRICA

In Sudafrica il Prevention of Organised Crime Act⁴⁴ ha aggiunto due reati di associazione (il reato di estorsione e il reato di tipo gangsteristico) a quello tradizionale di *conspiracy*. Si è proceduto all'imputazione del reato di estorsione in **SAF 1**, un caso che vedeva coinvolti nove soggetti per furto, frode e riciclaggio di denaro sporco in relazione a un traffico internazionale di metalli preziosi non lavorati. L'esperto sudafricano ha evidenziato come il reato di estorsione avesse all'epoca incontrato diversi problemi procedurali riconducibili alla circostanza della novità relativa del reato e all'assenza di una giurisprudenza sufficiente a sostenere l'accusa.

A giudizio dell'esperto, tuttavia, in un altro caso, **SAF 2**, non imputando il reato i giudici avrebbero commesso un grave errore che ha ingiustificatamente orientato in favore dell'imputato l'esito del procedimento. Nel formulare commenti di carattere generale sul reato di cui all'articolo 5 della Convenzione, l'esperto ha rilevato come il reato tradizionale di *conspiracy* basato sulla dottrina del "*comune obiettivo*" in Sudafrica sia ancora "*vivo e vegeto*". Da ciò può ricavarsi l'indicazione che una relazione corretta e funzionale tra i due modelli sia difficile e che un sistema di giustizia penale che preveda entrambi i reati abbia bisogno di tempo e di accumulare esperienza perché la loro applicazione in modo associato o distinto risulti equilibrata ed efficace. Cionondimeno, lo stesso esperto ha ipotizzato che la criminalizzazione dell'associazione può essere d'aiuto, in particolare "quando uno o più atti di associazione siano commessi all'estero", mentre "quando tutti gli atti si verificano soltanto in Sudafrica, quanto prevede la *common law* su obiettivo comune e complici ... fa adeguatamente fronte alla situazione."⁴⁵

CASI DEL CANADA

Di pari interesse sono gli sviluppi legislativi in Canada per cui "alla *conspiracy*, cui la *common law* per tradizione fa riferimento, il diritto penale ha associato... i reati di associazione per delinquere".⁴⁶ Questi reati sono stati introdotti o modificati nel 2001:⁴⁷ sotto diversi aspetti corrispondono, almeno in parte, al reato di associazione della Convenzione e contengono una serie di soluzioni interessanti ai problemi che lo stesso tipo di reati spesso presenta in altri Paesi.

Nel caso **CAN 8**, che ha accertato la colpevolezza di tre individui per possesso e spaccio illegali di prodotti del tabacco, il Tribunale del Quebec ha evidenziato come gli emendamenti del 2001 intendessero fornire una definizione più flessibile di organizzazione criminale, tale da ricomprendere non solo gruppi criminali noti ma qualsiasi gruppo di tre o più persone che si uniscono al fine di commettere reati. Il Tribunale ha inoltre rilevato che non vi sono reati tipicamente commessi da organizzazioni criminali e che la condotta criminale oggetto della riforma legislativa del 2001 non si presta alla particolarizzazione di una lista chiusa di reati. Possiamo dunque concludere che nel configurare i reati, il Canada ha pienamente applicato quei concetti di espansione e flessibilità adottati dai Paesi di *civil law* nel definire l'ambito di applicazione delle misure speciali.

In **CAN 5**, un caso relativo a quattro individui accusati di diversi reati per frode a mezzo di carte di credito (in particolare l'acquisto, la vendita e il possesso di dispositivi finalizzati alla contraffazione di carte di credito e il

⁴⁴Vedi nota 21.

⁴⁵Sarebbe di notevole interesse condurre nei Paesi di *common law* uno studio di carattere generale sulla possibilità e sui benefici derivanti dall'unione a livello nazionale dei reati di *conspiracy* e associazione. Questa operazione appare di più difficile realizzazione nei Paesi di *civil law*, dove la criminalizzazione della *conspiracy* – non seguita dal reato la cui commissione ne è stata l'oggetto – sarebbe in contrasto con i principi giuridici fondamentali di molti sistemi giuridici nazionali.

⁴⁶Vedi UNODC, Legislative Guides for the Implementation of the *United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto*, pag. 28.

⁴⁷L'articolo 467.1 del Codice Penale definisce la "organizzazione criminale" (vedi n. 27). Gli articoli da 467.11 a 13 definiscono i reati di attività in banda criminale secondo una gravità crescente: partecipazione alle attività di una organizzazione criminale (467.11); commissione di un reato a vantaggio, sotto la direzione o in associazione con un'organizzazione criminale (467.12); istruzioni impartite a una persona a commettere un reato a vantaggio, sotto la direzione o in associazione con una organizzazione criminale (467.13).

traffico di dati relativi a carte di credito) la condotta criminale è stata attuata per il tramite di una società che svolgeva anche un'attività imprenditoriale legittima e della quale era dipendente uno degli accusati. Come evidenzia la decisione dell'Alta Corte di Giustizia dell'Ontario, il caso è interessante, tra l'altro, anche per i metodi seguiti e le soluzioni giudiziarie adottate per: a) distinguere le attività illegali dalle legali e impedire che queste ultime costituissero un'ingiustificabile protezione per gli imputati; b) far emergere la responsabilità del dipendente quale membro del gruppo criminale pur essendo la retribuzione percepita il suo unico beneficio materiale; c) distinguere la posizione di uno degli imputati che non si è ritenuto avesse operato a vantaggio del gruppo organizzato pur avendo talvolta cospirato con i suoi membri.

Nel famoso caso Lindsay, **CAN 1**, i reati introdotti nel 2001 sono stati utilizzati per stabilire la responsabilità penale di due membri del Hells Angels Motorcycle Club in ordine a un'attività di estorsione da loro perpetrata attraverso tale Club, che è stato riconosciuto quale associazione per delinquere. Uno degli aspetti di maggior interesse in questi e in altri casi canadesi è che su tre reati di "criminalità organizzata" due non si basano sull'elemento dell'appartenenza al gruppo criminale interessando membri e non membri del gruppo allo stesso modo. Tale soluzione può considerarsi corrispondente alla nozione di "coinvolgimento" in un gruppo criminale organizzato che si rinviene nella Convenzione di Palermo e ha il merito di chiarire la posizione di coloro che si trovano sostanzialmente a contribuire o a trarre profitto dalle attività criminali di un gruppo rimanendo fuori dalla sua struttura. Più in generale, l'esperto canadese ha spiegato che il ruolo del concetto di "appartenenza" è stato ridotto, se non abolito, nel diritto canadese per una serie di difficoltà incontrate nel perseguire penalmente i reati di criminalità organizzata secondo la legislazione precedente il cui baricentro era appunto quel concetto.

D'altro canto, i reati canadesi di "associazione" ruotano tutti attorno alla commissione di un reato (di natura "finale" o strumentale) e non contemplano dunque la fattispecie della partecipazione di un soggetto ad attività non criminali del gruppo come previsto dall'articolo 5, paragrafo 1(a), sezione ii(b) della Convenzione di Palermo.

59. L'introduzione dei reati di associazione per delinquere nella legislazione dei Paesi menzionati, testimonia la risolutezza di questi ultimi ad avvalersi effettivamente degli strumenti di diritto penale contro gli stessi gruppi criminali e non solo in risposta ai singoli reati da loro commessi. A tal proposito, sarebbe meritevole di un approfondimento la posizione di quei Paesi (ad esempio, il Giappone) che tradizionalmente non hanno una teoria dell'associazione per delinquere, né della *conspiracy* – una situazione che non si riscontra in nessuno dei casi raccolti nel *Digesto*.

60. Allo stesso tempo sarebbe utile condurre un'analisi approfondita della funzione del paragrafo 2 dell'articolo 5 della Convenzione che, nel contesto della criminalizzazione della partecipazione ad un gruppo criminale organizzato, prevede specificamente di conferire il carattere di reato "all'organizzare, dirigere, facilitare, incoraggiare, favorire o consigliare la commissione di un reato grave che coinvolge un gruppo criminale organizzato."

61. Negli ultimi vent'anni, e in particolar modo dopo l'entrata in vigore della Convenzione, nei Paesi di *civil law* i reati di associazione per delinquere sono stati profondamente modificati, rafforzati o, in alcuni casi, introdotti ex novo. Nel dibattito sui casi gli esperti che provengono da questa tradizione giuridica hanno convenuto di considerare come fondamentale l'introduzione di questi reati per l'apporto dato agli strumenti giuridici necessari a contrastare la criminalità organizzata. Come illustra il caso **SW 1**, particolarmente pregnante appare la giurisprudenza svizzera sul reato di associazione per delinquere introdotto nel codice svizzero nel 1993. Uno degli imputati in questo caso è stato condannato per singoli episodi di traffico di stupefacenti e, allo stesso tempo, è stato accertato il suo ruolo di responsabile di una vasta rete di traffico di stupefacenti estesa a tutta l'Europa e implicata in altri episodi di traffico: pur non essendo stato perseguito penalmente per questi ultimi è stato ciononostante condannato per il reato di partecipazione all'associazione per delinquere che li aveva commessi. Tuttavia, nessuno dei casi qui raccolti riguarda procedimenti penali o condanne per il

reato esclusivo di partecipazione ad un gruppo criminale organizzato che non sia accompagnato da un “reato finale” o da un reato presupposto.

62. Alcuni dei casi presi in esame non si connotano come “crimini associativi” sebbene le circostanze di fatto dei reati siano tali da creare aspettative in tal senso. Ad esempio, in MEX 1, un caso messicano di tratta di esseri umani con il coinvolgimento di tre o più persone e una condotta criminale presumibilmente reiterata, non si è proceduto con l'imputazione del reato di organizzazione criminale – che la legge messicana contro la criminalità organizzata⁴⁸ prevede possa essere applicato anche al traffico di esseri umani. In diversi casi di traffico di stupefacenti delle Filippine, come PHI 10, in cui gli imputati erano quattro, o PHI 11 e 12, con un solo imputato accusato tuttavia di partecipazione a gruppi organizzati noti, non si è proceduto all'imputazione di reati, né di *conspiracy*, né di associazione. In altri casi filippini di traffico di esseri umani, la componente di criminalità organizzata figura soltanto come circostanza aggravante e le indagini non sembrerebbero aver motivato un ampliamento dell'azione penale fino a ricomprendere una più ampia serie di fatti e soggetti potenzialmente coinvolti. In SPA 2, un caso di traffico di stupefacenti con 52 persone coinvolte, tutte collegate a una rete internazionale ben strutturata e con un potente soggetto al vertice, l'imputazione separata di un reato di “associazione” è stata preclusa dal fatto che gli imputati erano stati accusati di traffico di stupefacenti con l'aggravante dell'appartenenza a un'organizzazione internazionale. Apparentemente non ne sarebbe derivato un pregiudizio per l'azione penale o per il processo e l'esperto spagnolo non ha segnalato difficoltà di sorta per le indagini.

63. In COL 13 alcuni trafficanti di stupefacenti hanno pagato per mesi una famiglia che consentiva loro di utilizzare il proprio telefono per effettuare le telefonate internazionali necessarie ad organizzare gli spostamenti internazionali della droga. Nonostante l'evidente contributo materiale fornito ai fini della commissione dei reati di traffico di stupefacenti, nessun membro di quella famiglia è stato perseguito penalmente. L'esperto ha affermato che non è stato possibile individuare con precisione il reato da addebitare e il semplice fatto che le telefonate internazionali fossero state effettuate dall'utenza telefonica della famiglia non è stato ritenuto sufficiente a procedere nei confronti dei suoi membri con l'imputazione del reato di associazione per delinquere. Questo caso è esemplificativo delle difficoltà che si riscontrano nel definire la vera natura del reato di cui all'articolo 5, paragrafo 1(a), sezione ii(b) della Convenzione di Palermo.

64. Nel presentare i casi si dà ovviamente conto dei fatti e non ci si sofferma su ipotetici elementi mancanti. Nei casi sopra menzionati buoni motivi (giuridici o correlati a politiche dell'azione penale) hanno portato ad intraprendere un'azione penale di portata limitata. Tuttavia, e in termini generali, si dovrebbe prestare attenzione al rischio che l'assenza nel diritto penale sostanziale di un reato sufficientemente ampio di associazione per delinquere o di *conspiracy* – ovvero, in sua presenza, il mancato utilizzo ai fini dell'incriminazione – riduca il margine di intervento di polizia e magistrati, restringendo l'ambito della condotta criminale investigata e perseguita penalmente nei singoli casi. In occasione delle loro riunioni gli esperti si sono decisamente dichiarati in favore di una criminalizzazione adeguata della *conspiracy* e dell'associazione per delinquere. Sulla base di questo orientamento degli esperti, che ben si accorda con l'esperienza positiva del “doppio approccio” adottata da alcuni Paesi di common law, e considerato il ruolo centrale attribuito dalla Convenzione di Palermo a tale criminalizzazione, può trarsi la seguente ulteriore conclusione:

⁴⁸Vedi nota 24.

LEZIONE APPRESA

Nell'elaborare la legislazione nazionale, il legislatore dovrebbe considerare il ruolo centrale della previsione dei reati di conspiracy e associazione per delinquere nel sistema di giustizia penale in relazione alla politica di "smantellamento dei gruppi criminali organizzati". Inoltre, il legislatore dovrebbe valutare quale tipo di interventi si renda necessario per meglio calibrare tali reati al profilo attuale della criminalità organizzata a livello nazionale e transnazionale.

Per le forze di polizia e i pubblici ministeri i reati di conspiracy/associazione costituiscono una base giuridica fondamentale per estendere le indagini e l'azione penale ad ambiti quanto più possibile vasti di persone e fatti.

Va pertanto valutata l'introduzione, indicata dalla Convenzione di Palermo, di entrambi i reati, di conspiracy e di associazione per delinquere.

D. LA RESPONSABILITÀ DELLE PERSONE GIURIDICHE

Sommario: l'obbligo di stabilire la responsabilità delle persone giuridiche secondo la Convenzione di Palermo; società fittizie e società con attività legali; esempi di contesti giuridici.

65. La Guida Legislativa per l'applicazione della Convenzione di Palermo⁴⁹ spiega per quali ragioni prevedere la responsabilità delle persone giuridiche e la sua specifica rilevanza in ordine alla criminalità organizzata; evidenzia, inoltre, i recenti sviluppi degli strumenti giuridici internazionali in questo settore. Come testimoniano molti dei casi presentati ai fini del *Digesto di casi di criminalità organizzata* e come confermano le osservazioni formulate dagli esperti in sede di riunione, l'utilizzo di società svolge un ruolo importante nei reati gravi e sofisticati. Questi vengono commessi materialmente per il loro tramite o con la loro copertura; in quest'ultimo caso, le società possono rivelarsi particolarmente utili per occultare clienti e transazioni e per mantenere la proprietà o il possesso dei proventi del crimine.

66. Conformemente all'articolo 10 della Convenzione di Palermo, gli Stati determinano la responsabilità delle persone giuridiche per i reati coperti dalla Convenzione. La responsabilità può essere civile, amministrativa o penale e le sanzioni devono essere "efficaci, proporzionate e dissuasive". Questa norma è obbligatoria anche per quelle Parti il cui diritto penale consuetudinario non preveda la responsabilità delle persone giuridiche per condotta illecita. Tuttavia, la possibilità di scegliere tra sanzioni penali e non, la facoltà di poter liberamente stabilire i criteri sulla base dei quali determinare tale responsabilità (in particolare, rispetto al ruolo e alla responsabilità delle persone coinvolte) e, più in generale, la facoltà di adeguare le misure ai principi giuridici nazionali (riconosciuta dallo stesso articolo 10) apprestano flessibilità sufficiente per operare interventi di riforma in quei sistemi giuridici in cui una accresciuta responsabilità apparirebbe estranea alle tradizioni locali.

⁴⁹UNODC, Legislative Guides, pag. 116

67. Sebbene ad affrontare questo tema sia un modesto numero di casi del *Digesto*, non si deve per questo supporre che le norme obbligatorie della Convenzione non vengano applicate. Per giungere a una conclusione al riguardo è necessaria un'approfondita analisi di portata internazionale. I casi presi in esame suggeriscono, tuttavia, un'interessante linea di ricerca basata sulla distinzione tra, da una parte situazioni in cui le persone giuridiche vengono utilizzate per la commissione dei reati come copertura della condotta illecita o come strumento creato appositamente allo scopo ("società di copertura") e, dall'altra parte, situazioni in cui società "vere", dall'attività normalmente legale, partecipano alla commissione di reati.

68. Nel primo caso, quello delle società puramente di copertura, appare più difficile determinarne la responsabilità ma anche arduo concepirle come enti soggetti a sanzioni (multe) o a confisca. Inoltre, come si è evidenziato in ITA 6, le stesse società coinvolte possono essere trattate o sono trattate alla stregua di beni da sequestrare e confiscare piuttosto che come enti dotati di responsabilità. Società di copertura figurano in diversi casi tra quelli presentati, compresi, ad esempio, ALB 1, BRA 2, BRA6, BRA 14, FRA1, ITA 14 e SER3.

69. Ciononostante, nei già menzionati casi ITA 1 e 3, in cui ad essere coinvolti in un traffico di beni culturali sono stati musei e gallerie d'arte, come pure in SPA 1 e ROM 6, il ruolo di enti giuridici dalle consolidate attività legali (e i cui amministratori tengono una deliberata condotta illecita a vantaggio proprio o delle società) corrisponde perfettamente al paradigma più comune nelle legislazioni nazionali in cui è stata introdotta la responsabilità delle persone giuridiche, compresa la responsabilità penale.

LA RESPONSABILITÀ DELLE PERSONE GIURIDICHE NEI DIVERSI SISTEMI NAZIONALI

Per imporre la responsabilità penale i Paesi hanno adottato approcci di tipo diverso. Secondo il diritto statunitense, le società sono "persone giuridiche" capaci di commettere reati e possono essere ritenute penalmente responsabili delle attività illecite da loro commesse. Secondo la dottrina della responsabilità indiretta, o *respondeat superior*, forte di una giurisprudenza di lunga data, i reati commessi da dipendenti, direttivi, dirigenti, consiglieri d'amministrazione e agenti sono imputati alla società qualora il reato sia stato commesso nell'esercizio delle loro funzioni o a vantaggio della società.

La Francia offre un buon esempio di come si possa istituire la responsabilità delle persone giuridiche nell'ambito dei sistemi di *civil law*. La responsabilità delle persone giuridiche è prevista nel codice penale francese dal 1994 come regola generale per qualsiasi reato commesso "per loro conto da loro organi o rappresentanti". L'efficacia di questa misura è stata sottoposta a valutazione da parte di studiosi ma anche da parte del Ministero della Giustizia in un rapporto statistico pubblicato nel 2008 sulle condanne riportate dalle persone giuridiche in Francia tra il 1994 e il 2005. Il rapporto conferma che tra il 1994 e il 2005 il numero delle condanne a carico delle persone giuridiche è aumentato ad un ritmo impressionante e che tra il 2002 e il 2005 a riportare una condanna penale sono state 2.340 persone giuridiche. Peraltro questi dati non si riferiscono solo a casi di criminalità organizzata o ad essa collegati.

In Serbia la Legge nr. 97 sulla responsabilità delle persone giuridiche nella commissione di reati (27 ottobre 2008) statuisce che qualsiasi persona giuridica può essere ritenuta responsabile dei reati previsti nel codice penale o in altre leggi; l'unica eccezione è rappresentata dai funzionari pubblici nel caso in cui il reato sia stato commesso nell'esercizio di funzioni pubbliche. La responsabilità si estende ai reati commessi fuori della Serbia nel caso in cui il reato sia contro la Repubblica di Serbia, i suoi cittadini o i suoi enti con personalità giuridica. Il reato deve essere commesso dal responsabile dell'ente, o da una persona a quest'ultimo subordinata nel caso di omesso controllo. Il reato deve essere stato commesso a vantaggio della persona giuridica. La principale sanzione è di natura penale: una multa o la chiusura dell'attività. Altre sanzioni prevedono la sospensione dell'attività da uno fino a tre anni e varie misure di "sicurezza". La Legge nr. 97 prevede inoltre una regolamentazione specifica dei procedimenti penali nonché per l'esecuzione delle decisioni giudiziarie.

70. Il caso POR 2 dimostra i grandi progressi che hanno portato il Portogallo alla attuale situazione in cui la responsabilità delle persone giuridiche è indiscussa ed è prevista dallo stesso Codice Penale. POR 2 riguarda un caso del 1991 in cui si è accertata la responsabilità di una società per reati di adulterazione di alimenti e medicinali. Per la prima volta in assoluto, l'ammissibilità della responsabilità è stata contestata davanti alla Corte Costituzionale. Nell'affermare questo tipo di responsabilità la Corte ha dichiarato che "la responsabilità penale delle persone giuridiche trova fondamento... nell'assoluta necessità di utilizzare mezzi repressivi, che sono specifici del diritto penale, nella lotta alle forme collettive di delinquenza..." In quanto al rapporto tra la responsabilità delle persone giuridiche e quella del loro rappresentante, la Corte ha affermato che "le persone giuridiche sono enti che commettono le più gravi ed estese violazioni di principi... sanzionare i loro organi o rappresentanti senza sanzionare le stesse persone giuridiche significherebbe accordare a queste ultime un trattamento preferenziale rispetto a quelli". POR 3 è stato il primo caso in Portogallo a riconoscere la responsabilità di una persona giuridica per il reato di corruzione.

71. In ROM 6, un caso di traffico transnazionale di cocaina dalla Colombia e di eroina dalla Turchia, il trasporto degli stupefacenti verso l'Europa occidentale veniva effettuato da un camion appartenente a una società di trasporti internazionale. La società è stata condannata a pagare una multa e una condanna è stata inflitta anche al suo titolare e ad altri trafficanti. L'esperto ha sottolineato che "si è trattato del primo caso rumeno di una persona giuridica perseguita penalmente per il supporto dato a un gruppo criminale organizzato nel traffico di stupefacenti ad alto rischio."

E. GIURISDIZIONE E REATI TRANSNAZIONALI

Sommario: la prevalente natura transnazionale della criminalità organizzata; esercizio concorrente delle giurisdizioni nazionali: aspetti positivi e negativi; il ruolo limitato della Convenzione di Palermo; adeguamento dei criteri giuridici alla minaccia rappresentata dalla natura transnazionale della criminalità organizzata.

72. Non più di venti casi dei 200 del *Digesto* riguardano reati di ambito strettamente nazionale. Sebbene questo dato non abbia una valenza statistica, è comunque interessante notare che gli esperti hanno presentato in modo preponderante casi di reati transnazionali benché si fosse convenuto che una raccolta di "buone prassi" potesse avvantaggiarsi dell'esperienza acquisita in procedimenti esclusivamente nazionali. Questo elemento corrobora l'ipotesi che attualmente i reati di criminalità organizzata siano in larga misura di natura transnazionale⁵⁰, circostanza, questa, che complica gli sforzi finalizzati a contrastarli. È questa natura transnazionale la ragione per cui occorre sviluppare mezzi, prassi e una cultura di carattere giuridico che siano di supporto alla cooperazione internazionale di polizia e giudiziaria. I casi illustrano abbondantemente lo stato attuale della cooperazione internazionale e il capitolo III si concentra su questo aspetto in relazione a indagini e procedimenti.

73. A scopo introduttivo è utile rilevare che, frequentemente rispetto a reati transnazionali complessi che attivano la giurisdizione di più di un Paese, la cooperazione non si limita all'assistenza internazionale su singoli atti ma si estrinseca in un coordinamento continuo o ripetuto di attività, comprese intere fasi dell'attività di polizia o giudiziaria. Questa tendenza soddisfa evidenti esigenze pratiche nonché l'obbligo per gli Stati Parte della Convenzione (conformemente all'articolo 15.5) di consultarsi vicendevolmente nell'ottica di un

⁵⁰In linea con la Convenzione, in questo *Digesto* la natura transnazionale della criminalità organizzata è da intendersi come circostanza o modalità eventuale dei reati, che può manifestarsi anche occasionalmente. L'espressione non viene utilizzata per definire una distinta categoria di reati, né come attributo di altri argomenti del diritto penale, come "imputato" o "indagine": ad esempio, un procedimento penale caratterizzato dall'estradizione o da un'altra procedura di cooperazione tra gli Stati è "internazionale", non "transnazionale".

coordinamento delle loro attività allorché si trovino ad indagare, perseguire o processare la stessa condotta criminale. Questo coordinamento può ancora catalogarsi come uno stadio avanzato della cooperazione e parte integrante della tradizionale nozione di assistenza di polizia e giudiziaria. In alcune sue manifestazioni più estreme può evolvere verso la cogestione di un intero processo investigativo e giudiziario.

74. Tuttavia, in alcune situazioni il coordinamento incide sullo stesso esercizio della giurisdizione determinandone la distribuzione tra i Paesi. A determinarlo può essere talvolta l'applicazione di meccanismi formali. In **RUS 4** e **RUS 5**, relativi a un'importante attività illecita di produzione e traffico di stupefacenti condotta da gruppi criminali organizzati internazionali, una cooperazione internazionale intensa e fruttuosa messa in atto nella fase investigativa è stata integrata dall'utilizzo della procedura del "trasferimento del procedimento" prevista dal Codice di Procedura Penale della Federazione Russa. Il "trasferimento" ha consentito di spostare i processi a carico dei membri non russi del gruppo criminale, già indagati in Russia, nel Paese d'origine di questi ultimi. In **ITA 10**, il caso di un traffico di esseri umani dalla Nigeria all'Europa che ha visto l'Italia e i Paesi Bassi collaborare intensamente per perseguire penalmente circa 50 individui, la ripartizione della giurisdizione è stata effettuata sulla base di un accordo agevolato dal quadro giuridico UE per la cooperazione giudiziaria in materia penale⁵¹. L'esperto, che ha presentato questo caso, ha ricordato che l'Italia non ha chiesto l'estradizione di uno dei presunti responsabili dall'Olanda perché in base all'accordo stretto tra due Paesi lo stesso sarebbe stato processato nei Paesi Bassi.

LA GIURISDIZIONE UNIVERSALE PER I REATI DI PIRATERIA MARITTIMA

I casi kenioti di pirateria marittima forniscono un interessante esempio di giurisdizione esercitata sulla base di un accordo internazionale. In **KEN 2**, 10 individui, non di cittadinanza keniota, sospettati di aver commesso atti di pirateria contro un'imbarcazione battente bandiera indiana, sono stati arrestati su quella stessa imbarcazione da ufficiali della marina militare statunitense in acque internazionali al largo della costa somala per essere successivamente processati e condannati in Kenya. Poiché la pirateria marittima è un reato di giurisdizione universale, il Kenya ha acconsentito ad esercitare la propria giurisdizione penale successivamente ad un accordo concluso con diversi Paesi e organizzazioni internazionali⁵² sul trasferimento in Kenya, ai fini del processo, dei presunti pirati.

L'accordo (ora scaduto) rientrava nell'ambito di iniziative internazionali adottate con l'obiettivo di trovare soluzioni alla situazione di crescente gravità determinata dagli atti di pirateria commessi al largo della Somalia e, nello specifico, al problema di individuare Paesi della regione pronti a perseguire penalmente i presunti pirati, in considerazione della disponibilità attualmente limitata di sistemi di giustizia penale in Somalia.

75. Tuttavia, con l'eccezione dei quattro casi sopracitati e di quanto si osserverà nello specifico sulle "Squadre Investigative Comuni", e su alcune istituzioni dell'Unione Europea, negli altri casi non sono stati conclusi accordi di alcun tipo relativamente all'esercizio della giurisdizione. Si può dunque concludere che né i meccanismi di trasferimento del procedimento indicati dalla Convenzione di Palermo (articolo 21), né altre procedure, che potessero concentrare l'azione penale quando più giurisdizioni sono coinvolte, abbiano trovato ampia applicazione.

⁵¹ Al momento la questione del coordinamento dell'esercizio della giurisdizione tra gli Stati Membri nei casi relativi a reati transnazionali è oggetto di ampia discussione nella UE con riferimento al coordinamento delle indagini e al rafforzamento delle funzioni di istituzioni quali Eurojust.

⁵² Protocollo di Intesa/Scambio di lettere con il Regno Unito, Unione Europea, Stati Uniti, Canada, Cina, Danimarca, EUNAV rispettivamente per trasferire e processare gli individui sospettati di atti di pirateria catturati nelle acque internazionali al largo della Somalia.

76. In alcuni casi le conseguenze di una mancata concentrazione dell'azione penale sollecitano delle considerazioni. In **KEN 1**, il caso di un'organizzazione criminale coinvolta nella spedizione di una grande quantità di cocaina dal Kenya ai Paesi Bassi, l'azione penale ha interessato, tra gli altri, due fratelli olandesi residenti in Kenya e con un ruolo di spicco nell'organizzazione: nonostante una intensa attività di cooperazione sul fronte investigativo e giudiziario, l'estradizione in Kenya di uno dei due fratelli non è stata concessa e i due individui sono stati processati separatamente nei due Paesi. In **NIG 1**, relativo a criminali informatici e truffatori che chiedevano alle vittime il versamento anticipato di somme dalla Nigeria, dal Regno Unito e dalla Spagna, l'esperto ha sottolineato come le autorità statunitensi abbiano agevolato la presenza al processo a Lagos in qualità di testimone di una vittima di un grave caso di frode evidenziando che questo stesso individuo era sotto processo negli Stati Uniti per lo stesso episodio di frode. Nel valutare la rilevanza del caso, l'esperto ha sottolineato che uno degli esiti positivi del processo nigeriano è stata la possibilità di dimostrare la condizione di vittima dell'individuo cui sono così stati risparmiati "20 anni di carcere, in quanto la gran parte dei Paesi tratta ancora le vittime di frodi come complici."

77. Gli esperti hanno comunque manifestato chiara soddisfazione per i risultati raggiunti con la cooperazione internazionale allorché diversi Paesi in rapporti di cooperazione tra di loro hanno esercitato contestualmente la giurisdizione penale. Gli esperti hanno anche rilevato che l'istituzione di procedimenti penali paralleli per gli stessi reati, oltre a rafforzare vicendevolmente il coordinamento e l'efficacia dell'azione penale nazionale, agevola anche l'accoglimento delle richieste di assistenza semplice per singole attività di polizia o di giustizia. In **SER 1**, il caso relativo a un traffico di droga di enormi proporzioni transnazionali che ha portato all'arresto di un gran numero di persone e al sequestro di stupefacenti in diversi Paesi di tre continenti, la cooperazione internazionale è stata particolarmente intensa in tutte le fasi del processo ma non è stato necessario fare ricorso a misure di coordinamento nell'esercizio delle giurisdizioni nazionali. Grazie alla cooperazione internazionale è stato possibile trattare tutti gli aspetti delle attività di criminalità organizzata in tutti i Paesi coinvolti. L'esperto ha inoltre rilevato che è possibile sciogliere gruppi criminali estesi solo instaurando i relativi procedimenti penali simultaneamente in tutti i Paesi coinvolti. In caso contrario le falle nell'attività di polizia e giustizia consentono ai sottogruppi di proseguire o rivitalizzare la rete illecita. In **SER 1** il ruolo centrale lo ha svolto la Serbia, il Paese in cui sono stati arrestati capi e coordinatori dell'intera rete e nel quale, sorprendentemente, non ci sono stati sequestri di droga; questa circostanza giustifica l'espressione "criminalità organizzata mobile" recentemente adottata da alcuni esperti per indicare reti e gruppi criminali la cui condotta criminale non può essere associata ad ambiti territoriali specifici ma solo ad attività illecite transnazionali. Concludendo le sue osservazioni sul caso, l'esperto serbo ha enfatizzato quest'ultimo punto: "L'organizzatore del gruppo criminale era un cittadino serbo che svolgeva le sue attività e gestiva l'intero gruppo criminale organizzato dal territorio della Serbia. In questo contesto, per le autorità di polizia serbe è stato particolarmente arduo avviare, sviluppare e portare a termine il caso in quanto i principali sequestri e le altre attività investigative si svolgevano in altri Paesi."

78. Ancora con riguardo alla giurisdizione, la Convenzione di Palermo, pur avendo quale obiettivo principale la criminalità transnazionale, non crea obblighi di sorta a superare i limiti del principio della territorialità⁵³ e in alcuni casi l'assenza di una giurisdizione extraterritoriale può rappresentare un ostacolo concreto allo sviluppo delle indagini e dell'azione penale necessarie a perseguire una condotta criminale rinvenibile in una serie di Paesi. Nei casi di traffico di esseri umani dalle Filippine a Paesi limitrofi (e.g., **PHI 13**), l'esperto ha evidenziato come il sistema giuridico filippino non fosse ancora preparato a fronteggiare la dimensione transnazionale del reato, in parte a causa del principio di territorialità che ha impedito ai tribunali di esercitare la giurisdizione su altri individui coinvolti nel traffico fuori del territorio nazionale. Conseguentemente è stato

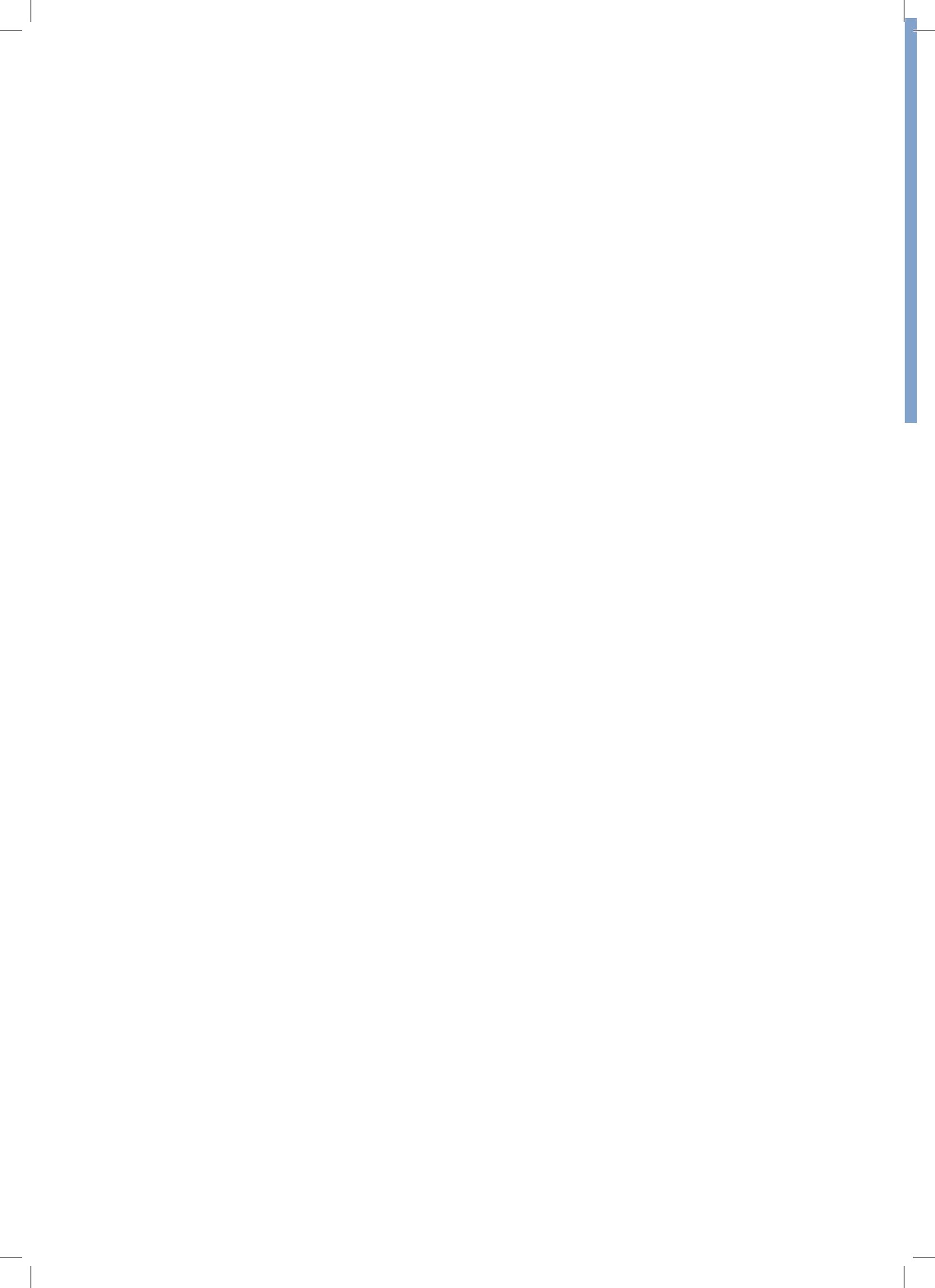
⁵³L'unica eccezione è quella prevista dall'articolo 15.4 della Convenzione che fa obbligo alle Parti di istituire la giurisdizione extraterritoriale in funzione della regola *aut dedere aut judicare* ("estradare o giudicare") dell'articolo 16.

possibile indagare soltanto su reclutatori e trafficanti attivi nel Paese di origine. A tale riguardo l'esperto canadese in occasione della riunione finale degli esperti ha annunciato che verrà presto approvato un disegno di legge che estende la giurisdizione penale del Canada ai reati di traffico di esseri umani commessi fuori del territorio del Paese da un cittadino canadese o da chiunque risieda in Canada in modo permanente.

79. In un altro caso, **SPA 3**, le autorità spagnole hanno intercettato in acque internazionali un'imbarcazione sospettata di trasportare migranti stranieri da introdurre clandestinamente in Spagna e hanno perseguito penalmente i trafficanti stranieri coinvolti: in questo caso il riconoscimento della giurisdizione spagnola è avvenuto sulla base di una costruzione molto articolata delle disposizioni della Convenzione di Palermo e del suo Protocollo contro il traffico di migranti.⁵⁴

80. La natura transnazionale del reato può creare problemi anche in relazione alla distribuzione delle funzioni investigative e giudiziarie tra le stesse autorità di un Paese. Questo è il caso, ad esempio, di un traffico transnazionale sul quale si trovino ad indagare principalmente le autorità di polizia dei luoghi di confine attraversati dai trafficanti ma in relazione al quale l'esercizio della giurisdizione e le ulteriori attività investigative vengano assegnati alle autorità di altre località sulla base di vari criteri. Interessante a questo riguardo è **ITA 7**, un caso di contrabbando di sigarette dall'Ucraina all'Italia, diretto da soggetti residenti in Polonia e gestito da un'associazione per delinquere costituita da persone attive sia in Italia che all'estero (compresi i corrieri che entravano nel territorio italiano). L'esperto ha evidenziato come tendenzialmente i tribunali italiani riconoscano la giurisdizione delle autorità italiane del luogo di residenza dei capi criminali e, se questi risultano sconosciuti o residenti all'estero, del luogo in cui avvengono le consegne illegali o in cui i membri dell'organizzazione criminale sembrano essersi stabiliti allo scopo di ricevere e distribuire i beni contrabbandati. A giudizio dell'esperto questa situazione è fonte di difficoltà per gli operatori di polizia dell'area di confine e, più in generale, si presenta come un ulteriore motivo per valutare se nell'ambito dei sistemi nazionali si sia finora prestata sufficiente considerazione alla necessità di adeguare i criteri giuridici alle criticità derivanti dalla natura transnazionale del crimine.

⁵⁴Contrariamente alla Convenzione di Vienna del 1988 contro il traffico illecito di sostanza stupefacenti e psicotrope, che prevede una norma specifica sulla giurisdizione penale nel caso in cui imbarcazioni sospette vengano intercettate in mare aperto, la Convenzione di Palermo e il Protocollo contro il traffico di migranti, pur contenendo una norma molto simile sull'intervento in acque internazionali, non contengono alcuna norma speciale sulla definizione della giurisdizione penale in relazione a reati commessi al di fuori del territorio nazionale.





II. INDAGINE E AZIONE PENALE

A. L'APPROCCIO DEGLI INVESTIGATORI E DEI PUBBLICI MINISTERI ALLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA

Sommario: l'approccio proattivo: le indagini basate sull'intelligence; l'approccio olistico e gli effetti della prevenzione; la fase di pianificazione dell'indagine; l'indagine ampliata e la politica dello smantellamento del gruppo criminale.

81. Le indagini di polizia e l'attività del pubblico ministero rappresentano la fase in cui vengono sistematizzate e sintetizzate in maniera coerente tutte le informazioni sulle attività criminali per giungere ad una decisione finale. E' in questa fase che si decide se si tratta di un caso destinato a rimanere isolato o a svilupparsi in un'indagine complessa di carattere transnazionale. E' sempre in questa fase che i professionisti addetti ai lavori devono garantire l'attuazione efficace di una politica generale di contrasto, tesa a perseguire e smantellare l'intera organizzazione o rete criminale nonché a privarla dei suoi patrimoni illeciti per impedire attività criminali future. Pertanto, adottare un approccio e una strategia investigativi adeguati e seguire un piano investigativo strutturato, teso a cercare e raccogliere tutte le prove del caso, accertando i collegamenti richiesti tra persone e fatti, è di importanza cruciale.

82. Le indagini di polizia e l'attività dei pubblici ministeri in materia di criminalità organizzata hanno un carattere distintivo. Innanzitutto, spesso comportano attività prolungate e particolarmente complesse a causa del gran numero di fatti criminali da investigare; e, in secondo luogo, richiedono di frequente professionisti specializzati così come l'impiego di tecniche e metodi investigativi speciali sia da parte degli investigatori che dei pubblici ministeri. Gli esperti che hanno contribuito al *Digesto* - tutti con una consolidata esperienza pratica di casi di criminalità organizzata - hanno concordato che questo tipo di specializzazione di uomini e mezzi è essenziale ai fini dell'efficacia, e che nel contrasto della criminalità organizzata è indispensabile un approccio proattivo.

83. Gli esperti hanno discusso i vari significati connessi al concetto di indagini proattive, contrapposto a quello di indagini "in risposta a". In generale, essi hanno concordato sul fatto che l'approccio proattivo comporta che la risposta della giustizia penale sia solo un elemento della lotta contro la criminalità organizzata, da

integrare necessariamente con misure preventive. Un altro risultato dell'approccio proattivo è la creazione di reati che ampliano la sfera dell'incriminazione (*conspiracy*, associazione per delinquere). Ad ogni modo, l'approccio proattivo ha una ricaduta anche nell'ambito più ristretto dell'attività degli investigatori e dei pubblici ministeri, laddove determina la scelta di modelli precisi. Come sottolineato dall'esperto francese, un approccio proattivo non necessariamente corrisponde ad una tipologia esclusiva di misure investigative, ma piuttosto ad un atteggiamento professionale condiviso, proteso verso l'assunzione di iniziative piuttosto che alla mera reazione agli eventi. Al contempo, le iniziative proattive richiedono pratiche e strumenti giuridici specifici, il cui uso frequente è ampiamente evidenziato dai casi raccolti.

84. Nell'approccio proattivo sono stati individuati due aspetti generali. Il primo consiste nel fatto che le iniziative investigative sono basate sull'intelligence: la raccolta e l'analisi di informazioni su eventuali precedenti, composizione, mezzi, obiettivi e modus operandi dei gruppi criminali, così come su reti e mercati illeciti, sono elementi indispensabili delle indagini e spesso sono anche i fattori da cui le stesse prendono le mosse. L'esperto statunitense ha affermato che nelle indagini proattive, l'intelligence opera su due livelli: nello sviluppo di un concetto strategico di "quali tipi di attività o persone pongono una minaccia sociale e meritano una maggiore attenzione da parte della polizia rispetto alle attività ordinarie di polizia "di risposta", basate su denunce o servizi di osservazione routinari delle pattuglie"; e nel "mettere insieme le informazioni esistenti e raccogliere, analizzare e sfruttare nuove informazioni sull'obiettivo (attività o persona che sia), giungendo ad azioni dirette di applicazione della legge o allo sviluppo di fonti informative che consentano in futuro importanti azioni di questo tipo."⁵⁵ Questo aspetto compare in numerosi casi, compresi, per esempio, tre casi messicani (**MEX 1, 2 e 3**) concernenti la tratta di persone e la pornografia infantile, laddove l'esperto ha sottolineato che la competente autorità investigativa "ha impiegato tecniche proattive di indagine,...il che ha rappresentato una fonte di informazioni riservate, complementari ai dati sull'attività criminale attualmente portata avanti permettendo così una pianificazione ed un controllo migliori delle operazioni"⁵⁶

85. Come dimostrato da molti dei casi contenuti nel *Digesto*, il secondo aspetto tipico è che, un'indagine, indipendentemente dalla sua genesi (per esempio, un'indagine nata in risposta ad un unico e circoscritto episodio criminale) viene deliberatamente trasformata in un'indagine ampliata, potenzialmente concernente l'intera struttura e la condotta criminale di gruppi o reti, e finalizzata a prevenire reati futuri. L'impiego di tecniche d'indagine quali la sorveglianza delle comunicazioni, le operazioni sotto copertura e la consegna controllata è altresì motivato da questo ampliamento delle materie oggetto di indagine.

CASI DI INDAGINE AMPLIATA

L'ampliamento dell'indagine è illustrato, inter alia, dai casi denominati rispettivamente **HUN 1** e **HUN3**. Nel caso **HUN1**, un elevato numero di persone fisiche e persone giuridiche, tutte organizzate in modo compatto in un unico gruppo criminale, era dedito a commettere reati informatici. L'esperto ungherese ha sottolineato che le intercettazioni telefoniche di alcuni dei sospettati hanno consentito di raccogliere informazioni sugli altri appartenenti all'organizzazione e su ulteriori reati. In **HUN 3**, un importante caso concernente il traffico di migranti vietnamiti verso l'Europa, l'esperto ha fatto notare che le informazioni generali raccolte nella fase di intelligence

⁵⁵Ciò corrisponde perfettamente ai ruoli attribuiti all'intelligence criminale nella 2010 UNODC Concept Note, "The Use of Criminal Intelligence and Special Investigative Techniques in the Fight against Transnational Organized Crime", secondo la quale l'intelligence funziona anche per "l'adozione di decisioni strategiche (quali lo stanziamento delle risorse in ordine a un particolare problema)". Vedi pag. 3.

⁵⁶L'esperto ha dichiarato che, nell'applicare tali tecniche di investigazione, le autorità messicane hanno seguito i suggerimenti dell'*Anti-Human Trafficking Manual for Criminal Justice Practitioners* (Vienna, UNODC, 2009), e del *Manual sobre la investigación del delito de trata de personas. Guía de Autoaprendizaje* (San Jose, Costa Rica, ILANUD, 2010). In quest'ultima pubblicazione, l'approccio proattivo, considerato specificamente in relazione alla tratta di esseri umani, viene presentato come una modalità per le agenzie di polizia di avviare e portare avanti l'indagine indipendentemente dalla presentazione di una denuncia e dalla collaborazione delle vittime della tratta.

(essenzialmente mediante intercettazioni telefoniche) e l'approccio olistico assunto nell'indagare l'intero fenomeno dell'immigrazione vietnamita, hanno consentito agli inquirenti ungheresi di prevenire reati futuri, soprattutto condividendo l'esperienza con le autorità consolari e contribuendo ad eliminare le smagliature esistenti nelle procedure di controllo della migrazione.

La combinazione di finalità repressive e preventive è ben illustrata dal caso **SER 3** concernente un gruppo criminale con una struttura gerarchica piramidale, composto da 27 appartenenti operanti in Serbia, Croazia, Montenegro e Bosnia Erzegovina. Il coordinamento delle indagini ha consentito di perseguire e condannare gli appartenenti in Serbia e in Bosnia. L'attività dei pubblici ministeri serbi ha portato finora alla condanna di 6 appartenenti al gruppo per associazione per delinquere, traffico di stupefacenti, estorsione, detenzione di armi da fuoco ed altri reati minori. Secondo l'esperto serbo, "in questo caso è stata realizzata un'indagine proattiva che ha impiegato misure di polizia convenzionali e tecniche speciali di investigazione (impiego di teleobiettivi, intercettazioni telefoniche e di altre forme di telecomunicazioni)" e "la polizia serba ha lavorato intensamente per raccogliere i dati di intelligence sul gruppo criminale organizzato, sospettato della preparazione di numerosi reati – rapina, estorsione, sequestro di persona, omicidio e traffico di stupefacenti". Pertanto "il tempestivo coordinamento tra gli inquirenti di Serbia e Bosnia Erzegovina ha consentito di prevenire questi reati".

Nel caso **UKG 3**, l'indagine, concernente un vastissimo traffico di sostanze da taglio per stupefacenti, inizialmente è stata considerata da alcuni come uno strumento utile per raccogliere dati di intelligence e identificare narcotrafficcanti con ruoli di vertici, ma col progredire dell'indagine e il manifestarsi in tutta la sua evidenza dell'enormità dell'impresa criminale, gli inquirenti hanno spostato la loro attenzione su coloro che erano coinvolti nel traffico delle sostanze da taglio con l'obiettivo di inasprire a livello di Regno Unito le norme che ne disciplinano il commercio.

Gli indagati alla fine sono stati accusati di *conspiracy* finalizzata alla fornitura di sostanze stupefacenti illecite, mediante il traffico di sostanze di per sé lecite. Nel valutare il caso, tuttavia, l'esperto ha posto l'accento sugli aspetti della prevenzione: i produttori e i fornitori legali di sostanze chimiche, che hanno collaborato con l'equipe investigativa, hanno tutti reso più difficili le loro procedure di vendita e hanno attuato la politica del "conosci il tuo cliente". L'Agenzia delle Frontiere Britannica, dal suo canto, ha seriamente inasprito le norme sull'importazione di numerose sostanze chimiche, fissando un limite sulle quantità che possono essere importate nel Paese.

Nel presentare il caso **SAF 1**, l'esperto ha evidenziato gli elementi del processo investigativo che corrispondono chiaramente alla stessa strategia proattiva e olistica, laddove l'intelligence svolge un ruolo importante. L'indagine è stata concepita come parte di un progetto completo, volto a "identificare e attenzionare gruppi criminali coinvolti nella vendita e nell'esportazione illecite di metalli del gruppo del platino (PGM); raccogliere i necessari dati di intelligence su coloro che svolgono i singoli ruoli, indagare sulle loro attività, perseguire l'impresa del gruppo criminale e assicurare le procedure di recupero attraverso la confisca dei beni. Tra le attività richieste: la creazione di un laboratorio che assista i gruppi criminali nell'analisi dei metalli rubati, l'acquisto in blocco dei prodotti PGM illeciti da obiettivi identificati in operazioni sotto copertura, la vendita degli stessi agli obiettivi principali dell'indagine, e infine il trasporto del prodotto illecito per conto dell'esportatore attenzionato fino a destinazione, per poter identificare quindi il trafficante straniero e i conti off-shore utilizzati dai sodalizi criminali, ai fini del recupero dei relativi fondi in una fase successiva". Senza dubbio, si tratta di un programma di azione davvero proattivo.

Il caso **USA 6**, nato da un suicidio per abuso di sonniferi, è andato ampliandosi fino a perseguire una struttura importante composta da società di servizi operanti su Internet, medici e farmacisti coinvolti nella prescrizione e somministrazione illecita di medicinali acquistati on-line. Le indagini hanno portato all'emissione di mandati di arresto per i medici che avevano stilato le ricette senza aver visitato i pazienti, né consultato le loro cartelle cliniche, per i farmacisti che avevano somministrato i farmaci nonché per i manager e i capi delle società di servizi operanti su Internet, oltre che al sequestro preventivo di parecchi milioni di dollari di proventi illeciti a una di esse. Il passaggio cruciale per l'ampliamento dell'indagine si è avuto quando il farmacista che aveva fornito gli stupefacenti alla vittima suicida ha deciso di collaborare con gli inquirenti e questi hanno messo a punto un piano per impiegarlo in un'operazione sotto copertura.

A tal riguardo, l'esperto statunitense ha osservato: "In generale alcuni dei sospettati principali dovranno essere "convertiti" in informatori ...in quanto possono fornire prove e testimonianze cruciali ...Potreste trovarvi a dover 'rinunciare' a uno degli obiettivi di primo piano della vostra indagine e accontentarvi di quattro o cinque di medio calibro. Il farmacista, in questo caso, svolgeva un ruolo estremamente importante ... una sorta di "perno di ricordo", che ha consentito di ricollegare al caso medici e società di servizi."

86. Naturalmente, questo tipo d'indagine a lungo termine presuppone un'adeguata fase preparatoria, che preveda una pianificazione dettagliata ed un'analisi accurata dei mezzi disponibili. Dal caso **SAF 1** è possibile ricavare un modello di pianificazione che, nella sua struttura generale, ben rappresenta le indagini di molti dei casi raccolti, e che sarebbe stato un valido aiuto per la strutturazione iniziale di altri:

MODELLO DI PIANIFICAZIONE PER FASI DELL'INDAGINE

Fase 1, Preparazione:

- capire il contesto operativo e la cornice legislativa/normativa applicabile;
- valutare le aree prioritarie individuate per l'indagine;
- ottenere e analizzare le informazioni e i dati d'intelligence pertinenti al fine di individuare ulteriori aree e obiettivi prioritari da includere nelle motivazioni della richiesta di autorizzazione;
- mettere a punto una strategia pertinente per la raccolta dei dati d'intelligence destinati a tribunale, indagine, azione penale e recupero dei beni;
- valutare le risultanze per accertare se esistono informazioni sufficienti a giustificare l'emissione di un'autorizzazione alle indagini;
- stilare le motivazioni per ottenere la necessaria autorizzazione alle indagini;
- individuare le risorse pertinenti (multidisciplinari), partenariati pubblici privati e parti interessate;
- definire i rapporti funzionali in materia di direzione, controllo e presentazione di relazioni di servizio;
- fissare un bilancio di previsione operativo;
- preparare una relazione su risultanze e raccomandazioni.

Fase 2, indagine autorizzata. Durante questa fase l'indagine è tesa a:

- condurre indagini approfondite sulle aree prioritarie individuate attraverso infiltrazione/penetrazione e procedure sotto copertura;
- applicare la strategia di infiltrazione (casa sicura ed agenti sotto copertura);
- preparare i fascicoli del caso e i documenti probatori;
- stabilire le azioni correttive pertinenti e ottenere le autorizzazioni necessarie per arresti, perquisizioni e sequestri;
- definire i rinvii a giudizio;
- ottenere le autorizzazioni necessarie per l'esecuzione delle richieste di mutua assistenza giudiziaria a livello nazionale ed a livello internazionale;
- eseguire gli arresti a livello nazionale;
- effettuare perquisizioni e sequestri a livello nazionale ed internazionale;
- sequestro preventivo e recupero dei beni;

- riferire su risultanze e raccomandazioni.

Fase 3, azione correttiva e chiusura del progetto. Durante questa fase la squadra investigativa si concentra su:

- preparare i fascicoli per l'azione penale;
- preparare ulteriori richieste di mutua assistenza giudiziaria per la raccolta di informazioni e prove a livello internazionale;
- avviare le opportune azioni penali/legali, compresa l'azione penale ed il recupero dei proventi di reato, nelle opportune sedi;
- preparare un rapporto finale su risultati e raccomandazioni."

87. Con riferimento a numerosi casi d'indagini sulla tratta di persone, gli esperti filippini hanno sottolineato la necessità per le agenzie coinvolte di dedicare più tempo alla pianificazione dell'intera operazione, ribadendo al contempo la necessità di integrare in maniera costante e corretta le funzioni della polizia con quelle dei pubblici ministeri nella pianificazione e nell'esecuzione di attività investigative complesse: "Ai procuratori filippini, a motivo delle loro funzioni quasi giudiziarie, è impedita la partecipazione alle indagini del caso. Con la novità della nostra legge sulla tratta di esseri umani, il coinvolgimento del procuratore durante la fase investigativa è cruciale per quanto concerne la direzione delle indagini di polizia ..." Tale commento merita di essere comparato con quello dell'esperto britannico riguardo al succitato caso **UKG 3**, un caso caratterizzato da numerosi aspetti di novità e di problematicità: "Considerato l'ordinamento giuridico britannico, la Procura della Corona, ossia il *Crown Prosecution Service* (CPS), non dirige le indagini, ma lavora a stretto contatto con la squadra investigativa soprattutto nel caso di indagini complesse" e "una volta avviata l'indagine, il CPS è stato consultato sui reati più probabili ed appropriati da considerare. Ciò ha influenzato la direzione dell'inchiesta definendo senza dubbio la portata delle prove richieste. Il collegamento continuo con il CPS è stato di enorme utilità".

88. Le indagini sulla criminalità organizzata e l'azione penale connessa sono attività particolarmente complesse, dovendo spesso seguire più linee investigative parallele, anche oltre i confini nazionali. Organizzare in maniera strutturata i mezzi e le risorse disponibili è di vitale importanza per il successo di questo tipo di indagine. Qui di seguito è riportato uno schema della storia dell'indagine, durata da novembre 2005 a gennaio 2009, concernente il caso denominato **ITA 18**, riguardante oltre 170 persone, sospettate di partecipare ad una struttura complessa, composta da 11 associazioni per delinquere consorziate tra loro per commettere reati di contraffazione di documenti e banconote, con una rete capillare sull'intero territorio italiano e di altri Paesi europei:

PIANO DI INDAGINE AMPLIATA SU UNA RETE COMPLESSA (CASO ITALIANO DI FALSO NUMMARIO)

Analisi preliminare

- fase 1: acquisizione esemplari contraffazione;
- fase 2: esame della contraffazione;
- fase 3: controllo CMS (Sistema Monitoraggio delle Contraffazioni);
- fase 4: controllo banche dati delle forze di polizia.

Fase centrale

- fase 5: sorveglianza dei sospettati;
- fase 6: informativa all'autorità giudiziaria;
- fase 7: intercettazioni telefoniche, pedinamenti, ecc.;
- fase 8: attività di riscontro (arresti e sequestri);
- fase 9: identificazione di tutti gli appartenenti all'organizzazione criminale;
- fase 10: smantellamento dei centri di produzione.

Fase finale

- fase 11: smantellamento dell'intera organizzazione criminale;
- fase 12: esecuzione dei mandati di arresto.

Prosecuzione dell'indagine e smantellamento definitivo dell'organizzazione criminale:

- identificazione di ulteriori centri di produzione;
- sequestro delle pellicole;
- arresto dei capi dell'organizzazione criminale.

Impedimento della ricostituzione dei gruppi criminali:

- misure di prevenzione patrimoniale;
- sequestro dei beni.

89. Nonostante alcuni aspetti peculiari connessi allo specifico reato trattato, lo schema sopra riportato conferma ancora una volta **il metodo dell'ampliamento progressivo dell'indagine** che abbiamo già osservato come caratteristica operativa generale della politica dello "smantellamento del gruppo criminale." La complessa rete descritta in questo caso e il commento dell'esperto ci consentono di trarre alcune conclusioni generali importanti ed evidenziano diverse buone prassi che sono pertinenti anche per altri tipi di casi di criminalità organizzata. Il caso **ITA 18** non è solo un esempio molto interessante per capire le caratteristiche più specifiche del falso nummario, ma illustra anche molto bene come una strategia generale contro la criminalità organizzata finalizzata allo smantellamento completo di un gruppo o di una rete criminale possa essere applicata in pratica da investigatori e pubblici ministeri come strategia per un singolo caso.

90. Riportiamo qui di seguito alcuni dei punti più salienti del commento dell'esperto sul caso **ITA 18**:

- "le prime transazioni illegali di valuta contraffatta tra le persone sotto sorveglianza aiuteranno a decifrare il linguaggio utilizzato nelle trattative e a individuare i luoghi e le modalità di scambio, le persone coinvolte ed il loro stile di vita.
- Risalendo gradualmente la catena di distribuzione, ... sarà possibile svolgere indagini su coloro che gestiscono livelli sempre più alti della distribuzione oltre a identificare e sequestrare i depositi delle banconote contraffatte e irrompere successivamente nella tipografia clandestina.
- I tempi di sviluppo dell'indagine e della raccolta di prove...dipendono chiaramente... dalla struttura del gruppo criminale identificato ...L'esperienza maturata ...ha mostrato che le persone colte in flagranza di reato durante le attività di verifica della polizia, soprattutto in Campania [Italia], vengono immediatamente

sostituite nell'attività illegale da altre Una sorta di solidarietà criminale ... in modo che le persone vicine alla persona arrestata (generalmente familiari) durante la detenzione di quest' ultima vengono quasi automaticamente coinvolte nell'attività del gruppo criminale al fine di garantirne l'operatività.

- Tale avvicendamento di persone impone la stesura di un'informativa definitiva ... che contenga la richiesta di emissione di ordinanze di custodia cautelare nei confronti di tutti gli appartenenti all'organizzazione, evitando così l'immediata ripresa dell'attività criminale.
- Dopo l'esecuzione delle misure cautelari autorizzate dal Tribunale, l'attività strettamente connessa all'indagine [originaria] può considerarsi completata; ad ogni modo, è necessario continuare l'indagine per identificare coloro che dirigono e finanziano l'attività criminale nel suo complesso. Essi sono coloro che, da una parte, si prenderanno cura degli arrestati ... fornendo loro avvocati selezionati e sostegno finanziario alle famiglie e, dall'altra parte, cercheranno di avviare nuove tipografie clandestine per garantire il proseguimento della loro attività criminale.

91. Il commento metodologico, a questo punto, è che il metodo di spostare gradualmente le indagini dal livello più basso dell'ultimo dettagliante fino a risalire a produttori e finanziatori, al fine di scoprire l'intera struttura umana e materiale dell'organizzazione criminale, può essere vantaggiosamente impiegato in qualsiasi tipo di traffico illecito (e le tecniche investigative raccomandate, quali la consegna controllata, trovano in tale fine la loro principale ragione di essere). L'osservazione "politica" – sulla quale gli esperti hanno concordato – è che, nella lotta contro la criminalità organizzata, gli sforzi per smantellare le organizzazioni criminali e/o eliminare interi gruppi di modelli criminali hanno un valore strategico fondamentale. La validità di questa osservazione è rafforzata dai commenti di quegli esperti che, avendo sperimentato difficoltà nel perseguire gli autori di reati gravi di criminalità organizzata, non cercano semplificazioni e scorciatoie nella fase investigativa: al contrario, essi ritengono che *"l'ampliamento graduale del caso"*, per usare le parole dell'esperto filippino nel caso **PHI 8** e in altri casi di tratta di esseri umani, può portare a cambiamenti positivi di prassi e a buon fine l'indagine. Da qui, la seguente conclusione generale:

LEZIONE APPRESA

Nel trattare casi di criminalità organizzata, gli uffici investigativi e dei pubblici ministeri dovrebbero adottare un approccio olistico e proattivo per indagare sul maggior numero di persone coinvolte e sulla gamma più ampia possibile di condotte illecite poste in essere dai gruppi criminali. In questo

modo, la risposta della giustizia penale diventa parte efficace di una strategia tesa allo smantellamento dell'organizzazione e alla prevenzione di reati futuri. A tal fine, è necessaria, inter alia, un'accurata pianificazione delle operazioni e del rapporto funzionale tra tutti gli attori coinvolti.

La cornice giuridica, i mezzi economici, la cultura professionale e le competenze dei professionisti coinvolti dovrebbero conformarsi quanto più possibile a questo approccio.

92. Va osservato che la Convenzione di Palermo non solo suggerisce o impone specifiche politiche penali, ma sottolinea anche la necessità di valutarne costantemente l'impatto. Secondo l'articolo 28, paragrafo 3, gli Stati Parte considerano la possibilità di monitorare le proprie "politiche e misure attuate per combattere la criminalità organizzata e di valutare la loro efficacia ed applicabilità": sebbene generica, tale disposizione è tuttavia importante per il suo carattere cogente e perché norme di questo tipo non sono molto comuni nei trattati di diritto penale internazionale.

B. CONTESTO ISTITUZIONALE: ORGANISMI SPECIALIZZATI IN CRIMINALITA' ORGANIZZATA

Sommario: - la specializzazione come fattore di efficacia; - funzioni di unità o uffici specializzati; - vari tipi di specializzazione: polizia/pubblici ministeri, centralizzazione/decentramento, repressione/prevenzione, criminalità organizzata /altri reati; - rapporto con organismi non di polizia.

93. L'adeguamento delle cornici giuridiche nazionali alla strategia di cui sopra può comprendere, insieme con adeguati strumenti investigativi e la previsione di specifiche fattispecie penali, anche accordi organizzativi come la creazione di unità o uffici specializzati nel contrasto della criminalità organizzata. I casi presentati in questo *Digesto* dimostrano che in generale soluzioni di questo tipo sono state ritenute necessarie e adottate: quasi tutti i casi evidenziano la partecipazione attiva di organismi speciali/specializzati nelle indagini e nell'azione penale concernenti reati di criminalità organizzata. La Convenzione di Palermo e i suoi protocolli – pur contenendo numerose disposizioni sulla necessità di fornire un'adeguata formazione al personale, anche attraverso la cooperazione internazionale – non affrontano esplicitamente la creazione di questi organismi speciali/specializzati. Probabilmente, ciò si deve al fatto che è opinione comune che le decisioni sull'organizzazione e la distribuzione delle funzioni pubbliche spettano interamente alla determinazione nazionale dei singoli Paesi.⁵⁷ Dal momento che le presentazioni dei casi si limitano a menzionare gli organismi speciali, o a fornire una breve descrizione delle loro funzioni operative, un'analisi comparata delle finalità e della natura delle diverse soluzioni nazionali potrebbe essere utile a mostrare modelli possibili e sperimentati per quei Paesi che intendessero riformare i propri sistemi in questa direzione.⁵⁸

94. Dai casi disponibili si può concludere che gli organismi speciali generalmente vengono creati per perseguire una o più delle seguenti finalità: facilitare la raccolta di informazioni, gestire e impiegare efficacemente le conoscenze sull'attività criminale di interesse; sviluppare competenze specifiche in materia di politiche di contrasto della criminalità organizzata e metodi connessi; potenziare l'applicazione di strumenti giuridici specialistici sia da parte degli investigatori che dei pubblici ministeri; coordinare o unire indagini e procedimenti penali, in modo da evitare possibili conflitti di iniziative e ottimizzare i risultati delle azioni dei pubblici ministeri contro singoli gruppi criminali o singole reti.

95. Nel commentare i casi di tratta di esseri umani presentati dal Messico, l'esperto messicano ha anche sottolineato che l'istituzione di organismi specializzati ha facilitato la creazione di gruppi di lavoro multidisciplinari e, in generale, lo scambio di esperienze professionali e di lezioni apprese tra i professionisti addetti ai lavori. L'esperto salvadoregno ha altresì evidenziato che gli organismi speciali riescono a rispondere meglio alle

⁵⁷L'unica eccezione rilevante è l'articolo 18, paragrafo 13 della Convenzione, che obbliga gli Stati Parte a istituire un'autorità centrale per ricevere le richieste di mutua assistenza giudiziaria: le eccezioni sono giustificate dalla funzione della cooperazione internazionale svolta da quell'apposito ufficio.

⁵⁸Una raccolta di note sintetiche sulle caratteristiche principali degli organismi nazionali speciali/specializzati è consultabile sul CD-ROM allegato alla presente pubblicazione.

pressioni esercitate dai gruppi criminali contro investigatori e procuratori; lo stesso esperto ha inoltre osservato che l'istituzione di unità specializzate, a livello centrale nell'ambito della Procura Generale Salvadoregna (*Fiscalía General*), ha comportato studi complessi e l'elaborazione di una proposta articolata per determinare i criteri per l'assegnazione dei casi alle stesse anziché agli uffici ordinari.

96. Ad ogni modo, tali motivi e considerazioni non sono sufficienti a decidere per un modello organizzativo unico. Come dimostrano anche i casi presentati, esistono più soluzioni diverse tra loro e caratterizzate, a grandi linee, dai seguenti elementi:

- Creazione di organismi speciali/specializzati solo per la Polizia o anche per i pubblici ministeri.
- Livello di specializzazione stabilito:

Nel caso statunitense **USA 1**, l'azione penale è stata esercitata da uno degli *Strike Force Offices*, che, come ha spiegato l'esperto degli Stati Uniti, "contano su procuratori dediti esclusivamente a indagare e perseguire la criminalità organizzata" in generale, pur in presenza di agenzie di polizia con un livello più specifico di specializzazione (del caso si è occupato l'Ufficio sulla Criminalità Organizzata Eurasiatica). Nel caso **SPA 1**, l'esperto ha ribadito l'importanza di avere unità di polizia specializzate nel traffico di droga a mezzo container, sottolineando che il livello di expertise richiesto potrebbe non essere circoscritto a una categoria di reati o a un tipo di organizzazione criminale, ma – ad un livello più basso – ad una modalità specifica di condotta criminale.

- Specializzazioni esclusive e loro possibile centralizzazione in un unico ufficio nazionale:

In materia di centralizzazione, spicca il sistema italiano per la gestione di reati commessi da associazioni per delinquere di tipo mafioso. L'attività dei procuratori è solo parzialmente centralizzata e può essere svolta da Procure presenti sul territorio (in totale meno di 30); la **Direzione Nazionale Anti-Mafia (DNA)** supporta direttamente l'attività delle procure territoriali, oltre a raccogliere e gestire le informazioni generali e la documentazione su tutti i procedimenti, fungendo così da centrale di coordinamento e di intelligence.

- Organismi speciali/specializzati dediti solo alle attività connesse alla giustizia penale o responsabili anche per le attività di prevenzione.
- Infine, organismi speciali/specializzati in criminalità organizzata o reati specifici.

Nel primo caso, gli organismi possono essere competenti per la criminalità organizzata in generale – in linea con un concetto ampio di criminalità organizzata – ovvero possono essere creati per rispondere a forme specifiche di criminalità organizzata, considerate particolarmente pericolose in un certo Paese, in un certo periodo (ad es., la giurisdizione esclusiva dei procuratori italiani in materia di criminalità organizzata fondamentalmente riguarda solo la criminalità organizzata di tipo mafioso). La seconda alternativa è illustrata da numerosi casi di organismi aventi competenza esclusiva per reati specifici, quali reati di droga, tratta di esseri umani, migrazione clandestina, ecc. La specializzazione delle funzioni in relazione a singole categorie di reati (indipendentemente dal fatto che debba la sua genesi a circostanze storiche specifiche, quale ad es. La creazione di una Procura Speciale per la Pirateria in Kenya) – potrebbe mantenere il suo valore anche in presenza di altri organismi ufficiali per la criminalità organizzata in generale.

In alcuni dei casi raccolti, uffici specializzati in criminalità organizzata hanno collaborato con unità specializzate in altri reati specifici. Ciò è avvenuto, per esempio, in quei casi in cui le competenze delle unità di criminalità informatica o criminalità ambientale hanno fornito un contributo essenziale

alle indagini svolte da autorità di polizia specializzate nella lotta alla criminalità organizzata (vedi i casi di Serbia e Brasile). Nel caso **SPA 6**, l'esperto ha sottolineato la necessità di specializzazione nei reati connessi al riciclaggio di denaro e, più in generale, nelle indagini finanziarie. L'esperto giamaicano ha ribadito che nel suo Paese, la Divisione per la Indagini sulla Criminalità Organizzata (che ha il mandato di indagare su tutti i reati riconducibili alla criminalità organizzata, tra cui criminalità informatica, reati finanziari, frodi, frodi elettroniche, estorsione, tratta di esseri umani e sequestro di persona) collabora in maniera regolare con la Divisione Narcotici e Reati Transnazionali e con la Divisione Indagini Finanziarie.

Altri casi – soprattutto in relazione alla tratta di esseri umani – portano a chiedersi se la giurisdizione esclusiva di organismi specializzati in una singola categoria di reati non costituisca, in alcune circostanze, una limitazione de facto al metodo dell'indagine olistica dettato dalla politica dello “smantellamento del gruppo criminale”. Analogamente, sorgono alcuni dubbi per quanto riguarda la compresenza di più organismi specializzati in singole categorie di reati e di altri competenti per la criminalità organizzata in generale, e se tale circostanza potrebbe confinare l'azione di questi ultimi a forme limitate di criminalità organizzata, contraddicendo così lo scopo di impiegare metodi specializzati di indagine per un'area estesa di tipologie di criminalità organizzata. Concludendo, i casi studiati sembrano indicare che la dialettica tra specializzazione (un unico tipo di reato “finale”) e minore specializzazione (criminalità organizzata in generale) è estremamente complessa e difficile da risolvere, e che qualsiasi soluzione è condizionata dalle caratteristiche dei sistemi nazionali di giustizia penale dei singoli Paesi.

97. Un altro aspetto importante che emerge dai casi è la rilevanza data al coordinamento inter-istituzionale, così come la cooperazione ed il coordinamento tra le autorità inquirenti ed altre autorità esterne. In **MEX 1**, un caso di tratta di esseri umani, l'esperto ha sottolineato l'importanza della cooperazione con l'Istituto Nazionale per la Migrazione. Entrambi i casi, denominati rispettivamente **BRA 6** e **HUN 2**, indicano chiaramente l'importanza della cooperazione con le Autorità Fiscali, soprattutto nelle indagini sulle condizioni finanziarie dei presunti criminali. Inoltre, i casi delle Filippine sulla tratta di esseri umani presentano un interessante esperimento organizzativo: la creazione di una “centrale” ampliata, che comprende le autorità preposte all'applicazione della legge, altre autorità amministrative ed organizzazioni non-governative, e che gestisce i casi sin dal loro inizio, oltre a fornire assistenza e protezione alle vittime. I casi **PHI 1** e **PHI 4** evidenziano come il supporto fornito dalle organizzazioni non governative alle vittime rappresenti una componente essenziale per il buon fine del procedimento.

C. TECNICHE SPECIALI DI INVESTIGAZIONE

Sommario: impiego di successo delle tecniche speciali; rispetto dei diritti umani; carenze normative in alcuni Paesi; sorveglianza, operazioni sotto copertura, consegna controllata.

98. L'articolo 20 della Convenzione di Palermo obbliga gli Stati Parte a “adottare le misure necessarie a consentire l'impiego appropriato della consegna controllata e, laddove ritenuto opportuno, l'impiego di altre tecniche speciali di investigazione, quali la sorveglianza elettronica o di altro tipo e le operazioni sotto copertura” nell'ambito di procedimenti nazionali così come nel contesto della cooperazione internazionale. I casi in cui queste tecniche non sono state impiegate sono pochissimi: le intercettazioni telefoniche vengono impiegate quasi sempre, spesso in combinazione con le operazioni sotto copertura e la consegna controllata. Infatti, in alcuni dei casi presentati, gli esperti fanno riferimento alle intercettazioni telefoniche come a un mezzo tradizionale d'indagine. Pertanto, questi tipi di attività investigativa sono definiti “speciali” non perché siano eccezionali o rari, ma per altri motivi.

99. Queste tecniche investigative si definiscono speciali in quanto il loro impiego spesso è costoso e complicato, richiede competenze specializzate e, talora, conoscenze e strumenti tecnologici avanzati. In alcuni casi, il loro impiego può sollevare problemi etici, mentre in altri può mettere in pericolo gli operatori; e, cosa ancora più importante, può violare diritti fondamentali della persona (ad es., il diritto alla riservatezza). In teoria, pertanto, tali tecniche dovrebbero essere impiegate solo in assenza di un'alternativa ragionevole per ottenere informazioni o prove. Ad ogni modo, nonostante questo scenario problematico, è possibile trarre una conclusione chiara e incontrovertibile:

LEZIONE APPRESA

Le tecniche speciali d'investigazione risultano spesso insostituibili nell'indagare e perseguire la criminalità organizzata. Ad esse si devono i successi conseguiti nelle indagini più articolate e complesse illustrate dai casi.

100. Soprattutto in procedimenti penali per tratta di esseri umani, l'impiego di tecniche speciali d'investigazione, quali le intercettazioni telefoniche e altre forme di sorveglianza, è servito qualche volta solo come fonte probatoria di supporto, corroborando le dichiarazioni dei testimoni o altri elementi di prova. In altri casi importanti, tuttavia, l'impiego di sorveglianza, agenti sotto copertura e consegna controllata ha fornito informazioni fondamentali su intere reti internazionali, composizioni e modus operandi di gruppi criminali, identificazione di singoli autori di reato, preparazione di reati futuri, ecc., risultando pertanto essenziale per un approccio investigativo proattivo, guidato dall'analisi, che probabilmente sarebbe stato impossibile adottare impiegando solo tecniche meno sofisticate.

101. A causa dei problemi loro connessi, le tecniche speciali d'investigazione richiedono tuttavia una regolamentazione puntuale a livello nazionale che ancora manca in alcuni Paesi. E' il caso della Nigeria, come osservato dall'esperto, che ha lamentato l'impatto negativo sull'indagine presentata nel caso **NIG 1** della mancanza di una legge sulle intercettazioni telefoniche. Inoltre, come ha ribadito l'esperto kenyota, se un Paese non dispone di una legge sulle tecniche speciali di investigazione, le prove raccolte attraverso le tecniche speciali legalmente adottate dalle autorità collaboranti di un altro Paese non possono essere utilizzate.

■ CONVENZIONE DI PALERMO ARTICOLO 20, PARAGRAFO 1

Se consentito dai principi fondamentali del suo ordinamento giuridico interno, ciascuno Stato parte, nella misura delle proprie possibilità e alle condizioni stabilite dal proprio diritto interno, adotta le misure necessarie a consentire l'appropriato impiego della consegna controllata, e, laddove ritenuto opportuno, l'impiego di altre tecniche speciali d'investigazione, quali la sorveglianza elettronica o di altro tipo e le operazioni sotto copertura da parte delle autorità competenti sul suo territorio allo scopo di combattere efficacemente la criminalità organizzata.

102. Nell' affiancare all'obbligo di regolamentare per legge tali tecniche una serie di requisiti e condizioni, il linguaggio usato nell'articolo 20 della Convenzione di Palermo rivela indirettamente la necessità di una regolamentazione attenta e completa: "Se consentito dai principi fondamentali del suo ordinamento giuridico interno", "nella misura delle proprie possibilità e alle condizioni stabilite dal proprio diritto interno", ecc. La stessa formulazione mostra anche che i negoziatori della Convenzione erano ben consapevoli di quanto sarebbe stato difficile tentare di introdurre specifiche norme internazionali sull'impiego delle tecniche, anche se di carattere molto generale. Al contempo, la carenza di un qualsiasi livello minimo di armonizzazione tra le legislazioni nazionali potrebbe creare difficoltà per la cooperazione internazionale: per esempio, nella presentazione del caso denominato **UKG 1**, l'esperto si è rammaricato del fatto che nonostante la cooperazione di Trinidad, Guyana e Granada in termini di attività di sorveglianza, le prove raccolte non avrebbero potuto essere utilizzate in tribunale in quanto solo riportate in una relazione di servizio diretta al superiore di polizia, ma non trascritte né registrate. Nel commentare un altro caso di traffico di stupefacenti denominato **UKG 2**, lo stesso esperto ha osservato che le informazioni ottenute attraverso un tipo di intercettazione telefonica realizzata legalmente nei Paesi Bassi ma non consentita nel Regno Unito ha fornito un prezioso aiuto alla pubblica accusa britannica, e che "la possibilità di rendere pubblico questo materiale nell'ambito del procedimento ha senza dubbio contribuito in maniera significativa all'ammissione di colpevolezza."

103. Da un osservatorio privilegiato sul funzionamento della Convenzione, quale l'UNODC, viene notato che: "Nei dieci anni trascorsi dalla firma della Convenzione UNTOC, l'impiego delle tecniche speciali di investigazione continua ad essere un ambito che richiede un maggiore sviluppo delle capacità nonché una maggiore assistenza legislativa."⁵⁹

104. Tecniche speciali quali l'intercettazione di comunicazioni o la consegna controllata si concentrano sui legami esistenti tra i vari criminali; pertanto risultano particolarmente preziose quando si indaga su un'organizzazione criminale dal momento che possono contribuire a farne scoprire struttura e condotte criminali. Ad ogni modo, dal momento che l'impiego e il valore delle tecniche speciali di investigazione riflettono le peculiarità dei singoli ordinamenti giuridici nazionali, il trarre "buone pratiche" generali dai casi presentati in questo *Digesto* sarebbe un esercizio di dubbia utilità. Pertanto, i riquadri che seguono contengono solo commenti frammentari su alcune caratteristiche di queste tecniche.

SORVEGLIANZA

La Convenzione di Palermo fa riferimento alla "sorveglianza elettronica o di altro tipo" che include tutti i tipi di sorveglianza diversi dalle consegne controllate o operazioni sotto copertura. Il termine "sorveglianza" include quindi modalità tradizionali dell'attività di polizia (ad es., pedinamento), nonché l'impiego di tecnologie elettroniche moderne (intercettazione di messaggi di posta elettronica, telefoni ed altre forme di messaggi elettronici; dispositivi di ascolto e localizzazione; dispositivi video). L'oggetto di tale sorveglianza possono essere le comunicazioni, i movimenti o altri comportamenti della persona indagata. Tenendo presente questo concetto ampio di sorveglianza, un esperto ha osservato che l'attività di sorveglianza, in sé, generalmente non richiede l'autorizzazione di un magistrato. Quando una persona è sospettata di essere coinvolta in un reato, la polizia può controllare da vicino tutti i suoi movimenti, le sue azioni e i suoi contatti.

E in realtà, alcune di queste attività di sorveglianza possono essere svolte utilizzando metodi tradizionali come il pedinamento o l'osservazione (anche attraverso teleobiettivi ad alta potenza) che non richiedono autorizzazione. Per contro, per i metodi di sorveglianza considerati più invasivi, vengono solitamente prescritti precisi requisiti di legge, che a volte comportano meccanismi complessi di autorizzazione. A metà tra questi due estremi, esiste una

⁵⁹UNODC, "The Use of Criminal Intelligence and Special Investigative Techniques in the Fight against Transnational Organized Crime" (2010), pag. 3.

serie di tecniche di sorveglianza che richiedono il controllo del procuratore/giudice in alcuni Paesi ma non in altri. Per esempio, il “pedinamento elettronico”, che utilizza la sofisticata tecnologia GPS, in molti Paesi non richiede alcuna autorizzazione, sebbene la Corte Suprema degli Stati Uniti abbia deciso che – secondo il loro ordinamento giuridico nazionale – nell’utilizzare la tecnologia GPS per monitorare i movimenti di una autovettura per quattro settimane, la polizia aveva eseguito una perquisizione che non avrebbe dovuto essere realizzata senza un mandato di perquisizione valido.⁶⁰

Per identificare e localizzare le persone, gli investigatori impiegano anche la video sorveglianza quando la configurazione o l’accessibilità al luogo in cui si trova il sospettato impedisce l’impiego di tecniche di sorveglianza tradizionali, o quando il sospettato opera in zone con elevati tassi di criminalità.

Con riferimento alle intercettazioni telefoniche, l’esperto brasiliano ha evidenziato le difficoltà create dai frequenti ritardi nella concessione dell’autorizzazione giudiziaria nei casi denominati **BRA8** e **BRA9**. La lettura della decisione della Corte Suprema della British Columbia, nel caso **CAN 10**, è istruttiva per quanto riguarda i molteplici aspetti dettagliati da considerare nel valutare se sono stati soddisfatti i requisiti della legge nazionale per ottenere l’autorizzazione all’intercettazione.

In relazione al caso di narcotraffico denominato **SWI 1**, laddove altri strumenti probatori sono stati considerati insoddisfacenti a dimostrare che più condotte illecite erano riconducibili allo stesso gruppo criminale, l’esperto svizzero ha concluso che le intercettazioni telefoniche avrebbero potuto rivelare ancora l’esistenza di comunicazioni tra gli appartenenti all’organizzazione, assicurando così la condanna per il reato di partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.

Gli esperti italiani hanno sollevato un aspetto “tecnico” problematico: l’interpretariato. Essi hanno osservato che nel caso di intercettazioni telefoniche in indagini su organizzazioni transnazionali, è spesso difficile trovare interpreti di alcune lingue straniere, e ancora più arduo trovare interpreti conoscitori dei dialetti usati da piccoli gruppi etnici. Perfino quando vengono trovati interpreti qualificati, questi potrebbero essere riluttanti a svolgere attività di interpretariato per timore di possibili rappresaglie da parte dei loro connazionali indagati. Un altro problema è l’affidabilità degli interpreti.

OPERAZIONI SOTTO COPERTURA

Come nel caso della “sorveglianza,” la Convenzione di Palermo non contiene una definizione di “operazione sotto copertura.” L’espressione in genere indica operazioni – distinte dalla sorveglianza e dalla consegna controllata – che comportano l’infiltrazione di una persona in una rete illecita o in un gruppo di criminalità organizzata per partecipare alla sua attività criminale generale o a uno specifico affare illecito. L’infiltrato interpreta la sua parte in maniera appropriata in modo da scoprire e riferire informazioni sui reati commessi e quelli pianificati, oltre che sulla struttura e sugli appartenenti all’organizzazione.

Nel presentare un importante caso di traffico di stupefacenti, denominato **ITA 19**, l’esperto ha spiegato le caratteristiche principali dell’ordinamento giuridico italiano che disciplina le operazioni sotto copertura e la linea principale del loro sviluppo. Le operazioni sotto copertura italiane, da istituto circoscritto a semplici acquisti simulati di sostanze stupefacenti, si sono evolute in un metodo complesso impiegato praticamente in tutti i reati gravi, laddove soggetti diversi fungono da agenti sotto copertura in una varietà di ruoli. Per esempio, gli appartenenti a forze di polizia straniere possono operare sotto copertura in indagini italiane, ricevendo la stessa protezione dei loro colleghi italiani. Possono ricevere protezione anche coloro che favoriscono l’attività criminale dell’agente sotto copertura senza avere un ruolo diretto nella commissione di un reato (ad es., il proprietario di un appartamento o di un’autovettura, un chimico che analizza sostanze stupefacenti, ecc.).

⁶⁰ *United States v. Jones*, vedi <http://supreme.justia.com/cases/federal/us/565/10-1259>.

Significativamente, l'Italia ha attuato un'importante riforma giuridica delle operazioni sotto copertura quando ha ratificato la Convenzione di Palermo. Le norme fondamentali per le operazioni sotto copertura sono oggi contenute nella legge di ratifica insieme con tutte le altre misure adottate per attuare la Convenzione.⁶¹

I pilastri sostanziali del sistema sono:

(a) gli agenti sottocopertura sono immuni dalla responsabilità penale: se le operazioni sotto copertura sono debitamente autorizzate e documentate, l'agente sotto copertura beneficia di una scriminante;

(b) l'attività di un agente sotto copertura non deve costituire istigazione;

(c) gli agenti sotto copertura sono tutelati in vari modi durante l'operazione e in sede di processo, dove il loro nome e il loro aspetto fisico sono mantenuti segreti.

Altri casi offrono esempi di ordinamenti giuridici nazionali che prevedono espressamente la creazione di persone giuridiche per simulare operazioni commerciali nell'ambito di un'operazione sotto copertura. Un paragrafo a parte della Legge Serba contenente Disposizioni Speciali sulla Procedura per Reati Penali di Criminalità organizzata, Corruzione ed altri reati penali caratterizzati da aggravanti eccezionali disciplina specificamente "L'Erogazione di Servizi Commerciali Simulati e l'Erogazione di Servizi Legali Simulati." In **SAF 1**, un caso di traffico illecito di prodotti di metalli del gruppo del platino, l'esperto ha spiegato che l'operazione sotto copertura includeva le seguenti attività: "la creazione di una struttura di saggio dei metalli preziosi che aiutasse i gruppi criminali ad analizzare i metalli del gruppo del platino rubati, l'acquisto in blocco di tali prodotti da soggetti identificati in operazioni sottocopertura, la loro vendita ai principali soggetti dell'indagine, ed infine l'attività di trasporto dei prodotti illeciti, per conto dell'esportatore attenzionato, a destinazioni estere per quindi identificare l'operatore commerciale estero e individuare i conti off-shore utilizzati dai gruppi criminali, ai fini del recupero dei relativi fondi in una fase successiva."

In un caso di traffico di stupefacenti dagli Stati Uniti d'America in Spagna (**SPA 5**), entrambi i Paesi hanno impiegato la consegna controllata e agenti sotto copertura. La presentazione del caso ha mostrato che l'intero trasporto degli stupefacenti avveniva sotto il controllo degli agenti infiltrati. Nonostante ciò, sono stati arrestati soltanto due trafficanti di medio livello, senza arrivare ai vertici dei gruppi criminali che erano l'obiettivo degli investigatori. L'esperto ha ipotizzato che l'arresto dei due narcotrafficanti si era reso necessario per evitare rischi agli agenti sotto copertura sia americani che spagnoli, rendendo così impossibili gli arresti di sodali di livello superiore in programma dopo la consegna degli stupefacenti.

Il caso **USA 2** costituisce un esempio eccellente dell'uso massiccio di operazioni sotto copertura nel caso di indagini complesse aventi come obiettivo un'intera rete illecita transnazionale di pericolosi criminali. In questo caso, due operazioni investigative hanno portato all'arresto di oltre 80 persone provenienti da Canada, Cina e Taiwan accusate di *conspiracy* finalizzata a traffico di stupefacenti, traffico di armi, falsificazione di valuta, contraffazione di tabacco ed altre merci negli Stati Uniti, Canada, Cina e Taiwan. L'esperto ha dichiarato che "le operazioni sottocopertura, realizzate contemporaneamente su entrambe le coste degli USA, erano funzionali al buon fine di questa indagine sulla criminalità organizzata e alla connessa azione penale... esse rappresentavano l'unico mezzo efficace per infiltrare l'organizzazione criminale e identificare un vasto numero di colpevoli. L'indagine, durata otto anni, è iniziata quando agenti sotto copertura del Federal Bureau of Investigation, fingendosi criminali, hanno accertato che container pieni di sigarette contraffatte passavano indenni il controllo delle dogane statunitensi. Col tempo, agli agenti sotto copertura, che avevano conquistato la fiducia dei trafficanti, è stato chiesto di agevolare il passaggio di altri carichi illeciti..."

Inoltre, "...si è trattato di un'indagine sotto copertura complessa, a lungo termine. Numerosi agenti sotto copertura federali hanno trattato direttamente e in più occasioni con criminali attenzionati sia negli Stati Uniti che all'estero. La maggior parte delle loro conversazioni sono state registrate. Molti sono stati anche sottoposti a

⁶¹Legge 16 marzo 2006, n. 146, articolo 9. Le disposizioni contenute in questa legge sono state emendate dalla Legge 13 agosto 2010, n. 136, che ha ampliato le categorie di reati in cui la tecnica in esame può essere impiegata, così come il numero di agenzie di polizia che possono essere autorizzate all'impiego.

sorveglianza. Dal momento che il traffico illecito rappresentava il principale reato, anche le consegne controllate si sono rivelate utili strumenti investigativiLe prove raccolte attraverso l'operazione sotto copertura hanno rappresentato la maggior parte del materiale probatorio per l'incriminazione “.

Gli esperti hanno discusso a lungo dei vari aspetti delle operazioni sottocopertura, compreso quello di chi può esservi impiegato come agente. Mentre alcuni Paesi prescrivono che soltanto gli appartenenti alle forze di polizia nazionali possano svolgere tali funzioni, altri Paesi consentono il ricorso a terzi. Le ricadute pratiche e l'impatto di questo diverso approccio non sono da sottovalutare, in quanto da tale differenza nascono importanti questioni connesse, inter alia, all'integrità fisica di poliziotti impiegati contemporaneamente in più operazioni sotto copertura, così come alla sicurezza della loro identità.

CONSEGNA CONTROLLATA

La Convenzione di Palermo definisce la consegna controllata come la “tecnica che consente il passaggio di carichi illeciti o sospetti fuori dal, attraverso il o nel territorio di uno o più Stati, con la conoscenza e sotto il controllo delle competenti autorità, al fine di indagare su un reato e di identificare le persone coinvolte nella commissione dello stesso”.

Tra le varie tecniche speciali d'investigazione, la consegna controllata è stata la prima ad essere contemplata dal diritto internazionale, probabilmente per il fatto che inizialmente venne messa a punto per combattere il traffico di stupefacenti a livello transnazionale. Già nel 1988, l'articolo 11 della Convenzione delle Nazioni Unite contro il Traffico Illecito di Sostanze Stupefacenti e Psicotrope conteneva norme che ne disciplinano l'uso a livello internazionale.

I casi del *Digesto* ben rappresentano le molteplici situazioni in cui tale tecnica è stata impiegata, spesso in collegamento ad operazioni sotto copertura e sempre in un contesto di reati transnazionali ed indagini internazionali. **ALB 1**, un caso di traffico di cocaina dal Sud America all'Albania, offre un esempio lineare di consegna controllata. Ha avuto inizio in un Paese di transito, i Paesi Bassi, dove è stato scoperto un container contenente lo stupefacente. Le autorità olandesi hanno contattato i procuratori albanesi e prontamente concluso con gli stessi un accordo sulle modalità della consegna controllata, che ha portato all'arresto in Albania di due degli organizzatori del traffico. La prontezza delle autorità olandesi nell'informare immediatamente il Paese di destinazione e nel partecipare all'operazione merita di essere riconosciuta come il fattore decisivo che ha messo in moto un'operazione andata a buon fine.

In **ITA 6** un caso di traffico di opere d'arte false attribuite ad artisti moderni importanti quali Miró, Lichtenstein, Picasso ed altri, gli organismi di polizia italiane e statunitensi si sono trovati a dover predisporre in brevissimo tempo una consegna controllata internazionale. Funzionari della polizia italiana, infatti, avevano notato due persone in un parcheggio dell'aeroporto di Roma che apponevano la firma di “Miró” su alcune litografie destinate a essere trasferite immediatamente negli Stati Uniti. Dopo essere stati autorizzati per telefono, i funzionari hanno omesso l'altrimenti obbligatorio sequestro delle opere d'arte e sono invece riusciti a coordinare un'operazione di consegna controllata con il *Federal Bureau of Investigation* statunitense. Negli Stati Uniti, le false litografie sono state fatte passare attraverso i controlli doganali e raggiungere la destinazione finale delle gallerie d'arte della Costa Occidentale, dove una è stata oggetto di un acquisto simulato e le altre sono state tutte sequestrate.

In **KEN 1**, un caso di narcotraffico caratterizzato da una ampia cooperazione internazionale tra le polizie di Kenya, Paesi Bassi e Regno Unito, questi ultimi due Paesi hanno fatto ricorso alla consegna controllata. Come osservato in precedenza, l'esperto keniota, ha lamentato il fatto che *“la mancanza di disposizioni chiare sulle moderne tecniche investigative ha reso difficile l'utilizzo di alcune delle prove ottenute nei Paesi Bassi attraverso il loro impiego.”*

Anche la maggior parte dei casi russi sul traffico di stupefacenti (**RUS 1 a 6**) dimostra un impiego ampio della consegna controllata internazionale.

Nei casi di consegna controllata oltre frontiera, è essenziale mantenere un flusso di comunicazioni continuo con le autorità competenti del Paese collaborante, in modo da garantire che entrambe le parti siano pienamente informate e consapevoli dei reciproci movimenti. Vuoti di comunicazione possono essere di nocimento all'operazione e, in alcuni casi, sortire effetti controproducenti, quali la perdita dei prodotti consegnati.

105. Le tecniche speciali d'investigazione svolgono un ruolo fondamentale nel contrasto della criminalità organizzata, ma la loro corretta introduzione negli ordinamenti giuridici interni richiede l'adozione di decisioni difficili da parte dei legislatori nazionali. A tal riguardo, per stabilire sia i principi sostanziali fondamentali sia gli specifici requisiti di legge e meccanismi dei singoli metodi investigativi, un'assistenza tecnica internazionale può essere di grande utilità per molti Paesi. L'esperto ungherese ha fatto un esempio significativo dei rischi connessi alla consegna controllata, sollevando un tema spinoso che continua ad essere dibattuto in sede di Unione Europea: se "la consegna controllata di persone" – vale a dire, il trasporto controllato di migranti clandestini o vittime della tratta – debba essere assolutamente vietato o consentito entro certi limiti.

106. Con riferimento alle tecniche speciali di investigazione e ad altre attività investigative intrinsecamente invasive, l'esperto canadese ha spiegato il sistema dei "general warrants."⁶² Si tratta di autorizzazioni giudiziarie che consentono l'impiego di tecniche investigative che violano la riservatezza ma non sono specificamente previste (o addirittura contemplate) da altre disposizioni di legge in materia di perquisizioni. Il loro impiego è molto frequente nelle indagini in corso e consente alla polizia di operare senza rivelare la vera natura della loro indagine alla persona di interesse. I "general warrants" consentono, tra le altre cose, di entrare di nascosto in abitazioni e altre proprietà immobiliari, inscenare "furti" o effrazioni, e instaurare sistemi di videosorveglianza.

107. Per esempio, in un'indagine canadese sulla produzione di sostanze stupefacenti illecite, un "general warrant" ha autorizzato la polizia a effettuare numerosi ingressi segreti in un laboratorio di droga per un periodo di 59 giorni. Tale autorizzazione si è resa necessaria sia per raccogliere le prove e sia per garantire l'incolumità della popolazione (vale a dire, assicurare che il laboratorio non fosse sul punto di esplodere e/o contaminare la zona circostante). Anche se alcuni di questi stessi obiettivi avrebbero potuto essere conseguiti con un normale mandato di perquisizione, solo un "general warrant" che autorizzava ripetuti ingressi segreti avrebbe consentito alla polizia di osservare e documentare il processo di produzione, individuare i complici, e via dicendo. Considerati i suoi numerosi vantaggi, il "general warrant" garantisce un notevole grado di flessibilità nella gestione delle operazioni investigative, che la polizia può meglio adattare alle circostanze concrete e in evoluzione dei casi. Inoltre, trattandosi di uno strumento che autorizza la possibilità di ripetute azioni, esso consente di evitare lunghe e farraginose procedure per chiedere e ottenere autorizzazioni distinte per le singole attività investigative.

108. Infine, l'altra questione complicata è se la conclusione di accordi bilaterali o multilaterali, come suggerito dal paragrafo 2 dell'articolo 20 della Convenzione di Palermo, faciliti l'impiego delle tecniche speciali di investigazione nel contesto della cooperazione internazionale. I casi del *Digesto* non indicano l'esistenza di accordi di questo tipo, né propongono specifici ambiti in cui tali accordi dovrebbero intervenire. Per contro, il paragrafo 3 dell'articolo 20, che affronta il caso in cui non esiste un accordo generale sulla consegna controllata e i Paesi decidono caso per caso, cita gli "accordi finanziari" e "le intese riguardanti l'esercizio della giurisdizione da parte degli Stati Parte interessati" come due possibili temi da regolamentare.

⁶²Codice Penale canadese, articolo 487.01.

D. ALTRE TECNICHE INVESTIGATIVE

Sommario: - *Casi speciali: la ricerca di prove tra i rifiuti e le "informazioni sotto copertura su un reato"; identificazione degli autori di reato e dei possessori di carte SIM; protezione dei testimoni.*

109. Esistono molte altre tecniche investigative altrettanto fruttuose quanto quelle sopra considerate. In **USA 1**, il caso in cui Pavlo Lazarenko, ex Primo Ministro dell'Ucraina, è stato condannato per riciclaggio di denaro, frode telematica e estorsione, le prove decisive sono state raccolte cercando tra i rifiuti dell'ufficio di un complice per un periodo di diversi mesi. La legislazione statunitense non prescrive alcun tipo di mandato di perquisizione per questa attività nella misura in cui non vi è alcun accesso fisico alla proprietà posseduta o controllata dalla persona che elimina i rifiuti. Il principio fondante è che, nel collocare documenti, corrispondenza, ecc. in un bidone della spazzatura esterno alla sua proprietà e al suo controllo, il proprietario ne perde la proprietà e non può più opporsi al loro esame. Questo particolare tipo di perquisizione ha fornito spunti investigativi essenziali, sulla cui base è stata garantita la collaborazione e la testimonianza del complice di Lazarenko, che ha accettato un accordo di patteggiamento della pena. Le sue dichiarazioni hanno consentito di perseguire Lazarenko. Questo caso costituisce un esempio eccellente di come, nella stessa indagine, sia possibile combinare in maniera efficace metodi innovativi e tradizionali

110. Un caso particolare è quello di **ITA 3**, laddove gli investigatori di un importante caso di traffico transnazionale di beni culturali si sono trovati in circostanze tali da non potere evitare il sequestro di alcuni quadri falsi, che avrebbero preferito lasciare sul mercato e seguire fino a scoprire i livelli superiori della rete illecita. Previa autorizzazione dei procuratori, gli investigatori hanno eseguito il sequestro, ma hanno anche modificato i reati indicati nel relativo mandato, in modo da non far trapelare di essere a conoscenza del fatto che si trattava di opere false e i trafficanti non hanno mai sospettato quale fosse il corso principale dell'indagine. Nella sua presentazione, l'esperto ha definito tale procedura, "informazioni sotto copertura su un reato".

111. Un passaggio importante, e spesso problematico, di un'indagine di reati transnazionali, è quello della precisa identificazione degli autori di reato. Gli esperti italiani, in relazione a numerosi loro casi, hanno sottolineato questo aspetto, ribadendo come l'identificazione può diventare un grave ostacolo se le norme del Paese di origine del presunto criminale permettono di modificare facilmente il nome (o più in generale, l'identità) ed ottenere nuovi documenti. I canali di cooperazione internazionale di polizia possono aiutare ad accertare l'autenticità dei documenti d'identità emessi da un altro Paese, anche se gli esperti hanno fatto presente che non si tratta sempre di un compito facile. Il riquadro che segue riporta un possibile modello d'identificazione secondo la legislazione e la pratica italiane. L'identificazione è intesa nella doppia accezione di a) attività investigativa necessaria a attribuire dati personali a una persona e b) attività investigativa necessaria a collegare una persona alla scena del crimine o a un reato, o a casi precedenti.

IDENTIFICAZIONE DEGLI AUTORI DI REATO NEL SISTEMA ITALIANO

Il Codice Penale prevede sanzioni per coloro che si rifiutano di declinare le proprie generalità. L'identificazione di una persona indagata e di chiunque si trovi nella posizione di "riferire su circostanze rilevanti per la ricostruzione dei fatti" è un'attività obbligatoria tipica della polizia criminale, disciplinata dal Codice di Procedura Penale.

Una persona sospettata deve essere identificata mediante i propri documenti e, se necessario, attraverso rilievi dattiloscopici, fotografici e antropometrici nonché mediante altri tipi di accertamenti. Un aspetto importante della procedura è il cosiddetto **fermo di polizia ai fini dell'identificazione**: se un indagato o un potenziale testimone si rifiuta di produrre i suoi documenti d'identità o produce documenti che è ragionevole ritenere contraffatti, può essere condotto negli uffici di polizia ed essere trattenuto per il tempo strettamente necessario alla sua

identificazione, ma in ogni caso per non più di dodici ore. L'autorità giudiziaria viene immediatamente avvisata dell'avvenuto fermo e può ordinare il rilascio della persona fermata.

I rilievi dattiloscopici consentono di accertare se la persona vi è già stata sottoposta e di compararli con quelli rilevati sulla scena del crimine. Le impronte digitali vengono immediatamente inserite in una banca dati nazionale accessibile a tutte le forze di polizia nazionali. In generale, le banche dati delle forze di polizia sono una risorsa preziosa per gli operatori della polizia criminale, che possono ricavarne informazioni importanti per l'identificazione degli autori di reato.

Il Profilo DNA ottenuto da capelli, sudore, sangue, liquidi biologici e cellule epiteliali rappresenta un mezzo attendibile di identificazione. La presenza di DNA sulla scena del crimine è un elemento importante nelle indagini: può essere comparato con il profilo DNA della persona sospettata, se già disponibile; può essere utilizzato per cercare la persona cui appartiene e per escludere altri sospettati. In alcuni casi, la legislazione italiana prevede l'assunzione obbligatoria di campioni di DNA, previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria.

Ricostruzione dei tratti somatici e confronti fisiognomici: nel caso di dichiarazioni rese da testimoni oculari, l'identificazione può essere agevolata da una ricostruzione dei tratti somatici o da una descrizione di altre caratteristiche distintive del sospettato, quali cicatrici, tatuaggi, arti mancanti. Parimenti, può essere utile il possibile confronto fisiognomico tra i soggetti ripresi dalle videocamere durante un'azione criminale e le persone indagate.

112. Nel loro incontro di Cartagena, gli esperti hanno anche toccato il problema dell'identificazione delle persone nelle intercettazioni telefoniche. Si è accennato alle differenze esistenti tra le legislazioni vigenti nei vari Stati e alle lungaggini dell'assistenza internazionale, e non sono mancati frequenti riferimenti alla necessità di sottoporre richieste di commissioni rogatorie per autorizzare le richieste d'informazioni sull'identità d'intestatari e utenti di utenze telefoniche. Com'è facilmente intuibile, tale richiesta inevitabilmente vanifica la tempestività di operazioni connesse all'identificazione dei criminali nonché all'adozione di misure restrittive. Sono state rilevate differenze anche per quanto concerne l'obbligo di identificare gli acquirenti di carte SIM; alcuni Stati non prevedono alcun obbligo di questo tipo per i rivenditori di carte telefoniche. Parimenti, esistono differenze tra le legislazioni nazionali in ordine alla registrazione della voce senza il consenso della persona interessata.

E. PROTEZIONE DEI TESTIMONI

Sommario: - ruolo centrale dei testimoni; le disposizioni della Convenzione di Palermo sui testimoni; il sistema di protezione italiano e le sue criticità; il cambio d'identità.

113. Le presentazioni dei casi spesso rimandano, senza approfondire, a temi come collaborazione con la giustizia, patteggiamento della pena, pene attenuate e immunità dall'azione penale, nonostante l'importanza loro riconosciuta e sottolineata dall'articolo 26 della Convenzione di Palermo. Durante la prima riunione, numerosi esperti hanno comunque sottolineato il ruolo estremamente significativo svolto nelle loro esperienze nazionali dal sistema di protezione, che abbraccia sia i testimoni di reati che i cosiddetti collaboratori di giustizia, vale a dire, persone appartenenti ad organizzazioni criminali o partecipanti alle di queste attività che decidono di collaborare con la giustizia per assicurarsi un tratto clemente da parte della pubblica accusa. La deposizione continua ad essere il fondamento di qualsiasi ricostruzione probatoria nei processi concernenti gruppi mafiosi o altri tipi di organizzazione criminale; pertanto, la possibilità di ricevere protezione da potenziali ritorsioni o intimidazioni può rappresentare per molti accusati o testimoni uno stimolo decisivo a collaborare.

■ CONVENZIONE DI PALERMO ARTICOLO 24: PROTEZIONE DEI TESTIMONI/

1. *Ciascuno Stato Parte adotta misure adeguate, nell'ambito dei propri mezzi, per garantire efficaci forme di protezione da potenziali ritorsioni o intimidazioni dei testimoni che depongono in processi penali in relazione a reati di cui alla presente Convenzione e, qualora necessario, dei loro familiari e delle altre persone ad esse vicine.*

2. *Le misure previste dal paragrafo 1 del presente articolo possono includere, tra le altre, fatti salvi i diritti dell'imputato, compreso il diritto al giusto processo:*

(a) l'istituzione di procedure per la protezione fisica di tali persone quali, nella misura necessaria ed attuabile, il trasferimento di domicilio e permettendo, laddove possibile, il divieto o la limitazione di accesso alle informazioni concernenti l'identità e la dislocazione di tali persone;

(b) l'adozione di norme relative alle prove onde permettere che le deposizioni siano rese in maniera tale da assicurare l'incolumità del testimone anche attraverso l'uso di mezzi tecnologici di comunicazione come collegamenti video ed altri strumenti adeguati.

3. *Gli Stati Parte valutano la possibilità di stipulare accordi o intese con altri Stati per il trasferimento del domicilio delle persone di cui al paragrafo 1 del presente articolo.*

4. *Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alle vittime in quanto testimoni.*

114. La Convenzione di Palermo impone che gli Stati Parte debbano garantire efficaci forme di protezione ai testimoni (articolo 24, paragrafo 1), ma lascia alle leggi e norme nazionali la scelta delle misure e procedure concrete di protezione (articolo 24, paragrafo 2). La Convenzione ammette implicitamente che le misure speciali di protezione sono costose e, in alcune circostanze, difficili da attuare, specificando che l'obbligo di adottarle rimane "nell'ambito dei propri mezzi" dello Stato Parte interessato. Le Nazioni Unite hanno fornito assistenza agli Stati nel mettere a punto o rafforzare leggi sulla protezione dei testimoni. Nel 2008, l'UNODC ha pubblicato un manuale di buone prassi sulla protezione dei testimoni, che mette a confronto i sistemi nazionali di protezione già esistenti ed evidenzia le principali difficoltà pratiche, le condizioni giuridiche, i requisiti e gli effetti su procedimenti e persone, che accompagnano l'adozione di un sistema di sicurezza e la sua attuazione in casi concreti.⁶³

115. Durante la prima riunione, gli esperti italiani hanno presentato il loro sistema nazionale di protezione, brevemente descritto nel riquadro che segue. Il sistema italiano è in linea con la Convenzione e in accordo con una delle conclusioni della guida alle buone prassi dell'UNODC: "gli effetti dei programmi di protezione dei testimoni vengono ottimizzati in presenza di un approccio polivalente, a cominciare dall'applicazione di misure di polizia temporanee [riflesse nello schema italiano] [e] continuando con le norme sulle prove durante

⁶³ *Good Practices for the Protection of Witnesses in Criminal Proceedings Involving Organized Crime* (Vienna, UNODC, 2008).

la deposizione in tribunale.” Quest’ultimo aspetto, che include, per esempio, la possibilità di rendere testimonianza mediante videoconferenza, non è messo in evidenza dai casi studiati in questo *Digesto*.⁶⁴

PROTEZIONE DI TESTIMONI E COLLABORATORI DI GIUSTIZIA

Il Sistema Italiano

Se le normali misure di protezione per collaboratori di giustizia e testimoni (ad es., sorveglianza abitazione/posto di lavoro e scorte) risultano inadeguate e l’interessato rischia di trovarsi in grave pericolo, è possibile attuare un programma di misure speciali.

Un “collaboratore di giustizia” è chiunque, accusato di reati penali, accetti di collaborare rendendo testimonianza su reati riconducibili a associazioni per delinquere di tipo mafioso o altri reati elencati dalla legge. Un “testimone” è chiunque sia stato vittima di un reato grave o chiunque sia stato testimone di un reato e deponga in processi, esponendosi così a un pericolo grave e imminente (ad es., testimoni di atti criminali verificatisi nel loro contesto familiare o ambientale, quali parenti di membri di gruppi criminali; imprenditori e commercianti vittime delle estorsioni). L’ammissione di un testimone al programma di protezione prescinde dal tipo di reato.

La collaborazione deve essere affidabile. Entro 180 giorni dal momento in cui ha espresso la propria volontà a collaborare, il collaboratore dovrà fornire informazioni importanti, in particolare tutte quelle in suo possesso che consentano di ricostruire fatti ed episodi criminali e localizzare e arrestare gli autori degli stessi.

Il programma di protezione è stabilito da una Commissione Centrale – costituita dal Sottosegretario all’Interno, due magistrati e cinque appartenenti alle forze dell’ordine – su richiesta di un procuratore, per un periodo da 6 a 60 mesi. E’ consentita l’adozione di un programma provvisorio, non appena l’interessato manifesta la propria volontà di collaborare. Le misure speciali di protezione possono essere estese ai conviventi del collaboratore o del testimone di giustizia, o a persone esposte a rischi a causa dei loro rapporti con il collaboratore o testimone.

Il sistema di protezione si basa sul principio della “mimetizzazione”, vale a dire il conseguimento del completo anonimato. Gli ammessi al programma sono trasferiti in un luogo di residenza nuovo e sicuro e ricevono un documento d’identità provvisorio, valido soltanto per la durata del periodo di protezione. In casi particolarmente delicati, la legge prevede anche un cambio d’identità permanente.

Possono altresì essere prescritte misure assistenziali per facilitare il reinserimento sociale e fornire sostegno materiale (alloggio, spese di trasferimento, assistenza sanitaria, assistenza legale e psicologica e sussidi per coloro che sono inabili al lavoro).

Il Servizio Centrale di Protezione e i suoi uffici periferici - 19 Nuclei Operativi di Protezione dislocati sul territorio nazionale – sono responsabili dell’attuazione del programma attraverso, inter alia, l’assistenza diretta alle persone ammesse al programma di protezione; contatti con vari organismi di vario tipo (scuola, sanità, lavoro, ecc.) per facilitarne i rapporti umani; e assistenza alla polizia locale nel garantire la loro sicurezza.

Le persone sotto protezione si impegnano a: osservare le norme di sicurezza e collaborare attivamente all’esecuzione delle misure di tutela; essere interrogate, esaminate o rendersi disponibili per eventuali atti da compiere; non rivelare fatti del procedimento a soggetti che non siano le autorità di polizia o giudiziarie e il loro avvocato difensore; e a non contattare persone coinvolte in attività criminali. Diversamente dai testimoni, i collaboratori di giustizia dovranno specificare tutti i loro beni patrimoniali personali, nella loro diretta o indiretta disponibilità, che saranno sequestrati.

⁶⁴L’articolo 24, paragrafo 2(b) della Convenzione stabilisce che le misure di protezione dei testimoni possano includere, “fatti salvi i diritti dell’imputato, compreso il diritto al giusto processo: ... l’adozione di norme relative alle prove onde permettere che le deposizioni siano rese in maniera tale da assicurare l’incolumità del testimone anche attraverso l’uso di mezzi tecnologici di comunicazione come collegamenti video ed altri strumenti adeguati.”

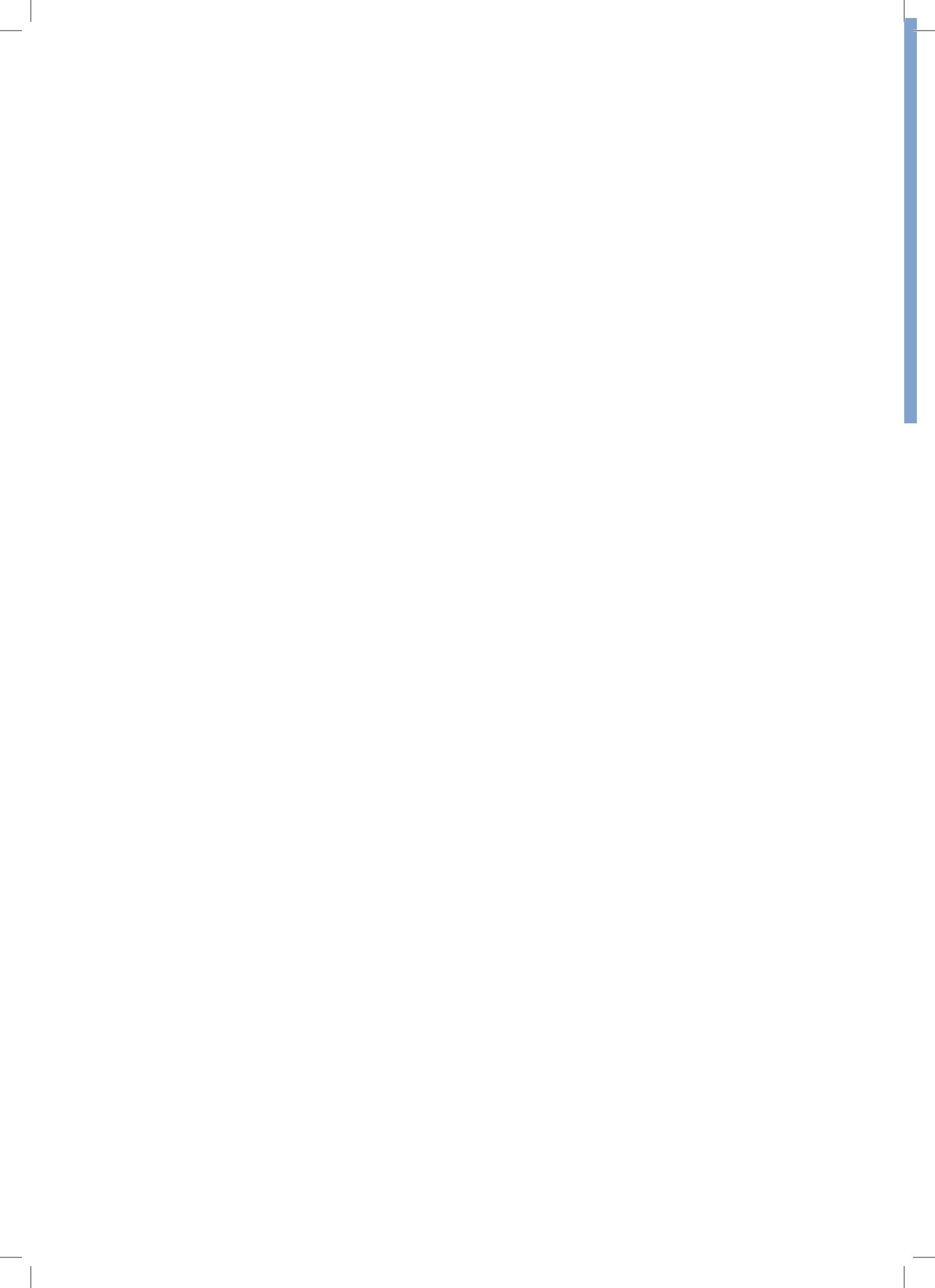
Il programma cessa quando le condizioni che ne hanno richiesto l'adozione vengono meno o per inottemperanza degli obblighi, perpetrazione di reati, ritorno non autorizzato al luogo di origine o rivelazione della nuova identità o del nuovo luogo di residenza. Il beneficiario del programma di protezione ha anche facoltà di fuoriuscire dallo stesso mediante rinuncia scritta.

Il programma può includere misure per facilitare il reinserimento sociale alla fine del percorso di collaborazione. Per i collaboratori di giustizia, tali misure includono un sussidio in denaro per un periodo dai due ai cinque anni, oltre a una somma forfettaria per l'alloggio. Per i testimoni, queste misure coprono un periodo fino a 10 anni e garantiscono il mantenimento del tenore di vita precedente all'ammissione al programma. I testimoni ricevono una somma di denaro come risarcimento per la perdita del loro reddito, possono ottenere prestiti garantiti e vendere i loro immobili all'erario a prezzi di mercato; e se sono dipendenti pubblici, mantengono il posto di lavoro in aspettativa pagata.

116. Nell'esperienza italiana, il sistema di protezione nazionale presenta alcune criticità che gli esperti italiani hanno evidenziato, a confermare quanto sia difficile raggiungere l'efficienza in questo ambito. A livello internazionale, la preoccupazione principale è l'assenza di una cornice giuridica condivisa, che impedisce il trasferimento di testimoni e collaboratori di giustizia in altri Paesi, se non in presenza di un accordo bilaterale tra i Paesi interessati. Sempre dal punto di vista della cooperazione internazionale, un'altra preoccupazione è l'impiego limitato di tecnologie quali la videoconferenza; un maggior uso della videoconferenza per l'escussione delle persone sottoposte al programma di protezione sarebbe davvero auspicabile non solo per mantenere un livello adeguato di sicurezza, ma anche per ridurre o eliminare le spese di viaggio per loro e le loro scorte.

117. Un altro grave problema emerso dall'esperienza italiana riguarda la concessione di una nuova identità permanente ai cittadini stranieri, dal momento che il requisito per ottenerla è l'aver già ottenuto la cittadinanza italiana. Talora possono sorgere problemi anche con la nuova identità legale concessa per la durata della collaborazione. Pur svolgendo una funzione importante nel celare la vera identità della persona interessata, aumentandone in questo modo la sicurezza, il nuovo documento d'identità crea numerosi problemi per il suo futuro reinserimento sociale. Infatti, quando il documento viene reso alle autorità competenti al termine del programma, se il suo titolare intende rimanere nel luogo dove vive sotto protezione (la cosiddetta "località protetta"), dovrà utilizzare la sua vecchia identità, il che creerà difficoltà pratiche e confusione a livello sociale. Un altro problema nasce dal fatto che i cittadini non appartenenti all'Unione Europea hanno bisogno di un permesso di soggiorno per stare in Italia. Attualmente viene concesso loro un permesso per motivi umanitari, ma è stata avanzata una proposta per cambiare la legge in modo da prevedere il rilascio di appositi permessi di soggiorno per testimoni e collaboratori di giustizia.

118. In numerosi Paesi, in passato, la necessità di fornire una protezione adeguata alla magistratura ha portato all'introduzione dei cosiddetti "giudici e procuratori senza volto." Queste misure, tuttavia, sono state gradualmente abbandonate sulla base di considerazioni in materia di diritti umani e giusto processo.





III. COOPERAZIONE INTERNAZIONALE DI POLIZIA E GIUDIZIARIA

A. BASE GIURIDICA INTERNAZIONALE

Sommario: doppio obiettivo della Convenzione di Palermo; reciprocità e strumenti bilaterali come base per la cooperazione internazionale; uso della Convenzione di Palermo per uniformare a livello mondiale le prassi di cooperazione; cooperazione internazionale per i reati non transnazionali.

■ ARTICOLO 1. SCOPO

Lo scopo della presente Convenzione è di promuovere la cooperazione per prevenire e combattere il crimine organizzato transnazionale in maniera più efficace.

119. L'articolo 1 della Convenzione di Palermo recita che lo scopo principale di questo strumento è quello di promuovere la cooperazione per prevenire e combattere il crimine organizzato transnazionale in maniera più efficace. Tale affermazione deve essere interpretata attribuendole un doppio significato: essa si riferisce alle norme della Convenzione che riguardano la collaborazione operativa delle autorità di polizia e giudiziarie, ma anche a quelle norme della Convenzione che mirano al rafforzamento dell'azione penale e della prevenzione a livello nazionale⁶⁵. Riguardo a quest'ultimo aspetto, la Convenzione si rivela uno strumento atto ad aumentare il numero degli stati che adottano misure concrete contro la criminalità organizzata (in linea con gli obblighi e i suggerimenti che essa contiene) in ogni possibile settore di intervento, non solo in quello della cooperazione internazionale.

⁶⁵La convenzione include anche disposizioni sull'assistenza tecnica internazionale, come mezzo per rafforzare i sistemi nazionali.

120. I casi contenuti nel *Digesto*, al pari delle osservazioni degli esperti che hanno partecipato alle riunioni, confermano che negli ultimi anni i paesi hanno condiviso i principi su cui si basa la Convenzione di Palermo e hanno spesso risposto alle sollecitazioni di questo trattato introducendo ampie riforme dei loro sistemi giuridici nazionali. È sullo sfondo di questa adesione diffusa all'obiettivo generale della convenzione che è stato analizzato, alla luce dei casi presentati, il secondo e più specifico aspetto dell'articolo 1: operazioni degli organismi di polizia e giudiziari in un contesto internazionale.

121. In tale contesto, bisogna riconoscere che l'esistenza di una solida base giuridica di riferimento non è di per sé sufficiente per elaborare in maniera efficace delle prassi di assistenza a livello internazionale. È necessaria altresì, per citare un esperto che è intervenuto nel corso della seconda riunione, "una moderna cultura professionale di cooperazione internazionale" in altre parole una propensione ad ampliare l'analisi e l'approccio investigativo ad un caso in modo da includerne gli aspetti transnazionali nonché ad investire risorse operative per il coordinamento con le autorità straniere. Alcuni dei casi presentati dimostrano che la mancanza di un atteggiamento professionale di questo tipo e di risorse concrete non solo danneggia la qualità della risposta quando viene richiesta l'assistenza da parte di un altro stato, ma rende anche poco inclini a richiedere la cooperazione. Una descrizione emblematica di tali problemi è stata fornita dall'esperto del Sudafrica nel suo intervento sulla cooperazione di polizia durante la prima riunione degli esperti. Quest'ultimo ha evidenziato difficoltà che non necessariamente scaturiscono da carenze del sistema giuridico, ma riguardano piuttosto la politica nazionale in materia di criminalità e attitudini strategiche in generale: (a) mancanza di disponibilità ad interessarsi ad un reato che è avvenuto in un altro paese ("il tuo reato non è un mio reato"); (b) mancanza di conoscenza dei fenomeni criminali locali (per esempio il traffico di metalli preziosi o delle specie in via di estinzione); (c) scarsa conoscenza del reato; (d) mancata adesione a strumenti giuridici internazionali; e (e) diversa percezione delle priorità a livello globale e regionale. Nei dibattiti successivi gli esperti hanno convenuto che lo sviluppo di programmi globali e regionali di assistenza tecnica incentrati sulla promozione della cooperazione internazionale e la creazione di organismi coordinatori potrebbero aiutare a superare questi ostacoli di carattere generale.

122. Molte disposizioni contenute nella Convenzione di Palermo riguardano la cooperazione di polizia e giudiziaria: la lotta al riciclaggio di denaro (articolo 7); la cooperazione ai fini della confisca (articolo 13); l'extradizione (articolo 16); il trasferimento delle persone condannate (articolo 17); l'assistenza giudiziaria reciproca (articolo 18); indagini comuni (articolo 19); tecniche investigative speciali (articolo 20); trasferimento dei procedimenti penali (articolo 21); e varie forme di cooperazione di polizia (articolo 27). Anche i tre Protocolli contengono alcune disposizioni riguardanti l'assistenza reciproca, nonché la cooperazione amministrativa e di polizia in relazione ad aspetti particolari dei reati contemplati.

123. Naturalmente, il quadro giuridico della cooperazione internazionale va ben oltre le disposizioni della Convenzione di Palermo. L'analisi dei casi raccolti in questo *Digesto* porta alla conclusione che nelle situazioni in cui la cooperazione può essere offerta solo se esiste una disposizione di legge che la contempla, (come per l'extradizione e la mutua assistenza giudiziaria) la legislazione interna (accompagnata o meno da un'assicurazione di reciprocità) e gli accordi bilaterali o regionali sono la base giuridica prevalente.

124. Ciò è in linea con la natura “sostitutiva/integrativa” della Convenzione⁶⁶ e sembra indicare che gli addetti ai lavori tendono ancora a privilegiare le leggi nazionali e le intese bilaterali o regionali rispetto ai trattati internazionali. Le motivazioni possibili per questa situazione sono molte: perché tali leggi ed intese sono fatte su misura per rispondere a precise esigenze degli stati interessati; perché spesso consentono di continuare ad utilizzare un modus operandi già sperimentato da tempo o perché corrispondono in maniera più puntuale alle specificità dei sistemi giuridici nazionali e soddisfano, in particolare, speciali esigenze procedurali. Al tempo stesso, va notato che i casi non confermano - ma nemmeno escludono - l'ipotesi che nel settore della cooperazione giudiziaria le autorità nazionali potrebbero non essere ancora pienamente consapevoli delle potenzialità delle convenzioni multilaterali in materia penale o avere la tendenza ad ignorarle. Per esempio, in relazione a **ROM 2**, un caso di frode informatica transnazionale, l'esperto rumeno ha ricordato che un paese a cui era stato richiesto di fornire assistenza ha chiesto un'assicurazione di reciprocità, cosa che non era necessaria in quanto entrambi i paesi erano Parti contraenti della Convenzione di Palermo.

125. Pertanto, considerando che l'articolo 18 della Convenzione fornisce una regolamentazione completa della mutua assistenza giudiziaria (che può risultare in alcuni casi persino più favorevole di quella prevista dai trattati bilaterali), le conclusioni precedenti sono completate dalla seguente raccomandazione:

LEZIONE APPRESA

In materia di mutua assistenza giudiziaria, si dovrebbe promuovere l'utilizzo delle disposizioni contenute nell'articolo 18 della Convenzione di Palermo. Tali disposizioni offrono un regime giuridico completo e moderno che può favorire un'assistenza più fattiva nei procedimenti penali che rientrano nell'ambito di applicazione della Convenzione. In linea con il paragrafo 7 dell'articolo in argomento, l'applicazione delle norme contenute nella Convenzione dovrebbe essere fortemente incoraggiata, laddove queste facilitino la cooperazione, in alternativa alle norme contenute nei trattati bilaterali o regionali o nelle legislazioni nazionali.

126. Nell'ambito del caso **ROM 2**, le autorità inquirenti della Romania avevano richiesto formale assistenza (informazioni, prove pertinenti, documenti, dichiarazioni di testimoni) a più di 20 paesi, dei quali solo due non erano parti contraenti della Convenzione di Palermo. L'assistenza è stata richiesta sulla base della “reciprocità”, di accordi bilaterali e della Convenzione di Palermo. L'esperto ha concluso che: “l'aspetto più problematico per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria internazionale è coordinare tutti gli elementi quando

⁶⁶La funzione della Convenzione di Palermo come alternativa per lo meno parziale rispetto agli strumenti giuridici bilaterali e regionali per l'assistenza giudiziaria reciproca, è esplicitamente indicata al paragrafo 7 dell'articolo 18: “I paragrafi da 9 a 29 del presente articolo si applicano alle richieste presentate ai sensi del presente articolo se i relativi Stati Parte non sono vincolati da un trattato di assistenza giudiziaria reciproca. Nel caso in cui detti Stati Parte siano vincolati da un tale trattato, si applicano le disposizioni corrispondenti di detto trattato a meno che gli Stati Parte non accettino di applicare i paragrafi da 9 a 29 del presente articolo in luogo di dette disposizioni. Si incoraggiano fortemente gli Stati Parte ad applicare questi paragrafi nel caso in cui facilitino la cooperazione”. Analogamente, nell'ambito della cooperazione di polizia, l'articolo 27.2 stabilisce che “Gli Stati Parte valutano l'opportunità di concludere intese o accordi bilaterali o multilaterali per la diretta collaborazione tra le proprie istituzioni preposte alla lotta al crimine... In mancanza di tali accordi o intese... le Parti possono considerare la presente Convenzione come base per la reciproca collaborazione di polizia in relazione ai reati trattati dalla Convenzione stessa...”

più strumenti giuridici sono applicabili, più canali e mezzi di comunicazione possono essere utilizzati e ci sono diversi tempi di risposta a seconda delle procedure seguite da ciascun paese.”

127. Un’osservazione di questo tipo offre un buon punto di partenza per analizzare un aspetto della Convenzione di Palermo che forse non ha ricevuto sufficiente attenzione. Oltre ad offrire una base giuridica per la cooperazione nelle situazioni in cui non esistono altre basi disponibili e oltre a fornire procedure che in alcune circostanze facilitano la cooperazione più di quelle previste da altri accordi esistenti, la Convenzione può anche rappresentare uno strumento per uniformare ulteriormente le prassi di cooperazione a livello globale. In casi come **ROM 2**, in cui il coordinamento di molteplici fonti di assistenza è essenziale, un’applicazione generale della Convenzione da parte di tutti i paesi richiesti sarebbe di per sé un fattore determinante per un’efficace cooperazione.⁶⁷ Malgrado le evidenti differenze tra cooperazione interregionale e cooperazione a livello mondiale, pur tuttavia esistono motivi per ritenere che i paesi possono trarre vantaggio, a livello globale, dalla Convenzione di Palermo, come hanno fatto le regioni utilizzando i loro strumenti regionali.

128. Il ruolo significativo svolto dalla Convenzione Europea relativa all’Assistenza Giudiziaria in Materia Penale del 1959, per esempio, è ampiamente sottolineato nei casi russi, ed è opinione comune in Europa che tale strumento, largamente utilizzato per decenni anche nell’ambito dell’Unione Europea, abbia dato forma alla prassi dell’assistenza reciproca della regione, stabilendo concetti giuridici e criteri fondamentali che ora rappresentano una cultura comune in materia di mutua assistenza giudiziaria e che hanno avuto un ruolo nella formazione dei relativi sistemi nazionali. Pertanto, senza voler negare il valore e gli eventuali vantaggi offerti dagli strumenti bilaterali e regionali, la raccomandazione implicita nelle osservazioni dell’esperto rumeno dovrebbe essere attentamente valutata a sostegno della seguente conclusione:

LEZIONE APPRESA

L’uso della Convenzione di Palermo come base giuridica per la cooperazione di polizia e giudiziaria dovrebbe essere incoraggiato anche come fattore importante per lo sviluppo di prassi di cooperazione allineate a livello globale.

Nei casi in cui la richiesta di cooperazione è rivolta a vari paesi, si dovrebbe prendere in considerazione la possibilità di usare la Convenzione di Palermo come unica base giuridica, valida per tutti, allo scopo di favorire maggiore omogeneità e coordinamento all’atto di concedere l’assistenza.

129. Anche i reati di natura non transnazionale possono richiedere la cooperazione internazionale in materia penale; ciò conferma l’utilità della Convenzione di Palermo come strumento per allineare le prassi di cooperazione. Spesso le autorità nazionali si trovano a dover chiedere assistenza per casi che riguardano reati a

⁶⁷Le disposizioni relative alla mutua assistenza giudiziaria della Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope e della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione sono molto simili a quelle della Convenzione di Palermo e potrebbero contribuire alla creazione di regolari prassi per la mutua assistenza giudiziaria per tutti i tipi di reati transnazionali.

carattere meramente nazionale, perché l'indagine rivela elementi che coinvolgono la sfera internazionale (per esempio, il presunto autore del reato o elementi e fonti di prova si trovano all'estero).

■ ARTICOLO 16 ESTRADIZIONE E ARTICOLO 18. ASSISTENZA GIUDIZIARIA RECIPROCA

Ampio ambito di applicazione

Articolo 16, paragrafo 1

1. *Il presente articolo si applica ai reati previsti dalla presente Convenzione o nei casi in cui il reato di cui all'articolo 3 paragrafo 1 (a) o (b), implichi il coinvolgimento di un gruppo criminale organizzato e la persona oggetto della richiesta di estradizione si trovi nello Stato Parte richiesto ...*

Articolo 18, paragrafo 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 ... 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 coinvolto un gruppo criminale organizzato.

130. Mentre, con riguardo alla cooperazione di polizia, l'articolo 27 della Convenzione di Palermo non ammette eccezioni riguardo al suo ambito di applicazione, che rimane limitato ai reati transnazionali, nelle disposizioni relative alla cooperazione giudiziaria l'applicazione della Convenzione non è strettamente confinata entro i limiti della "Transnazionalità". Per quanto riguarda l'extradizione, l'articolo 16 fissa autonomamente il suo ambito di applicazione evitando qualsiasi riferimento alla natura transnazionale dei reati per i quali viene richiesta l'extradizione. Per quanto attiene all'assistenza giudiziaria, nell'articolo 18 il carattere transnazionale del reato è ancora un requisito necessario, ma il suo concetto è esteso ben oltre quello usato all'articolo 3 per definire l'ambito generale di applicazione della Convenzione.

B. COOPERAZIONE DI POLIZIA

Sommario: *scambio di intelligence sulla criminalità organizzata e relativi accordi bilaterali; ruolo della cooperazione tempestiva e dello scambio spontaneo di informazioni; necessità di un continuo coordinamento per le indagini esperite da più paesi; cooperazione diretta, informale.*

■ ARTICOLO 27. COOPERAZIONE DI POLIZIA

Gli Stati Parte collaborano strettamente tra di loro, coerentemente con i rispettivi ordinamenti giuridici ed amministrativi nazionali, per rafforzare l'efficacia dell'azione di polizia volta al contrasto dei reati di cui alla presente Convenzione.

131. Come già notato, molti dei casi raccolti in questo digesto sono caratterizzati dalla raccolta dei dati di intelligence e dall'ampliamento dell'indagine al di là dei singoli "reati finali". Questi due elementi hanno un impatto considerevole anche sulle modalità della cooperazione internazionale, specialmente in relazione ai reati transnazionali. Per quanto riguarda la condivisione dei dati di intelligence, i casi evidenziano un duplice quadro: mentre si riscontrano interessanti e significativi esempi di cooperazione nella raccolta e nello scambio di informazioni relative a reati e gruppi criminali già identificati, non ci sono invece indicazioni di cooperazione per quanto attiene alla conduzione di indagini e allo scambio di informazioni di carattere più generale e "a priori", nonostante l'articolo 27 della Convenzione di Palermo lo preveda. In effetti, tale articolo, in particolare il paragrafo 1, prevede la cooperazione già in una fase iniziale, quando le informazioni disponibili possono indicare solo il sospetto di un'eventuale condotta criminale (paragrafo 1(e) riguarda il modus operandi generalmente adottato dai gruppi criminali), nonché la cooperazione per l'individuazione precoce dei reati (paragrafo 1(f)).

■ ARTICOLO 27. COOPERAZIONE DI POLIZIA

1. ...Ciascuno Stato Parte adotta, in particolare, misure effettive:

- (a) per rafforzare e, laddove necessario, istituire canali di comunicazione ...*
 - (b) per cooperare con altri Stati Parte nella conduzione di indagini relative ai reati trattati dalla presente Convenzione ...*
 - (c) per fornire, ove opportuno, i necessari strumenti o quantitativi di sostanze per fini investigativi o di analisi.*
 - (d) per facilitare l'effettivo coordinamento ... e per promuovere lo scambio del personale e degli esperti, compreso, nel rispetto delle intese e degli accordi bilaterali tra gli Stati Parte interessati, il dislocamento di ufficiali di collegamento;*
 - (e) per lo scambio di informazioni sui mezzi specifici e i metodi usati dai gruppi criminali organizzati ...*
 - (f) per scambiare le informazioni e coordinare le misure amministrative e d'altro genere adottate opportunamente allo scopo di individuare precocemente i reati di cui alla presente Convenzione.*
-

132. La mancanza di informazioni su questo specifico aspetto della cooperazione di polizia può dipendere dalla natura dei casi raccolti, che riguardano le indagini e il perseguimento dei reati e non l'intera attività internazionale dei servizi preposti alla lotta al crimine. Inoltre, come è stato notato dall'esperto serbo, (con particolare riferimento ai sottoparagrafi (e) ed (f) dell'articolo 21, paragrafo 1), la mancanza di informazioni potrebbe semplicemente evidenziare il fatto che la cooperazione contro la criminalità transnazionale ha ormai

raggiunto uno sviluppo tale da farla considerare parte integrante della prassi lavorativa ordinaria. In ogni caso, per verificare in che modo è stata data attuazione a quanto disposto in merito dalla Convenzione, sarebbe necessario un altro tipo di analisi, a partire dallo studio degli accordi bilaterali o regionali per la cooperazione di polizia (che comprendono tradizionalmente anche lo scambio dell'intelligence criminale) fino alla relativa applicazione.

■ ARTICOLO 27. COOPERAZIONE DI POLIZIA

2. ... Gli Stati Parte valutano l'opportunità di concludere intese o accordi bilaterali o multilaterali per la diretta collaborazione tra le proprie istituzioni preposte alla lotta al crimine In mancanza di tali accordi o intese ... le Parti possono considerare la presente Convenzione come base per la reciproca collaborazione di polizia

133. L'articolo 27, paragrafo 2 della Convenzione impone anche agli Stati Parte di valutare l'opportunità di concludere accordi bilaterali o multilaterali per la cooperazione diretta fra le proprie istituzioni preposte alla lotta al crimine. L'esperto della Svizzera ha fornito il testo di un accordo bilaterale tra la Svizzera e la Germania. In gran parte ispirato agli accordi Schengen in vigore fra alcuni degli Stati membri dell'Unione Europea, tale accordo è incentrato sulla cooperazione alle frontiere e le attività criminali transfrontaliere; tuttavia prevede un'ampia gamma di obblighi e comprende la cooperazione ai fini della prevenzione⁶⁸. È molto probabile che questo tipo di accordo possa aiutare le istituzioni preposte alla lotta al crimine a stabilire un regolare scambio di informazioni, per quanto riguarda la natura generale dei fenomeni criminali, e segnalazioni precoci per specifici episodi criminali. Il riquadro di seguito riportato contiene stralci scelti del citato accordo che ne illustrano la vasta portata.

ESEMPIO DI AMBITO DI APPLICAZIONE DELL' ACCORDO SULLA COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA IN MATERIA DI POLIZIA FRA SVIZZERA E GERMANIA

Articolo 1 Interessi comuni in materia di sicurezza

Gli Stati contraenti si comunicano le loro priorità nella lotta contro la criminalità, come pure i progetti importanti nell'ambito di polizia con ripercussioni sugli affari dell'altro Stato contraente. Nell'elaborazione di programmi di polizia e nell'esecuzione di misure di polizia, le Parti considerano gli interessi comuni in materia di sicurezza. Se ritiene che l'altro Stato contraente debba intraprendere determinati passi a garanzia della sicurezza comune, uno Stato contraente può presentare una proposta.

Articolo 2 Analisi comune della sicurezza

Gli Stati contraenti mirano a uniformare il più possibile il livello di informazione sulla situazione della sicurezza in materia di polizia. A questo scopo si scambiano periodicamente resoconti fondati su precisi criteri ed esaminano assieme almeno una volta all'anno le priorità relative alla sicurezza.

Articolo 3 Prevenzione di minacce e lotta contro la criminalità

Nel rispetto degli interessi di sicurezza dell'altro Stato contraente, gli Stati contraenti intensificano la cooperazione per quel che riguarda la prevenzione di minacce alla sicurezza o all'ordine pubblico, nonché nel campo della lotta

⁶⁸Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica federale di Germania sulla cooperazione transfrontaliera in materia di polizia e giudiziaria (Accordo di polizia tra Svizzera e Germania)

contro la criminalità. Questa cooperazione ha luogo nell'ambito del diritto nazionale, nella misura in cui dal presente accordo non risulti altrimenti. Le prescrizioni sulla cooperazione internazionale nel campo della lotta contro la criminalità per il tramite dei servizi centrali nazionali, specialmente nel quadro dell'Organizzazione internazionale della polizia criminale (OIPC- Interpol), sono completate dalle seguenti disposizioni.

Articolo 11 Trasmissione spontanea di informazioni

In casi particolari, le autorità di polizia degli Stati contraenti si scambiano spontaneamente le informazioni che sembrano essere necessarie al destinatario per favorire la prevenzione di minacce concrete alla sicurezza o all'ordine pubblico oppure per la lotta contro i reati.

134. Un altro esempio di scambio di intelligence di carattere generale è stato fornito dagli esperti italiani, i quali hanno presentato un modello di accordo che l'Italia ha stipulato con un considerevole numero di paesi. Nell'accordo, le istituzioni preposte alla lotta al crimine dei due Stati concordano non solo di svolgere, ove opportuno, attività coordinate per la prevenzione e la repressione del crimine organizzato, ma anche di favorire uno scambio di informazioni generale "di natura tecnica e operativa" sui fenomeni criminali di interesse.

STRALCI DA MODELLI DI ACCORDI BILATERALI DI COOPERAZIONE ITALIANI

Il testo del modello stabilisce con esattezza:

Le Parti, in conformità con le rispettive legislazioni nazionali e nel rispetto del diritto internazionale, si impegnano a favorire lo scambio di informazioni di natura tecnica ed operativa, sui fenomeni criminali di reciproco interesse e a condurre attività congiunte di prevenzione e contrasto della criminalità organizzata.

E, a tale scopo,

Le Parti curano lo scambio sistematico e dettagliato, su richiesta o di propria iniziativa, delle informazioni relative ai fenomeni criminali di interesse.

Costituzione di un gruppo di Lavoro

Un altro modello di accordo italiano prevede la creazione di un Gruppo di Lavoro stabile per lo scambio di informazioni e la cooperazione operativa; il testo specifica:

Entrambe le Parti, in conformità con le rispettive legislazioni nazionali e con il diritto internazionale vigente, si dichiarano disponibili a costituire un Gruppo di lavoro italo-xxx con il compito di perseguire le seguenti finalità:

1. scambio di analisi e di informazioni di comune interesse, anche di natura operativa, sui fenomeni criminali, sui soggetti coinvolti, sul loro modus operandi e sulle strutture, che rivestono interesse reciproco. Gli esiti potranno agevolare l'elaborazione di una mappatura, anche informatica, delle organizzazioni criminali operanti nei due Paesi;
2. avvio di ogni iniziativa di carattere informativo-operativo, volta ad individuare e a localizzare i patrimoni ed i beni di illecita provenienza, anche attraverso la definizione di meccanismi investigativi comuni. Approfondimento della conoscenza dei rispettivi ordinamenti in materia di sequestro e confisca dei proventi illeciti allo scopo di individuare i migliori strumenti giuridici che consentano di aggredire i patrimoni illeciti.

135. La varietà dei tipi di informazione che possono essere scambiati a livello internazionale è descritta dall'esperto serbo in relazione ad un caso che ha richiesto una cooperazione internazionale molto intensa: "Le istituzioni preposte alla lotta al crimine coinvolte (polizia, magistratura inquirente, magistratura giudicante) hanno potenziato i contatti professionali e la cooperazione tra i membri dei loro servizi e i partner stranieri

al fine di aggiornare in maniera proficua il loro know-how e di incoraggiare lo scambio di informazioni e di dati sulle rispettive legislazioni, in particolare lo scambio di leggi ed altri atti giuridici, materiale analitico, statistiche e rapporti sul crimine organizzato e sul riciclaggio di denaro derivante da reati commessi dai gruppi di criminalità organizzata.”

136. In **ELS 1**, l'esperto salvadoregno ha spiegato che “il caso è iniziato con uno scambio di intelligence fra le agenzie per il controllo della droga di El Salvador, Nicaragua e Costa Rica, a seguito di occasionali sequestri di sostanze stupefacenti effettuati dalle autorità degli ultimi due paesi nel periodo 2004-2008. Dopo aver raccolto tutte le informazioni e i dati di intelligence, è iniziata l'attività di indagine a carico dell'organizzazione, e un'azione giudiziaria formale in tutti e tre gli stati”. L'azione penale e il procedimento si sono svolti a El Salvador, il paese dei principali organizzatori del traffico illecito e dei capi del gruppo criminale organizzato coinvolto. In **BRA 5** un caso di criminalità informatica transnazionale che ha interessato Brasile, Paesi Bassi e Stati Uniti l'indagine è stata innescata da informazioni raccolte in quest'ultimo paese che poi non ha partecipato al perseguimento dei reati. In **ITA 17**, un caso relativo alla scoperta in Polonia, Spagna e Italia di banconote in euro contraffatte, l'indagine italiana è stata avviata dopo aver ricevuto informazioni di carattere generale “nel quadro della cooperazione internazionale”; tutti e tre i paesi hanno poi cooperato nella fase dell'esercizio dell'azione penale e in quella del giudizio.

137. In altri casi (per esempio in **BRA 10**) le indagini sono scaturite da richieste di mutua assistenza giudiziaria che hanno consentito alle autorità destinarie delle richieste di scoprire reati che erano stati perpetrati nell'ambito della loro giurisdizione. In **UKG 2**, il susseguirsi di scambio di intelligence e cooperazione investigativa è stato molto complesso: nel 2005 la polizia del Regno Unito ha iniziato a indagare sulle attività di alcuni criminali di carriera coinvolti nell'importazione e distribuzione di cocaina e ha scoperto dei collegamenti con Spagna e Olanda. Di conseguenza “sono stati stabiliti con le autorità di polizia spagnole e olandesi dei protocolli per una buona condivisione dell'intelligence”; nel 2007, la polizia olandese ha ricevuto dati di intelligence che hanno consentito una serie di arresti nel Regno Unito e l'avvio di un'indagine e di un'azione penale ufficiali durante le quali si sono rivelate utili anche le prove raccolte dalle autorità olandesi. In **SER 1** l'esperto ha specificato che “dopo un'attenta e dettagliata analisi dei fatti pertinenti e dell'intelligence a disposizione, è stato aperto un dossier di polizia; i risultati dell'analisi sono stati confrontati con i fatti e i dati derivanti dalle fonti di intelligence di vari paesi.”

138. Nel complesso, i casi dimostrano che molte sono le fonti di informazione e le iniziative internazionali che possono innescare un'indagine e i dati di intelligence forniti da altri paesi possono giocare ruoli diversi. Il caso **BRA 13**, riguardante il traffico illecito di specie in via di estinzione, dimostra anche che lo scambio di informazioni ai fini di un'indagine penale può avere la sua origine in un precedente contesto non penale. L'esperto brasiliano ha sottolineato che in questo caso la cooperazione internazionale, fondamentale per il successo dell'indagine, è avvenuta fra paesi che aderiscono alla Convenzione sul commercio internazionale di specie della flora e della fauna selvatiche minacciate (acronimo inglese: CITES), e consisteva inizialmente in un lavoro comune per identificare e tracciare il profilo della condotta criminale oggetto di indagine. A tal riguardo, è opportuno precisare che la CITES è uno schema normativo per disciplinare a livello internazionale il commercio lecito di tali specie, che fornisce pochi mezzi e strumenti di diritto penale. Sarebbe interessante esaminare se sistemi internazionali di norme che regolamentano commerci leciti (per esempio di sostanze stupefacenti o armi da fuoco) rappresentino un quadro di riferimento istituzionale e offrano opportunità concrete per lo scambio di intelligence a livello internazionale ai fini della repressione dei relativi traffici illeciti e, in caso positivo, fino a che punto essi siano efficaci.

139. Nei casi riguardanti la **Nigeria**, l'esperto ha attribuito grande importanza al “rapido scambio di informazioni non riservate provenienti da fonti aperte fra le autorità di polizia dei vari paesi” come modo efficace per

avviare le indagini e la cooperazione internazionale. A tal riguardo, si dovrebbe tener presente che la Convenzione di Palermo non contiene, fra le disposizioni riguardanti la cooperazione di polizia, una norma specifica sulle “informazioni spontanee” che è invece presente nel succitato accordo svizzero-tedesco e in alcuni strumenti multilaterali di diritto penale⁶⁹. Tuttavia, l’insieme dei meccanismi di cooperazione previsti dall’articolo 27 può ugualmente consentire l’avvio di un’indagine in un paese straniero, in particolare l’obbligo contenuto nel paragrafo 1 (f) di scambiare le informazioni e coordinare le misure amministrative allo scopo di individuare precocemente i reati. Inoltre, l’articolo 18 della Convenzione paragrafi 4 e 5 che riguarda la mutua assistenza giudiziaria, prevede un meccanismo di “informazioni spontanee” come misura non obbligatoria e ne disciplina dettagliatamente gli effetti. Non è da escludere che tali disposizioni possano essere utilizzate come base giuridica anche dalle istituzioni di polizia. Nel corso della riunione tenutasi a Roma, gli esperti hanno convenuto sull’importanza dello scambio spontaneo di informazioni ed hanno notato che tale scambio riguarda soprattutto i servizi di polizia e i pubblici ministeri: i loro contatti diretti possono portare ad un uso più ampio delle segnalazioni precoci riguardanti reati di pertinenza di altre giurisdizioni. Nel corso della stessa riunione l’esperto italiano ha sottolineato che nei casi di traffico di beni culturali, per esempio, lo scambio di informazioni tra i servizi di polizia ha rappresentato spesso il “primo livello di dialogo” con un paese straniero, e ciò assume particolare importanza quando si parla di reati contro i beni culturali, un settore in cui non esistono meccanismi specializzati per promuovere l’assistenza operativa internazionale.⁷⁰

140. Alla luce dei casi analizzati in questo *Digesto*, quello che è certo è che nel contrasto alla criminalità organizzata transnazionale la cooperazione di polizia dovrebbe cominciare già nelle fasi iniziali del lavoro di indagine. Ipoteticamente, in casi quali **ALB 1**, un esempio tipico di consegna controllata internazionale nell’ambito di un traffico di droga, o **ROM 1**, per il quale l’intelligence raccolta a livello internazionale ha permesso di elaborare un grafico che illustrava nel dettaglio le ramificazioni di una rete di tratta di esseri umani attiva in Spagna, Francia, Regno Unito e Italia, le indagini non sarebbero state così fruttuose, o non sarebbero state avviate del tutto, se le autorità straniere non fossero state così celeri nel coinvolgere i paesi maggiormente interessati a seguito di una sospetta condotta criminale. Alla luce di ciò, si può concludere quanto segue:

LEZIONE APPRESA

In casi concernenti la criminalità organizzata transnazionale, gli organismi preposti alla lotta al crimine dovrebbero mettersi in contatto quanto prima con le altre giurisdizioni interessate. Se la comunicazione viene avviata sin dalle prime fasi dell’azione di polizia (per esempio, prima di stabilire il programma definitivo delle indagini) il successivo coordinamento dell’attività investigativa ne risulterà fortemente agevolato.

141. I casi presentati mostrano chiaramente che, in presenza di reati di criminalità organizzata transnazionale, la cooperazione a livello di polizia e di autorità inquirenti è raramente limitata all’assistenza fornita in relazione a singoli atti; essa consiste piuttosto in una serie di attività, continue e collegate fra loro, portate avanti da due o più paesi con un’azione combinata e complessa. Ciò comporta un coordinamento delle iniziative riguardanti

⁶⁹Si veda, ad esempio, l’articolo 10 della Convenzione del Consiglio d’Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato del 1990.

⁷⁰Si veda, tuttavia, il nuovo meccanismo creato dall’Interpol discusso nel Capitolo V.

le indagini, in termini di programmazione, scadenze e ripartizione del lavoro. Una cooperazione di questo tipo, pertanto, è spesso supportata da strutture più o meno formali nell'ambito delle quali l'azione di coordinamento è agevolata. Come già detto, la creazione di squadre investigative comuni si è rivelata una delle misure istituzionali di più alto livello nell'ambito della cooperazione investigativa ma, anche in assenza di queste ultime, il carattere transnazionale dei reati di criminalità organizzata sta imponendo – per lo meno nei casi più complessi – un nuovo concetto di gestione delle indagini e dell'azione penale. Tale concetto è una conseguenza diretta e inevitabile della natura stessa del crimine transnazionale, in particolar modo quando si tratta di un traffico internazionale (di qualsiasi tipo di prodotto), che comporta la perpetrazione di reati collegati fra loro, in molteplici territori, da parte di individui e gruppi che ricoprono ruoli distinti, ma connessi dal punto di vista funzionale.

142. Nel presentare **SER 1**, un caso di traffico di droga con 5 persone perseguite in Serbia e 47 in altri paesi, l'esperto serbo rifletteva sul fatto che “non è sufficiente coordinare le attività di organismi appartenenti a paesi diversi, è necessario far sì che i medesimi organismi pianifichino e realizzino tali attività per la durata dell'intero processo – i medesimi rappresentanti della polizia, della procure e dei tribunali. Questo metodo è possibile solo...se le indagini congiunte vengono condotte avendo come obiettivo l'intera organizzazione criminale e le sue attività illecite nei territori di tutti gli stati interessati. Inchieste di vaste proporzioni molto spesso devono essere condotte simultaneamente in tutti i paesi coinvolti. I grossi gruppi criminali sembrano poter essere smantellati solo in questo modo. Se si agisce altrimenti, c'è il pericolo che determinati sottogruppi dell'organizzazione, che per vari motivi sfuggono all'inchiesta in diversi paesi, ...continuino la loro attività, rinnovando la rete e dando ben presto nuova vita all'intera organizzazione”. Questa osservazione evidenzia che la complessità della cooperazione internazionale contro il crimine organizzato e il “coordinamento protratto nel tempo” che essa richiede sono legati alla natura transnazionale del crimine organizzato e che sia la complessità che la dimensione di continuità sono entrambe funzionali alle strategie volte a smantellare l'intera organizzazione criminale.

UN CASO DI COORDINAMENTO COMPLESSO

Il caso **ITA 8** fornisce un buon esempio di coordinamento complesso nell'ambito di un'indagine relativa ad un caso di criminalità transazionale. In questo caso, una potente rete criminale composta da cittadini serbi, croati, albanesi e montenegrini, residenti in vari paesi dell'Europa e dell'America Latina era dedicata al traffico di cocaina ed eroina destinate ai mercati europei. I principali organizzatori del traffico risiedevano nell'Europa settentrionale e centrale, in Albania e Sudamerica, mentre altri membri operavano in Europa con una grande mobilità e con l'appoggio di cellule locali. Le operazioni a livello locale e le comunicazioni fra le cellule locali erano sempre “filtrate” dalla cupola criminale.

I paesi che hanno avviato i procedimenti erano Croazia, Germania, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi; Austria, Belgio e Slovenia hanno collaborato alle indagini. Tali indagini sono iniziate in Germania e in Italia, mentre gli altri paesi sono stati coinvolti man mano che venivano evidenziati la portata del traffico e il gran numero di persone e territori interessati. A causa della partecipazione di Croazia e Slovenia, si è potuto ricorrere solo parzialmente ai meccanismi di cooperazione di polizia dell'Unione Europea.

Dalla presentazione del caso e dai documenti annessi si evince che il coordinamento internazionale è stato raggiunto soprattutto attraverso un cospicuo numero di riunioni a cui hanno partecipato autorità inquirenti e di polizia, con un duplice obiettivo: scambio di informazioni per agevolare il prosieguo delle indagini e una pianificazione congiunta delle operazioni. Per i paesi membri dell'Unione Europea, la normativa di riferimento comprendeva gli strumenti giuridici dell'Ue (l'articolo 39 dell'Accordo Schengen era esplicitamente menzionato), la Convenzione di Palermo e diverse convenzioni del Consiglio d'Europa. L'esperto che ha presentato il caso ha specificato che per i Paesi che non rientrano nella Unione Europea sono stati impiegati strumenti di “soft law” (intese). Per esempio, la Direzione Nazionale Antimafia italiana ha adottato un'intesa speciale con il Ministero

dell'Interno della Croazia per la cooperazione nel settore della confisca, poiché la Croazia a quel tempo non aveva aderito alla Convenzione di Palermo.

Il procedimento penale in Italia si è definitivamente concluso con la condanna di 22 persone alla reclusione da 1 a 20 anni e la confisca dei beni per un valore di più di 8 milioni di euro.

L'esperto ha concluso affermando significativamente che tutte le autorità intervenute nelle indagini si sono rese conto che era indispensabile procedere al pieno coordinamento delle varie operazioni di polizia a livello nazionale e che la cooperazione di polizia, in presenza di complessi reati transnazionali, dà i suoi frutti solo se tale coordinamento viene portato avanti in maniera efficace.

143. Il paragrafo 1 (a) dell'articolo 27 della Convenzione di Palermo prevede canali di comunicazione tra autorità, istituzioni e servizi di contrasto al crimine, "al fine di facilitare un sicuro e *rapido* scambio di informazioni"; il paragrafo 2 dello stesso articolo prevede la conclusione di intese o accordi "per la diretta collaborazione tra... le istituzioni preposte alla lotta al crimine". Entrambi le disposizioni sottolineano che una cooperazione di questo tipo ridurrebbe al minimo le formalità e l'assistenza dei colleghi stranieri sarebbe diretta. Tali caratteristiche ricorrono nella maggior parte dei casi esaminati nel presente *Digesto* e gli esperti le considerano fattori importanti per la buona riuscita delle indagini. Più precisamente, per cooperazione diretta e informale si intende un contatto diretto tra operatori di polizia (o pubblici ministeri) senza l'intervento delle autorità giudiziarie, diplomatiche o governative ai più alti livelli. L'importanza di questo tipo di contatto è sottolineata, ad esempio, in **ALB 1** e in **BRA 3**, e implicitamente riconosciuta in tutti i casi in cui sono intervenuti gli ufficiali di collegamento o altre istituzioni internazionali di polizia. In **BRA 3** l'esperto ha specificato che "l'esistenza di canali ufficiali di cooperazione internazionale, inclusi quelli previsti dai trattati di mutua assistenza giudiziaria, non esclude la necessità e l'importanza della cooperazione diretta tra organismi di polizia, in particolare nella fase iniziale delle indagini, per ottenere i risultati migliori".

C. ASPETTI ISTITUZIONALI

Sommario: *il ruolo degli ufficiali di collegamento; le molteplici funzioni degli organismi e delle intese bilaterali di polizia; organismi regionali: gli uffici dell'Unione Europea.*

144. Il tema della specializzazione istituzionale, che è stato analizzato per la prima volta in relazione alle indagini e all'azione penale a livello nazionale, attiene anche al settore della cooperazione internazionale di polizia. Ci sono molte ragioni per sostenere che l'assistenza internazionale fra le varie polizie dovrebbe essere quanto più rapida e informale possibile e direttamente fruibile per il maggior numero di unità e organismi di polizia nazionali. Allo stesso tempo, un certo grado di specializzazione può aiutare a raggiungere un impiego ottimale dei meccanismi di cooperazione internazionale; ciò potrebbe portare ad una centralizzazione delle attività, ovvero ad affidare a speciali uffici o unità le indagini internazionali.

145. Questa contrapposizione è evidenziata per esempio dal funzionamento dell'Interpol a livello nazionale: da una parte, gli Uffici Centrali Nazionali dell'Interpol tendono ad essere di fatto un polo di riferimento per attività investigative internazionali; dall'altra, l'Interpol stessa, per lo meno in certi settori, incoraggia altri uffici nazionali ad avere contatti diretti e ad usufruire dei suoi servizi. Per quanto riguarda l'Italia, i canali diretti di comunicazione stabiliti fra i servizi di polizia di diversi paesi sono frequentemente indicati come fattori che facilitano la cooperazione internazionale. Tuttavia questo non esclude la possibilità che un singolo ufficio nazionale possa essere responsabile di alcune funzioni basilari di cooperazione nelle indagini internazionali. Per esempio, l'intervento di alcuni esperti italiani nel corso della seconda riunione ha messo in luce gli indubbi

vantaggi di avere in ambito nazionale un'unica "Sala Operativa Internazionale" che svolga almeno in parte l'attività di collegamento e coordinamento con gli organismi stranieri e internazionali.

146. Inoltre, i casi raccolti nel *Digesto* dimostrano che strutture ad hoc a livello internazionale influiscono sull'efficacia della cooperazione ancor più di quelle a livello nazionale. Un sistema internazionale di contrasto al crimine, fortemente caratterizzato da un continuo ed ampio scambio di intelligence e da un prolungato coordinamento o condivisione di attività investigative, non può che trarre vantaggio da una struttura istituita in modo permanente, a livello bilaterale e multilaterale, per fornire assistenza in indagini specifiche e allo stesso tempo assicurare un canale di comunicazione permanente.

147. In tale contesto, l'istituzione degli ufficiali di collegamento è una delle prime ed importanti buone prassi. Nell'articolo 27, paragrafo 1(d) della Convenzione di Palermo, il dislocamento degli ufficiali di collegamento è considerato una forma speciale di scambio di personale e altri esperti; e in molti dei casi analizzati questa figura viene indicata come un fattore essenziale per la riuscita delle indagini internazionali.

148. In **ITA 21**, un caso di cooperazione di polizia fra Italia e Serbia per il contrasto di reati di traffico di droga, l'esperto italiano ha definito eccezionale il lavoro degli ufficiali di collegamento dislocati in Serbia, in quanto ha permesso lo scambio di informazioni con le autorità locali - spesso decisivo per intercettare e bloccare singole consegne - e ha garantito una perfetta sincronizzazione delle operazioni nei due paesi. Secondo le parole dell'esperto, è stato "come se ci fosse un'unità investigativa comune". Allo stesso modo in **UKG 1** l'esperto ha dichiarato che senza l'assistenza degli ufficiali di collegamento per la droga sarebbe stato impossibile produrre le prove di una *conspiracy* di individui sia all'interno del Regno Unito che oltre confine. Con riferimento a **HUN 1**, un altro caso di traffico di droga nel quale le differenze fra gli ordinamenti giuridici dei due paesi cooperanti incidevano in maniera rilevante sulla possibilità di mutua assistenza, l'esperto ha dichiarato che lo scambio di informazioni attraverso gli ufficiali di collegamento di polizia è stato nonostante tutto possibile e vantaggioso, in particolare nel garantire risposte rapide nella fase preparatoria delle indagini e nel fornire dati agli ufficiali di collegamento di altri paesi volti ad identificare altri criminali, consentendo in tal modo di allargare l'indagine fino a raggiungere gli ultimi anelli dell'organizzazione. In un altro caso di traffico di droga, **SPA 1**, tutto lo scambio di informazioni operative è stato portato avanti dagli ufficiali di collegamento spagnoli dislocati nei paesi del Sudamerica. **NIG 1**, infine suggerisce che anche gli addetti legali presso i consolati o le ambasciate possono avere un ruolo fattivo per lo sviluppo delle indagini, per lo meno nel fornire informazioni provenienti da fonti aperte e facilitare la mutua assistenza giudiziaria.

149. Nei casi raccolti in questo digesto, gli ufficiali di collegamento sono menzionati soprattutto nei procedimenti che si riferiscono a reati di droga. Considerata la gravità e la diffusione di altri reati di criminalità organizzata transnazionale (come evidenziato dal *Digesto*) sarebbe forse utile chiedersi se le funzioni degli ufficiali di collegamento siano troppo limitate considerata la varietà degli aspetti della criminalità di cui si occupano.

150. A livello bilaterale, attraverso accordi o intese, si possono creare strutture di *law enforcement* più complesse degli ufficiali di collegamento. Tali strutture non necessitano della creazione di un ufficio di polizia internazionale, ma possono consentire agli ufficiali dei due stati interessati di collaborare strettamente su base permanente. Il loro scopo primario è l'agevolazione logistica dell'attività di cooperazione: anche se gli ufficiali di ciascuno stato continuano ad operare nei limiti dei poteri e delle funzioni loro conferiti dalle proprie leggi nazionali e sotto la direzione dei propri superiori, si può chiedere loro di contribuire, con lo scambio di informazioni e l'analisi congiunta, alle esigenze investigative dei colleghi dell'altro Stato e in generale di supportare le loro attività. Essi possono anche partecipare ad operazioni in loco entro i limiti fissati dall'accordo

di cooperazione di polizia in vigore fra i due paesi interessati. Il riquadro seguente mostra come l'articolo 23 dell'Accordo svizzero-tedesco per la cooperazione di polizia già menzionato dà forma a questo tipo di intesa:

UN MODELLO PER I CENTRI COMUNI DI POLIZIA (CENTRES COMMUNS)

Sul territorio degli Stati contraenti, nelle zone di frontiera, si possono creare centri comuni per lo scambio di informazioni e per l'assistenza delle autorità di polizia competenti di entrambi gli Stati contraenti, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 7.

Nei centri comuni lavorano a diretto contatto agenti delle autorità di polizia di entrambi gli Stati contraenti nell'ambito delle loro rispettive competenze, allo scopo di scambiarsi, di analizzare e di trasmettere le informazioni relative alle questioni che concernono le zone di frontiera (senza pregiudicare il traffico di servizio e lo scambio di informazioni per il tramite dei servizi centrali nazionali), come pure allo scopo di rafforzare il coordinamento della cooperazione transfrontaliera secondo il presente accordo.

La funzione di assistenza comprende anche i preparativi e la collaborazione durante il trasferimento di stranieri sulla base degli accordi vigenti tra gli Stati contraenti.

Ai centri comuni non incombe l'attuazione autonoma di interventi operativi. Gli agenti dei centri comuni sottostanno alle istruzioni e al potere disciplinare delle loro rispettive autorità nazionali.

Nei centri comuni gli agenti delle autorità di polizia possono esercitare, a favore delle autorità deleganti, attività non operative che esulano dai compiti di cui ai paragrafi 1-3.

Il numero e la sede dei centri comuni come pure le modalità di cooperazione e l'equa ripartizione delle spese sono disciplinate in un accordo separato.

Gli agenti delle autorità di polizia possono collaborare con i centri comuni degli Stati contraenti che questi ultimi gestiscono nelle zone di frontiera assieme a uno Stato confinante comune, sempreché tale Stato confinante autorizzi una simile partecipazione. Le modalità di cooperazione e la ripartizione delle spese sono disciplinate tra tutti gli Stati coinvolti.

151. I casi forniscono una ricca gamma di buone prassi in relazione ai meccanismi bilaterali, ma soprattutto agli organismi multilaterali: l'Interpol a livello globale (vedi sottocapitolo successivo) e le istituzioni dell'Unione Europea ed altre a livello regionale o sub regionale. Nell'Unione Europea, Europol è l'ufficio per la cooperazione di polizia, mentre Eurojust è un centro presso il quale si riuniscono i magistrati inquirenti degli Stati membri per il coordinamento dell'azione penale.⁷¹ Queste due organizzazioni hanno avuto un ruolo di rilievo in indagini europee molto complesse. Per esempio, in SPA 4, un caso di traffico di migranti e tratta di esseri umani, gli investigatori spagnoli hanno appreso tramite Europol che altri paesi europei stavano conducendo indagini sullo stesso gruppo criminale organizzato; successivi riunioni in seno ad Eurojust hanno agevolato il coordinamento di tali indagini, consentendo perfino di fissare la data in cui arrestare contemporaneamente i presunti responsabili. L'esperto che ha presentato questo caso ha sottolineato l'importanza di questo secondo aspetto del coordinamento centralizzato, quale mezzo efficace per evitare duplicazioni e conflitti fra le iniziative di polizia dei vari paesi interessati. Inoltre, è importante notare che non esiste probabilmente un altro sistema di comunicazione, per ricevere e distribuire informazioni su indagini in corso collegate fra loro, che sia più efficace di un organismo centrale regionale stabile come Europol.

⁷¹Per l'istituzione di Europol e Eurojust vedi, rispettivamente, U.E., Decisione del Consiglio 2009/371/GAI e U.E., Decisione del Consiglio 2002/187/GAI, e relativi atti legislativi dell'Unione.

IL RUOLO DI COORDINAMENTO DEGLI ORGANISMI REGIONALI/SUBREGIONALI - EUROPOL E EUROJUST

Un eccellente esempio di cooperazione internazionale è **HUN 3**, un caso riguardante un traffico di migranti di vasta portata che ha interessato molti paesi europei (Ungheria come paese di ingresso; Germania, Slovacchia, Repubblica Ceca e Austria come paesi di transito; Francia e Regno Unito come paesi di destinazione).

L'esperto che ha presentato il caso ha osservato che Europol e Eurojust hanno tenuto molte riunioni operative e che il coordinamento operativo ha consentito l'esecuzione di arresti e altre attività in sei "giorni di azione comune". La presenza dei procuratori alle riunioni ha contribuito a determinare quale direzione dare alle indagini nei vari paesi e come distribuire l'azione penale in modo da evitare che si verificassero problemi di *ne bis in idem*. L'incontro dei procuratori ha altresì accelerato e facilitato la successiva mutua assistenza giudiziaria. In altre parole, l'orchestrazione di molteplici attività a livello nazionale ha dato luogo ad un sistema di effettiva co-gestione del caso.

Il ruolo di Eurojust nell'evitare problemi di *ne bis in idem* è stato evidenziato anche in altri casi.

L'esperto ha anche sottolineato il ruolo di Europol come meccanismo efficace per lo scambio di intelligence. In particolare ha ricordato che COSPOL - uno strumento multilaterale di *law enforcement* - ha la funzione di assicurare che le autorità competenti degli Stati membri dell'Ue facciano uso del supporto analitico di Europol, in particolare dello strumento chiamato file di analisi (AWF). Una nuova versione di AWF è stata recentemente lanciata per raccogliere informazioni in tempo reale relative ai risultati delle indagini in un determinato caso.

La capacità di un'istituzione sub-regionale di divenire un centro di raccolta e distribuzione di dati di intelligence risulta anche da un altro caso di traffico di migranti, **ITA 20**, nell'ambito del quale la cooperazione interregionale è stata supportata da Europol e da Eurojust. L'esperto ha sottolineato che, da una parte, l'indagine italiana ha beneficiato dell'analisi effettuata dal Target Group STORM di Europol, che studia lo stesso fenomeno illustrato nel caso in questione - il traffico di migranti afgani, curdi, iracheni e pachistani verso vari paesi europei attraverso la Grecia; dall'altra, i risultati dell'indagine italiana sono stati incorporati in tale analisi e poi, attraverso il Target Group, utilizzati in un procedimento francese concepito come prosecuzione dell'indagine italiana.

I due aspetti sono ugualmente presenti nel caso **ITA 15**, in relazione al quale l'esperto ha riassunto il ruolo dell'Europol come segue: "i canali di cooperazione utilizzati sono stati principalmente Interpol e Europol, che, attraverso i diversi *'cross-match reports'* scaturiti dall'elaborazione dell'AWF COPY, hanno fornito supporto in tempo reale agli organi investigativi dei paesi dell'Unione Europea coinvolti. Sono state impiegate anche tecniche di indagine innovative: l'invio di personale della polizia giudiziaria italiana all'estero per esaminare immediatamente la documentazione sequestrata nel corso dei blitz condotti in altri Stati membri è apparsa una misura particolarmente efficace, come pure l'impiego dell'ufficio mobile di Europol che ha consentito l'elaborazione immediata di masse di dati."

In **ROM 1**, l'esperto ha sottolineato il ruolo di Europol e di Eurojust nel coordinare la creazione della prima squadra investigativa comune istituita in Europa nell'ambito di un caso di tratta di esseri umani.⁷²

⁷²Vedi sottocapitolo E sulle squadre investigative comuni.

152. In altre regioni esistono organismi multilaterali preposti alla lotta al crimine, che in alcuni casi potrebbero non avere la stessa capacità operativa degli organismi dell'Ue, ma che possono comunque contribuire in maniera rilevante a stabilire una politica, una strategia e un'attività di intelligence comuni di contrasto alla criminalità e procedure di cooperazione agevolate. Nel riquadro successivo è riportata per esempio la descrizione fornita dall'esperto del Sudafrica, della SARPCCO (Organizzazione Regionale del Consiglio dei Capi della Polizia dell'Africa australe) nella quale è spiegata anche l'integrazione funzionale di questo ente con l'Interpol.

ORGANIZZAZIONI DI POLIZIA REGIONALI

SARPCCO, l'Organizzazione Regionale del Consiglio dei Capi della Polizia dell'Africa australe, è un foro ufficiale a cui partecipano tutti i capi della polizia dell'Africa australe. Questa Organizzazione è stata istituita nel 1995..... Gli Stati membri della SARPCCO sono Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mauritius, Mozambico, Namibia, Sudafrica, Swaziland, Tanzania, Zambia, e Zimbabwe.

È stato creato un Segretariato, formato da personale degli Stati membri, che è l'organo tecnico-amministrativo permanente attraverso cui la SARPCCO opera.L'INTERPOL fornisce i mezzi per l'effettiva comunicazione fra gli Stati membri e provvede all'espletamento dei compiti amministrativi che derivano dall'attività della SARPCCO. Nel complesso, la SARPCCO è il principale meccanismo operativo dell'Africa australe per la prevenzione e la lotta ai reati transfrontalieri, compreso il traffico di armi. Fin dalla sua istituzione, la SARPCCO si è rivelata una risorsa importante per la regionalizzazione dell'O.I.P.C.-INTERPOL, divenendo di fatto il suo braccio operativo sub regionale... L'Ufficio sub regionale dell'Interpol per l'Africa australe, sito ad Harare, è anche il Segretariato designato per la SARPCCO.

Gli obiettivi della SARPCCO...sono soggetti a quanto disposto dalle leggi nazionali e includono le seguenti attività:

- promuovere, rafforzare e perpetuare la cooperazione, favorire strategie congiunte per far fronte alla criminalità transfrontaliera in tutte le sue forme e ai reati correlati con implicazioni regionali;
- preparare e distribuire informazioni inerenti le attività criminali, obiettivo che può risultare necessario per agevolare gli Stati membri nel loro sforzo di contenere la criminalità nella regione;
- rivedere con cadenza regolare le strategie congiunte di contrasto al crimine, sulla base delle mutate esigenze e priorità a livello nazionale e regionale;
- assicurare un funzionamento e una gestione efficienti degli archivi informatici sulla criminalità nonché un efficace monitoraggio congiunto dei reati transfrontalieri, sfruttando a pieno le strutture disponibili attraverso l'Interpol;
- formulare le relative raccomandazioni ai governi degli Stati membri in merito a questioni che si ripercuotono su un'efficace azione di polizia nella regione dell'Africa australe;
- elaborare in maniera sistematica politiche e strategie per la formazione a livello regionale, tenendo conto delle esigenze e delle necessità in termini di prestazione dei servizi/forze di polizia regionali;
- e mettere in atto ogni strategia e azione appropriata allo scopo di promuovere cooperazione e collaborazione di polizia a livello regionale, come dettato dalle circostanze in questa specifica regione.⁷³

⁷³In Africa, altre organizzazioni regionali di polizia sono: il Comitato dei Capi di Polizia dell'Africa Occidentale (WAPCCO), il Comitato dei Capi di Polizia dell'Africa Centrale (CAPCCO) e l'Organizzazione per la Cooperazione dei Capi della Polizia dell'Africa Orientale (EAPCCO). Organizzazioni regionali di polizia in altre regioni includono: l'Associazione dei Capi della Polizia delle Nazioni del Sud-est Asiatico (ASEANAPOL), la Commissione dei Capi della Polizia del Centro America e dei paesi Caraibici (CJPCAC), la Conferenza dei Capi della Polizia del Pacifico Meridionale (SPCPC), e l'Associazione dei Capi della Polizia dei Caraibi (ACCP). Gli Uffici Regionali dell'Interpol forniscono a tutte le organizzazioni africane gli stessi servizi assicurati alla SARPCCO.

D. INTERPOL

Sommario: la presenza rilevante dell'INTERPOL in casi internazionali; il suo ruolo nel collegamento delle forze di polizia; il supporto operativo; la condivisione dei dati investigativi e le banche dati; i programmi speciali.

153. L'Organizzazione Internazionale di Polizia Criminale - INTERPOL, con 190 Paesi membri, opera nel settore di polizia a livello quasi planetario, fornendo assistenza preziosa e servizi agli organismi nazionali impegnati nell'applicazione della legge, in conformità con gli scopi e le modalità specificati dalla propria missione statutaria. L'INTERPOL non dovrebbe essere concepita come un'alternativa ad organismi bilaterali o regionali, in quanto le sue attività integrano quelle di tali organismi, ove esistenti, e le ampliano a livello mondiale, mentre, in assenza degli stessi, l'assistenza offerta dall'INTERPOL comprende le funzioni fondamentali di cooperazione internazionale necessarie agli organismi nazionali delle forze dell'ordine.

154. L'INTERPOL viene menzionata in un numero elevato di casi, che per lo più fanno riferimento all'utilizzo delle sue banche dati da parte degli operatori di polizia; altri casi invece dimostrano che l'Organizzazione e in particolare i suoi Uffici Centrali Nazionali, sono uno strumento importante per il collegamento internazionale tra le forze di polizia. In molti casi presentati dagli esperti di Albania, Ungheria, Italia, Messico, Marocco e Romania⁷⁴, viene illustrata l'affidabilità dei canali INTERPOL per le comunicazioni internazionali. Quando gli esperti accennano all'impiego dell'INTERPOL come canale per la cooperazione internazionale, si deve ritenere che tale riferimento riguardi non solo l'uso della tecnologia sicura per le comunicazioni (rete mondiale di comunicazioni sicure di polizia dell'INTERPOL "I-24/7"), ma anche il ricorso alla competenza dell'Organizzazione nello stabilire quali procedure seguire e quali specifici organismi o uffici esteri contattare per assicurare una cooperazione efficace. Oltre alla capacità di agevolare, su base ad-hoc, l'interazione internazionale tra gli organismi addetti all'applicazione della legge, l'INTERPOL ha creato una rete internazionale di ufficiali di contatto, come indicato dal suo rappresentante nel corso della seconda riunione di esperti: "Una lotta valida ed efficace contro la criminalità organizzata può essere messa in atto nel modo migliore da una comunità di operatori di polizia abituati a lavorare insieme, che si conoscono e si fidano gli uni degli altri, che sanno di cosa parlano..... che hanno un background valido comune sull'argomento."

155. L'esperto dell'INTERPOL ha anche aggiunto che l'assistenza fornita dall'Organizzazione non si limita alla comunicazione e ai collegamenti di rete, ma comprende una serie aperta di servizi di supporto che includono il coordinamento, in base a valutazioni caso per caso, dello svolgimento di indagini internazionali. Lo stesso ha dato risalto all'assistenza ad-hoc assicurata dalle Squadre di Intervento per i grandi eventi (IRT - *Incident Response Teams*). Su richiesta di un Paese interessato, l'INTERPOL invia una Squadra per prestare assistenza sul posto, specialmente per quanto riguarda gli aspetti internazionali delle indagini. Queste unità operative multidisciplinari danno sostegno immediato e qualificato, coadiuvando i Paesi impegnati in indagini rilevanti. Ad esempio, nel settore del traffico di droga sono state recentemente inviate quattro Squadre d'Intervento a supporto di casi occorsi in Africa Occidentale, conclusisi con il sequestro di un ingente quantitativo di sostanze illegali. Un'altra Squadra è stata impiegata in Sud Africa in relazione al rilascio della nave "Irene", che era stata dirottata dai Pirati Somali al largo delle coste della Somalia.

156. L'INTERPOL fornisce anche intelligence criminale; raccoglie informazioni personalizzate dettagliate sul conto di criminali noti, vittime di determinati tipi di reato ed elementi probatori e mette tali informazioni a disposizione del personale di polizia per il loro impiego in indagini internazionali. Il riquadro seguente contiene un elenco completo delle attuali banche dati dell'INTERPOL:

⁷⁴Le comunicazioni tra gli Uffici Centrali Nazionali e il Segretariato Generale dell'INTERPOL sono agevolate dal Centro di Coordinamento e Comando del Segretariato Generale che funge da primo punto di contatto per qualunque Stato membro che si trovi ad affrontare una situazione di crisi o che richieda assistenza operativa urgente.

PRINCIPALI BANCHE DATI DELL'INTERPOL

Dati nominativi – contiene oltre 162.525 records relativi a criminali internazionali noti, persone scomparse e cadaveri, le relative fotografie, impronte digitali, precedenti penali, ecc.

Profili DNA – costituiti da serie codificate numericamente di marcatori genetici uniche per ciascun individuo, i profili DNA possono essere utilizzati come ausilio per risolvere casi di reati e per identificare persone scomparse o cadaveri non identificati.

Impronte digitali – il sistema automatizzato di identificazione delle impronte digitali contiene circa 151.500 set di impronte digitali e più di 5.000 tracce riscontrate sulla scena del crimine fornite dai Paesi membri, elettronicamente o per posta.

Documenti di Viaggio Rubati o Smarriti – contiene informazioni su oltre 31 milioni di documenti di viaggio denunciati smarriti o rubati, trasmesse da 161 Paesi. Questa banca dati permette agli Uffici Centrali Nazionali INTERPOL e ad altri soggetti autorizzati, quali gli addetti ai servizi di controllo alle frontiere o all'immigrazione, di verificare la validità di un documento di viaggio sospetto nel termine di secondi.

Documenti Amministrativi Rubati – contiene informazioni su circa 440.000 documenti ufficiali necessari per l'identificazione di oggetti (ad esempio, documenti di immatricolazione di veicoli e certificati di spedizione per l'importazione/esportazione).

Autoveicoli rubati – fornisce dati dettagliati su circa 7,1 milioni di veicoli denunciati rubati nelle diverse parti del mondo. Nel 2011, attraverso questa banca dati sono stati identificati più di 42.000 veicoli rubati.

Opere d'Arte rubate – permette ai Paesi membri di consultare i dati relativi a oltre 38.000 opere del patrimonio artistico e culturale segnalate come rubate da 125 Paesi partecipanti.

Task Force Fusion – la banca dati contiene dati su circa 11.600 persone sospettate di avere collegamenti con attività terroristiche. Attualmente 105 Paesi membri contribuiscono a fornire informazioni.

Armi da fuoco – La tabella di riferimento INTERPOL sulle armi da fuoco permette agli investigatori di identificare correttamente un'arma utilizzata per commettere un reato. La banca dati contiene più di 250.000 riferimenti relativi ad armi da fuoco e 57.000 immagini di alta qualità. La Rete di Informazioni Balistiche dell'INTERPOL è una piattaforma per lo scambio internazionale ed il confronto di dati balistici, che contiene oltre 100.000 records forniti da otto Paesi partecipanti.

Immagini di sfruttamento sessuale di minori – attraverso l'impiego della banca dati INTERPOL contenente immagini relative allo sfruttamento sessuale internazionale di minori, gli investigatori sono stati in grado di identificare, ad oggi, migliaia di vittime e colpevoli. Centinaia di investigatori sono stati istruiti ad utilizzare l'applicazione e in molti Paesi unità specializzate sono collegate alla banca dati.

157. In molti casi del Digesto viene sottolineata l'importanza operativa di queste banche dati che consentono alla comunità mondiale degli organismi di polizia di mettere in relazione dati apparentemente non correlati, che possano essere d'aiuto nelle indagini e nella prevenzione e soluzione di reati. Tutte le banche dati, eccetto quella relativa alle immagini di abuso sessuale di minori, sono agibili attraverso il pannello I-24/7, un portale Internet ad accesso limitato. Molti Paesi hanno dato la possibilità di accedere alle banche dati, non solo ai propri Uffici Centrali Nazionali, ma anche agli appartenenti alle forze dell'ordine impegnati in prima linea, quali gli operatori della polizia di frontiera, consentendo loro di effettuare ricerche nei *database* su persone ricercate (dati nominativi), documenti di viaggio smarriti e rubati e veicoli rubati. Ciò permette agli addetti di lanciare simultaneamente una ricerca in una banca dati nazionale e in una banca dati INTERPOL e, in pochi secondi, di ricevere risposte da entrambe. Nel Regno Unito, ad esempio, 43 Uffici di Polizia di Contea dispongono di un collegamento diretto ai *database* dell'INTERPOL. Il caso che segue, presentato dall'esperto dell'INTERPOL, mostra quanto possa essere proficuo un uso combinato di diverse banche dati INTERPOL e dei sistemi informativi:

IMPIEGO DELLE BANCHE DATI DELL'INTERPOL E DEI SISTEMI INFORMATIVI

Effettuando controlli automatici nelle banche dati dell'INTERPOL, attraverso la connessione remota all'I-24/7, operatori in servizio all'aeroporto di Tivat, in Montenegro, hanno potuto identificare ed arrestare un pericoloso criminale. Il controllo di routine nelle banche dati relative ai documenti di viaggio smarriti o rubati ha permesso di appurare che il passeggero stava viaggiando con un documento falso; ulteriori controlli hanno svelato la sua esatta identità e l'esistenza di una "notizia rossa", emessa dall'UCN di Mosca nei suoi confronti per reati gravi, tra i quali l'omicidio, che lo indicava come possibile capo di un gruppo criminale. Arrestato nell'ottobre del 2009, lo stesso è stato estradato in Russia a maggio del 2010.

158. Le banche dati dei profili DNA e quella delle impronte digitali testimoniano anch'esse l'utilità e la portata delle basi dati. I servizi di polizia dei Paesi membri possono inserire i profili DNA che riguardano criminali, scena del crimine, persone scomparse e cadaveri non identificati nella banca dati sul DNA; conosciuta come Portale DNA, creata nel 2002, nel 2011 conteneva più di 117.000 profili forniti da 61 Paesi membri. I Paesi partecipanti accedono al portale DNA attraverso l'I-24/7; oltre che agli Uffici Centrali Nazionali, l'accesso può essere esteso a centri e laboratori forensi. Il sistema non contiene dati nominativi di collegamento tra un profilo DNA e un individuo: un profilo DNA è solamente un elenco di numeri basato sul DNA di un soggetto, che produce un codice numerico utilizzabile per distinguere le persone. Il profilo non contiene informazioni sulle caratteristiche fisiche o psicologiche, le malattie o la predisposizione alle malattie. I Paesi membri che usano il portale DNA conservano la proprietà dei dati del profilo e ne controllano la relativa trasmissione, l'accesso da parte di altri Paesi e la distruzione, in conformità con le proprie leggi nazionali.

159. Le informazioni contenute nelle basi dati delle impronte digitali possono essere immesse e visionate dagli utenti autorizzati nei Paesi membri attraverso un sistema di identificazione automatico di facile utilizzazione (AFIS). I dati vengono salvati e scambiati nel formato stabilito dall'Istituto Nazionale di Standard e Tecnologie (NIST). Nel 2009 i capi degli Uffici Centrali Nazionali hanno votato all'unanimità per sviluppare il sistema in modo che includesse impronte digitali relative a casi irrisolti e profili dattiloscopici di autori di reato cittadini di stati terzi. Nel 2010 è stato adottato un nuovo sistema AFIS che permette di analizzare e registrare impronte palmari e tracce di impronte palmari latenti. E' stato introdotto un sistema per la verifica automatizzata deca-dattilare, con una funzione di ricerca di capacità elevata che permette di effettuare un numero di ricerche molto superiore rispetto al passato, con un tempo di risposta pari a 10 minuti e un totale di confronti di impronte digitali presenti nel database superiore a 1.000 al giorno. Nel 2011 l'INTERPOL ha effettuato più di 1.800 identificazioni grazie ad un maggiore scambio di dati e confronti da parte dei Paesi membri.

160. Il sistema di Notizie e Diffusioni dell'INTERPOL è un meccanismo ben noto creato per fornire assistenza ai servizi nazionali delle forze dell'ordine nell'affrontare aspetti concreti di indagini specifiche. Questi avvisi internazionali sono usati dalla polizia per far conoscere informazioni su crimini, criminali e minacce alle controparti nel mondo; l'INTERPOL le comunica ai Paesi membri attraverso il suo sito web protetto, su richiesta di un Ufficio Centrale Nazionale o di un organismo internazionale autorizzato. Le informazioni contenute nelle Notizie e nelle Diffusioni riguardano individui ricercati per reati gravi, persone scomparse, cadaveri non identificati, possibili minacce, evasioni e modi operandi impiegati dai criminali, e consistono in due tipi principali di dati: elementi identificativi (descrizione fisica, fotografia, impronte digitali, numeri di documenti d'identità, ecc..) e informazioni di carattere giudiziario (reati imputati, riferimenti agli articoli di legge alla base dell'imputazione formulata o della condanna inflitta, riferimenti al mandato di arresto o alla sentenza, ecc..).

Le Notizie e le Diffusioni possono anche essere pubblicate a richiesta del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, della Corte Penale Internazionale e dei tribunali penali internazionali.⁷⁵

NOTIZIE E DIFFUSIONI INTERPOL

Notizia rossa – per chiedere la localizzazione e l’arresto di una persona ricercata da un’autorità giudiziaria o da un tribunale internazionale in vista della relativa estradizione. Il fondamento giuridico di una Notizia rossa è un mandato di arresto o un’ordinanza del tribunale emessi dalle autorità giudiziarie del Paese interessato. Molti Paesi membri dell’INTERPOL considerano la Notizia rossa un valido strumento di richiesta di arresto provvisorio. Inoltre, in diversi trattati bilaterali e multilaterali di estradizione, inclusi la Convenzione Europea d’Estradizione, la Convenzione sull’Estradizione della Comunità Economica degli Stati dell’Africa Occidentale (ECOWAS) e il Trattato Tipo delle Nazioni Unite sull’Estradizione, l’INTERPOL è un canale ufficiale per la trasmissione di richieste di arresto provvisorio.

Notizia azzurra - per localizzare, identificare o ottenere informazioni su una persona ritenuta d’interesse nell’ambito di un’indagine penale.

Notizia verde - per mettere in guardia da attività criminali di una persona nel caso questa venga considerata un possibile pericolo per la sicurezza pubblica.

Notizia gialla - per localizzare una persona scomparsa o identificare una persona incapace di identificare se stessa.

Notizia nera - per chiedere informazioni su cadaveri non identificati.

Notizia arancione - per mettere in guardia da una persona, un evento, un oggetto o un procedimento che rappresenti una minaccia o un pericolo imminente per persone o proprietà.

Notizia Speciale INTERPOL - Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite –per informare i membri dell’INTERPOL che una persona o un’entità è soggetta a sanzioni da parte dell’ONU.

Notizia viola - per fornire informazioni su *modi operandi*, procedure, oggetti, congegni o nascondigli utilizzati da malviventi.

Diffusioni – si tratta di avvisi informali emessi per gli stessi scopi per cui viene pubblicata una notizia, ma le diffusioni vengono inviate direttamente da un Paese membro o da un’entità internazionale a determinati Paesi dagli stessi selezionati. Anche le diffusioni vengono registrate nelle banche dati dell’INTERPOL.

161. Inoltre, sulla base di accordi con i Paesi interessati, l’INTERPOL ha avviato vari progetti concernenti specifici fenomeni criminali, le cui funzioni principali sono la raccolta, l’elaborazione e l’analisi dei dati sulle materie oggetto d’esame e il confronto incrociato delle informazioni nazionali con i dati già in possesso dell’INTERPOL. Questi progetti vengono stabiliti in base ad una strategia comune, concordata dagli uffici preposti all’applicazione della legge dei Paesi interessati, che tiene conto della portata dell’indagine, degli obiettivi dettagliati, dei possibili sviluppi e dei tempi previsti. Al momento sono in atto progetti che riguardano il traffico di stupefacenti, i reati ambientali, le armi da fuoco, i reati contro la proprietà intellettuale, la pirateria marittima, i reati nel settore farmaceutico e quelli di terrorismo; alcuni di questi saranno presi in considerazione nel prossimo capitolo.

⁷⁵Nel 2011 il Segretariato Generale ha pubblicato circa 26.500 notizie e diffusioni. Alla fine del 2011 circolavano circa 40.836 Notizie e 48.310 Diffusioni; nello stesso anno 7.958 persone sono state arrestate sulla base di una Notizia o di una Diffusione.

E. SQUADRE INVESTIGATIVE COMUNI

Sommario: *le disposizioni limitate della Convenzione di Palermo; l'esperienza dell'Unione Europea; la necessità di un complesso insieme di norme; un modello di accordo bilaterale; accordo sul conseguente esercizio della giurisdizione penale; le indagini comuni in assenza di una squadra comune; i vantaggi del perseguimento "parallelo" in due o più Paesi.*

162. L'articolo 19 della Convenzione di Palermo obbliga gli Stati Parte a considerare l'adozione di accordi generali per istituire organi investigativi comuni. La Convenzione non definisce le caratteristiche principali di tali organi, per i quali non sono ancora state sviluppate teorie valide a livello globale. Confrontando le più limitate misure di cooperazione previste dall'articolo 27 della Convenzione e sulla base dell'esperienza maturata sinora a livello regionale (in Europa), appare legittimo ritenere che il concetto di organo investigativo comune valichi il semplice coordinamento delle attività investigative (inclusa, come già notato, la gestione concertata di interi programmi investigativi) e raggiunga il livello di condivisione di poteri investigativi. Secondo tale interpretazione, la creazione di una squadra investigativa comune trasforma le indagini coordinate a livello bilaterale e multilaterale in un'unica indagine comune. Una squadra comune implica la creazione di un nuovo soggetto giuridico ufficiale, la squadra stessa, con funzioni investigative e poteri di indagine propri (anche se tali poteri debbono essere esercitati in modo non esclusivo, lasciando intatti i diritti degli organismi nazionali delle forze dell'ordine e degli uffici che esercitano l'azione penale e nel pieno rispetto delle leggi nazionali che disciplinano le attività di indagine e perseguimento).

163. I casi che riferiscono in merito all'impiego di squadre investigative comuni riguardano solo Stati Membri dell'Unione Europea e non indicano se e in che misura tale strumento sia stato impiegato in altre regioni e sotto-regioni. Ipotizzando quindi che le squadre investigative comuni siano impiegate maggiormente nell'UE rispetto ad altri territori, potremmo supporre che questo uso più ampio sia riconducibile a due cause: l'intenso sforzo legislativo messo in atto dall'Unione Europea per produrre un proprio quadro normativo che le regolamenti⁷⁶ e il contesto istituzionale dell'Unione. La prima causa è stata fattore propulsivo per l'attuazione, sebbene gli Stati membri non abbiano alcun obbligo specifico di adottare il meccanismo in casi concreti; per quanto riguarda la seconda, si deve porre particolare attenzione alla presenza attiva di Europol e di Eurojust, due entità che i casi presentano molto coinvolte nella creazione e nel funzionamento delle squadre comuni.

164. La Convenzione Europea di mutua assistenza giudiziaria contiene solo una serie di norme di base, rispondendo in ciò alla raccomandazione dell'articolo 19 della Convenzione di Palermo sull'istituzione di un accordo generale tra gli Stati interessati. Comunque, la stessa Convenzione Europea stabilisce, come necessario, un successivo mutuo accordo ad hoc degli Stati interessati in ciascun caso concreto. Quindi, l'alternativa proposta dalla Convenzione di Palermo (un accordo generale in contrapposizione ad un accordo caso per caso) viene trasformata nell'obbligatorietà di un duplice livello di accordi. Ciò rafforza la percezione che l'istituzione di squadre investigative comuni richieda l'esistenza di un quadro normativo elaborato; essa viene agevolata dall'esistenza di strutture regionali con capacità operativa e da un forte impegno di tutte le parti a cooperare, supportato da una reciproca fiducia totale e dall'esperienza maturata nelle indagini coordinate; nel complesso, condizioni non sempre presenti. Le disposizioni della Convenzione UE, che si riportano nel riquadro sottostante, danno un'idea degli aspetti principali che debbono essere disciplinati da un accordo a livello regionale:

⁷⁶Prima dell'entrata in vigore della Convenzione di Palermo, l'Unione Europea ha adottato la Convenzione di Assistenza Giudiziaria in Materia Penale del 2000, entrata in vigore nel 2005: l'articolo 13 tratta le Squadre investigative comuni, fissando regole sui requisiti per la loro creazione e su molti altri aspetti del loro funzionamento. Si sono poi succeduti altri interventi legislativi e di legislazione debole (soft law), compresa la Risoluzione del Consiglio su un Accordo tipo per l'istituzione di una squadra investigativa comune (26 febbraio 2010).

CONVENZIONE EUROPEA DI MUTUA ASSISTENZA GIUDIZIARIA

Articolo 13 Squadre investigative comuni

1. Le autorità competenti di due o più Stati membri possono costituire, di comune accordo, una squadra investigativa comune, per uno scopo determinato e una durata limitata che può essere prorogata con l'accordo di tutte le parti, per svolgere indagini penali in uno o più degli Stati membri che costituiscono la squadra. La composizione della squadra è indicata nell'accordo. Una squadra investigativa comune può in particolare essere costituita:

(a) quando le indagini condotte da uno Stato membro su reati comportano inchieste difficili e di notevole portata che hanno un collegamento con altri Stati membri;

(b) quando più Stati membri svolgono indagini su reati che, per le circostanze del caso, esigono un'azione coordinata e concertata negli Stati membri interessati. Una richiesta di costituzione di una squadra investigativa comune può essere presentata da qualsiasi Stato membro. La squadra viene costituita in uno degli Stati membri in cui si svolgeranno presumibilmente le indagini.

2. Oltre alle informazioni di cui all'articolo 14 della Convenzione europea di assistenza giudiziaria e all'articolo 37 del trattato Benelux, le richieste di costituzione di una squadra investigativa comune contengono proposte in merito alla composizione della squadra.

3. La squadra investigativa comune opera nel territorio degli Stati membri che la costituiscono alle seguenti condizioni generali:

(a) la squadra è diretta da un rappresentante dell'autorità competente che prende parte alle indagini penali dello Stato membro nel cui territorio la squadra interviene. Il direttore della squadra agisce entro i limiti delle sue competenze in conformità al diritto nazionale;

(b) la squadra opera in conformità al diritto dello Stato membro in cui interviene. Nello svolgimento delle loro funzioni i membri della squadra rispondono alla persona di cui alla lettera a), tenendo conto delle condizioni stabilite dalle rispettive autorità nell'accordo sulla costituzione della squadra;

(c) lo Stato membro nel cui territorio la squadra interviene predispone le condizioni organizzative necessarie per consentirle di operare.

4. Ai sensi del presente articolo per «distaccati» presso la squadra investigativa si intendono i membri della squadra investigativa comune degli Stati membri diversi da quelli del Stato membro nel cui territorio essa interviene.

5. I membri distaccati della squadra investigativa comune sono autorizzati ad essere presenti nello Stato membro dell'intervento qualora siano adottate misure investigative. Tuttavia, per ragioni particolari, il direttore della squadra può disporre altrimenti, in conformità al diritto dello Stato membro in cui la squadra opera.

6. I membri distaccati della squadra investigativa comune possono, in conformità del diritto dello Stato membro dell'intervento, essere incaricati dell'esecuzione di talune misure investigative dal direttore della squadra, qualora ciò sia stato approvato dalle autorità competenti dello Stato membro dell'intervento e dello Stato membro che li ha distaccati.

7. Se la squadra investigativa comune ravvede la necessità che in uno degli Stati membri che hanno costituito la squadra siano adottate misure investigative, le persone distaccate da tale Stato membro possono farne direttamente richiesta alle proprie autorità competenti. Le misure in questione sono esaminate in tale Stato membro alle condizioni che si applicherebbero qualora fossero richieste nell'ambito di un'indagine svolta a livello nazionale.

8. Se la squadra investigativa comune ha bisogno dell'assistenza di uno Stato membro che non ha partecipato alla costituzione della squadra, ovvero di un paese terzo, le autorità competenti dello Stato di intervento ne possono fare richiesta alle autorità competenti dell'altro Stato interessato conformemente agli strumenti o disposizioni pertinenti.

9. Ai fini di un'indagine penale svolta dalla squadra investigativa comune, i membri di quest'ultima possono, conformemente al loro diritto nazionale ed entro i limiti delle rispettive competenze, fornire alla squadra stessa le informazioni disponibili nello Stato membro che li ha distaccati.

10. Le informazioni legalmente ottenute da un membro o da un membro distaccato durante la sua partecipazione ad una squadra investigativa comune e non altrimenti disponibili per le autorità competenti dello Stato membro interessato possono essere utilizzate:

(a) per i fini previsti all'atto della costituzione della squadra;

(b) previo accordo dello Stato membro in cui le informazioni sono rese disponibili, per l'individuazione, l'indagine e il perseguimento di altri reati. Detto consenso può essere negato soltanto qualora l'uso in questione mettesse a repentaglio le indagini penali nello Stato membro interessato o qualora quest'ultimo potesse rifiutare l'assistenza giudiziaria ai fini di tale uso;

(c) per scongiurare una minaccia immediata e grave alla sicurezza pubblica, lasciando impregiudicata la lettera b) in caso di successivo avvio di un'indagine penale; d) per altri scopi entro i limiti convenuti dagli Stati membri che hanno costituito la squadra.

11. Il presente articolo lascia impregiudicata ogni altra vigente disposizione o intesa concernente la costituzione o l'attività di squadre investigative comuni.

12. Nella misura consentita dal diritto degli Stati membri interessati o dalla disposizione di qualunque strumento giuridico tra di essi applicabile, è possibile concordare che persone diverse dai rappresentanti delle autorità competenti degli Stati membri che costituiscono la squadra investigativa comune partecipino alle attività della stessa. E' possibile includere ad esempio funzionari di organismi istituiti ai sensi del trattato sull'Unione europea. I diritti conferiti ai membri o ai membri distaccati della squadra in virtù del presente articolo non si applicano a tali persone a meno che l'accordo non stabilisca espressamente altrimenti.

165. Le squadre investigative comuni hanno anche bisogno di un notevole supporto tecnico ed è necessaria una forte sollecitazione per far sì che le autorità nazionali si abituino all'idea di farvi ricorso con frequenza. I brani riportati di seguito, tratti dal Rapporto Eurojust 2010, espongono gli intensi sforzi profusi e le regolari attività di formazione svolte da Eurojust per assicurare la conoscenza dello strumento da parte degli addetti ai lavori:

“Nel corso del 2010 Eurojust ha proseguito la sua opera di sostegno alle squadre investigative comuni (SIC) e ne ha favorito la costituzione fornendo informazioni e consulenza agli operatori giudiziari... i membri nazionali di Eurojust hanno partecipato a 20 SIC, agendo a nome di Eurojust o in qualità di autorità nazionali competenti, per fattispecie di reato che comprendevano, tra l'altro, frode, corruzione, furto d'auto, traffico di stupefacenti e tratta di esseri umani. Inoltre Eurojust ha ricevuto dagli Stati membri 11 comunicazioni relative alla costituzione di SIC ...Eurojust continua a sostenere e ad incoraggiare un rafforzamento della formazione giudiziaria in materia di utilizzo delle SIC sia nell'Unione europea sia nei Paesi terzi. Eurojust ha partecipato al programma interno a Europol di formazione sulle SIC ...A dicembre 2010, Eurojust ed Europol hanno organizzato congiuntamente la sesta riunione annuale della rete di esperti nazionali sulle squadre investigative comuni presso Europol, cui hanno partecipato esperti e professionisti di 22 Stati membri... Sono stati affrontati vari argomenti tra i quali i requisiti pratici previsti dai diversi sistemi nazionali per la costituzione delle SIC, il sostegno fornito alle SIC, la possibilità di istituire SIC coinvolgenti Paesi terzi e le tendenze future in materia. Si sono tenuti inoltre due seminari, uno che riguardava il “profilo dell'esperto SIC a livello nazionale, il suo ruolo e la sua missione” e l'altro

incentrato su un dibattito volto alla ricerca di soluzioni ai problemi incontrati comunemente dagli operatori durante la costituzione, il funzionamento e la chiusura di una SIC.⁷⁷

166. In **ROM 1** – già evidenziato come un caso in cui è stata impiegata una Squadra investigativa comune, istituita da Europol e Eurojust e che ha operato sotto il loro coordinamento diretto – l'esperto rumeno ha esposto la conclusione dell'accordo e le attività investigative dei membri della squadra come segue: "Il 1° settembre 2008, una delegazione rumena composta da procuratori e ufficiali del Progetto Reflex si è recata presso la sede di Europol all'Aia dove ha sottoscritto un accordo con le controparti britanniche per la creazione della prima SIC in questo caso per traffico di esseri umani in Europ... Venne anche considerato l'invio di due ufficiali di polizia rumeni nel Regno Unito per svolgere attività specifiche. Si prese la decisione di integrare questi due ufficiali nel Servizio di Polizia Metropolitana di Londra per un anno, senza la possibilità di imporre misure coercitive nel Paese ospite... gli ufficiali rumeni svolsero attività operative, quali indagini, controlli in banche dati, assunzione di testimonianze e utilizzo di procedure speciali previste dalla legge rumena e britannica. L'accordo permetteva ai procuratori e agli ufficiali di polizia rumeni di viaggiare nel Regno Unito per ascoltare alcuni minori oggetto di sfruttamento e i loro genitori. Inoltre, le autorità britanniche scambiarono dati d'intelligence su atti concernenti minori sfruttati nel Regno Unito, che indicavano nel dettaglio il tipo di reato commesso, la data, i complici e in molti casi anche le false identità assunte dinanzi alle autorità britanniche". In **ROM 1** la Squadra ha operato in un solo Paese. Al contrario, in **FRA 1**, che ha visto impegnata la prima Squadra investigativa comune in un caso di traffico di droga, l'esperto ha sottolineato che le indagini sono state svolte sia sul territorio francese che su quello spagnolo.

167. Entrambi i casi dimostrano come l'istituzione di una squadra comune abbia dato luogo ad un completo coordinamento, ampliando ed accelerando le indagini. Il caso francese dimostra anche uno degli aspetti più vantaggiosi delle Squadre comuni che operano secondo le norme U.E.: la semplificazione delle attività che altrimenti sarebbero regolate dalle più macchinose norme in materia di mutua assistenza. L'articolo 13, paragrafo 7 della Convenzione Europea di mutua assistenza conferisce all'ufficiale dello Stato A, che è un membro di una squadra che opera nello Stato B, il diritto di chiedere alle proprie autorità nazionali di autorizzare o attuare una certa misura necessaria per l'indagine della squadra nello Stato B, senza presentare una lettera rogatoria o una richiesta formale di mutua assistenza. Il caso francese dimostra anche che i membri di una squadra comune possono essere rappresentanti delle forze dell'ordine o pubblici ministeri o rappresentanti dell'autorità giudiziaria (ad es.: i pubblici ministeri quando questi appartengono all'ordine giudiziario o i giudici inquirenti). Nella sua conclusione, l'esperto francese ha sottolineato che "la SIC rappresenta una procedura più flessibile in un caso criminale rispetto ad un procedimento di rogatoria internazionale. I due rappresentanti della giustizia comunicano secondo il bisogno, in tempo reale, esattamente come gli operatori di polizia addetti al caso."

168. Gli esperti spagnoli hanno sottolineato nei loro commenti quanto sia essenziale, in questa forma avanzata di collaborazione, ancora piuttosto nuova, tenere gli addetti ai lavori bene informati sui fondamenti giuridici e i requisiti per la creazione di una SIC: chiarire loro i criteri appropriati per stabilire se in un determinato caso possa risultare utile una squadra di questo tipo: rimuovere qualunque fraintendimento sul suo funzionamento e spiegarne i vantaggi. Gli stessi esperti hanno fornito il testo di un accordo bilaterale per l'istituzione di una squadra investigativa comune da parte di due Stati membri che aderisce al Modello adottato dal Consiglio dell'Unione. L'estratto di questo accordo, che si riporta nel riquadro che segue, e l'articolo 13 della Convenzione Europea di Mutua Assistenza Giudiziaria del 2000, possono insieme dare un'idea delle norme e dei regolamenti necessari per l'istituzione di una Squadra comune.

⁷⁷ Consiglio dell'Unione Europea, Rapporto Eurojust 2010, pag. 36.

ACCORDO SULLA CREAZIONE DI UNA SQUADRA INVESTIGATIVA COMUNE

1. Parti dell'accordo

.....

2. Finalità della squadra investigativa comune

La finalità della squadra investigativa comune è quella di facilitare gli atti di investigazione penale congiunta nelle relative indagini preliminari (fase istruttoria), nella maniera seguente:

....

Gli obiettivi specifici della squadra investigativa comune sono:

- stabilire l'ubicazione di stamperie e depositi illegali nel territorio di...per la produzione di banconote false, con particolare interesse per le banconote del valore nominale di 50, 100 e 200 euro;
- stabilire i luoghi di deposito delle banconote in euro false, con particolare interesse per le banconote del valore nominale di 50, 100 e 200 euro e il sequestro delle stesse;
- identificare i canali attraverso i quali le suddette banconote false vengono esportate da...verso altri Stati membri dell'Unione Europea, in particolare in...;
- identificare e arrestare gli autori dei reati descritti e i loro complici che operano, principalmente ma non esclusivamente, nel territorio di...in...;
- stabilire la localizzazione e lo smantellamento delle stamperie per la produzione e dei locali di deposito di documenti di identità falsi: documenti di identità, passaporti internazionali e patenti di guida;
- seguire il movimento/gli spostamenti dei documenti falsi, principalmente ma non esclusivamente, da...a;
- identificare e arrestare gli autori dei reati connessi alla falsificazione dei documenti e i loro complici, che operano, principalmente ma non esclusivamente, nel territorio di...e...;
- individuare e smantellare i luoghi di produzione dei mezzi di pagamento elettronici falsi, e stabilirne il sequestro;
- seguire il movimento dei mezzi di pagamento elettronici falsi,...;
- identificare e arrestare gli autori del reato di "produzione di mezzi di pagamento falsi" e i loro complici,...;

La squadra investigativa comune elabora un piano delle attività operative nel quale verranno definiti i mezzi per raggiungere gli obiettivi stabiliti nell'Accordo.

Le Parti che compongono la squadra investigativa comune possono ridefinire di comune accordo le finalità specifiche e l'ambito di impiego della squadra investigativa comune .

3. Periodo di validità dell'Accordo

L'Accordo entra in vigore il giorno in cui viene firmato dall'ultima delle Parti contraenti ed è valido per un periodo di 6 mesi, prorogabile di comune accordo ...

Il periodo di validità qui indicato potrà essere prolungato fino a...

4. Stati membri in cui opererà la squadra investigativa comune

La squadra investigativa comune opererà nei seguenti Stati membri:

-..... e -.....;

Secondo quanto stabilito alla lettera b) del comma 3 dell'articolo 13 della Convenzione e alla lettera b) del comma 3 dell'articolo 1 della Decisione Quadro, la squadra opera in conformità al diritto dello Stato membro in cui interviene. Qualora la squadra trasferisse la sua base operativa in un altro Stato membro, si applica il diritto di quest'ultimo Stato.

5. *Responsabile/i della squadra investigativa comune*

Le Parti hanno designato la/e seguente/i persona/e, in qualità di rappresentante/i dell'autorità competente nello Stato/i membro/i in cui la squadra interviene, quale responsabile/i della squadra, cui i membri della squadra devono rispondere nello svolgimento delle loro funzioni, nello Stato membro a cui questi appartiene:

6. *Membri della squadra investigativa comune*

Oltre alle persone di cui all'articolo 5, sono membri della squadra le seguenti persone:

6.1. Autorità giudiziarie:.....;

6.2. Autorità di polizia:....

7. *Partecipazione di Eurojust e Europol*

Le disposizioni relative ai partecipanti di Eurojust e Europol nella squadra investigativa comune sono riportate nella pertinente appendice al presente accordo.

8. *Condizioni generali dell'Accordo*

Le condizioni stabilite nell'articolo 13 della Convenzione e nella Decisione Quadro si applicheranno ai partecipanti di ogni Stato membro in cui la squadra interviene.

9. *Prove*

Le Parti conferiscono ai responsabili della squadra la funzione di consulenti in materia di assunzione delle prove. Rientra in questo ruolo fornire orientamenti ai membri della squadra su aspetti e procedure di cui tenere conto all'atto dell'assunzione delle prove.

10. *Valutazione interna*

Almeno ogni sei mesi, i responsabili della squadra valutano i progressi compiuti nel perseguimento della finalità generale della stessa, affrontando al contempo gli eventuali problemi così individuati. Una volta che la squadra ha concluso l'operazione, le parti possono indire, se del caso, una riunione per valutarne le prestazioni. La squadra può stendere un rapporto sull'operazione, nel quale può indicare come sia stata data attuazione al piano d'azione operativo e quali risultati siano stati conseguiti.

11. *Disposizioni specifiche dell'accordo*

Potranno essere applicate dalle Parti le seguenti disposizioni speciali:

11.1. Tutte le informazioni legittimamente acquisite nel territorio dei Paesi in cui la squadra interviene saranno considerate come prova.

11.2. Condizioni in base alle quali la squadra potrà richiedere l'assistenza giudiziaria in virtù della Convenzione o di altri trattati internazionali: in caso di necessità, si invieranno richieste di assistenza giudiziaria ad altri Stati che non aderiscano al presente accordo.

11.3. Qualora si presenti la necessità che una delle Parti dell'Accordo invii una richiesta di mutua assistenza giudiziaria ad uno Stato terzo, lo Stato richiedente, che è Parte contraente del presente accordo, chiederà allo Stato destinatario della richiesta l'autorizzazione a condividere con l'altra Parte contraente le prove ottenute come conseguenza dell'attività effettuata.

11.4. ... Si applicheranno la legislazione nazionale e i trattati dell'Ue sulla protezione dei dati personali e la protezione delle informazioni classificate, come pure l'Accordo fra ...e... sulla mutua assistenza...

11.5. ... I membri distaccati non sono autorizzati a portare/utilizzare armi nel territorio dello Stato in cui si svolge l'operazione, salvo accordi diversi.

12. *Disposizioni organizzative*

12.1...Lo Stato membro ospitante si farà carico delle spese di diaria, alloggio, copertura assicurativa, viaggi internazionali e traduzione scritta del proprio personale che fa parte della squadra investigativa comune.

Le prove saranno tradotte dal paese ricevente.

12.2. Squadra tecnica: Le basi operative della squadra investigativa comune, come indicato all'articolo 4 dell'Accordo, si trovano in...e in.... Lo Stato membro nel cui territorio vengono realizzate le misure investigative avrà la responsabilità di fornire le apparecchiature tecniche necessarie (uffici, telecomunicazioni, apparecchiature specifiche, ecc.) in modo da consentire ai membri della squadra di svolgere i compiti loro assegnati.

12.3 ... Le lingue ufficiali della squadra investigativa comune sono...,... e...,

12.4. ... L'indagine è vincolata alla riservatezza professionale per quanto riguarda tutte le misure e le azioni adottate in... e in...e i Rapporti relativi alle attività intraprese, salvo accordi diversi tra le Parti.

169. Nonostante questa serie dettagliata di disposizioni, anche nell'ambito del quadro giuridico dell'Unione europea, un aspetto importante del meccanismo della squadra investigativa comune resta non regolamentato: l'impatto della sua istituzione e delle sue attività sulla distribuzione e l'esercizio della giurisdizione penale. In relazione al caso **FRA 1**, l'esperto francese ha spiegato che dal 2004 la Francia ha aderito ad oltre 50 accordi sulle indagini comuni, soprattutto in materia di terrorismo e criminalità organizzata, e che, nell'esperienza francese, le squadre comuni "seguono due procedimenti giudiziari che si svolgono nei due Paesi interessati dalle attività dello stesso gruppo criminale organizzato. Nessuno dei due procedimenti dovrà prevalere sull'altro, infatti, i due Stati esercitano la loro giurisdizione penale simultaneamente. Nello svolgimento del perseguimento, dopo l'arresto dei presunti reati, ciascuno Stato impegnato da un accordo sull'attuazione di indagini congiunte, tende solitamente a sottoporre a giudizio le persone arrestate nel proprio territorio. Quindi un'amministrazione appropriata della giustizia richiederebbe che uno dei due Stati rinunciasse al perseguimento dei reati a favore dell'altro al fine di avviare un solo giudizio in una sola delle due giurisdizioni. Questa strategia può essere stabilita con un accordo preliminare o al momento in cui viene firmato l'accordo per le indagini comuni."

170. Comunque, per il *Digesto* non sono state presentate richieste di accordi di questo tipo, eccetto il caso del Memorandum Sud Africa- Regno Unito al quale si fa riferimento al paragrafo 172. In un altro caso francese (FRA 2), l'esperto ha espresso il proprio disappunto per le difficoltà incontrate poiché il tribunale dell'altro Paese che faceva parte della squadra investigativa comune ha giudicato due malviventi senza aver preventivamente avvertito il magistrato inquirente francese membro della squadra investigativa comune. Restando nell'ambito del contesto giuridico dell'Unione Europea, nessuno degli strumenti giuridici applicabili (Convenzione di Palermo; Convenzione Europea di mutua assistenza giudiziaria, Accordo tipo per la creazione di una Squadra Investigativa Comune) tocca questo aspetto delicato.

171. Tenendo in considerazione le enormi potenzialità del sistema delle squadre investigative comuni e le osservazioni sopra esposte sulla complessità delle condizioni giuridiche ed istituzionali necessarie ad attuarlo, è possibile trarre l'insegnamento esposto nel riquadro che segue (essendo consci – come in ogni altro caso – del limitato scenario offerto dai casi studiati e quindi dell'incerto valore paradigmatico di tale lezione).⁷⁸

LEZIONE APPRESA

Una squadra investigativa comune può essere uno strumento efficace per concertare lo svolgimento di attività di investigazione e dell'azione penale nei confronti dei reati di criminalità organizzata che riguardano due o più

⁷⁸Un primo ampliamento del campo in esame potrebbe, ad esempio, tenere in considerazione i progetti pilota integrati di polizia Canada/USA e le iniziative correlate sviluppate partendo dalle Squadre Integrate di Polizia di Frontiera formate nel 2001.

Paesi. La sua istituzione permette il massimo coordinamento tra quei Paesi, unificando gli sforzi operativi in un singolo organismo e facilita l'esecuzione dei provvedimenti attraverso il superamento dei requisiti delle procedure di mutua assistenza giudiziaria.

Comunque, la problematica combinazione di poteri derivanti da due o più sistemi giudiziari distinti e le numerose questioni giuridiche che possono scaturire dall'operatività di una squadra investigativa comune suggeriscono che la sua istituzione non dovrebbe essere una semplice risposta ai bisogni immediati di un caso concreto, ma dovrebbe essere ispirata da una serie di norme generali sostanziali e regolamentazioni estremamente dettagliate, concordate a livello bilaterale o regionale, che inquadrino completamente il suo operato ed i relativi effetti.

I Paesi particolarmente interessati alla creazione di squadre investigative comuni dovrebbero intraprendere iniziative pilota e di preparazione comuni.

172. L'attento lavoro preliminare necessario per la costituzione di una squadra investigativa comune è ben illustrato nel Memorandum d'intesa sottoscritto dalle autorità di polizia del Sud Africa e del Regno Unito in **SAF 1**⁷⁹. Il Memorandum, adottato mentre le Parti erano impegnate nell'istituzione di un "accordo operativo-comune", già specifica in modo estremamente dettagliato non solo le aree d'indagine in cui il Sud Africa ha chiesto l'assistenza dell'autorità centrale britannica preposta alla pubblica accusa, ma anche scopi, tattiche e fini strategici da perseguire, nonché il Paese sede dei previsti procedimenti penali.

173. Una vera Squadra comune non sostituisce gli organismi e gli uffici degli Stati che vi partecipano, ma si integra come nuova entità, in parte rimpiazzandoli nell'attività di indagine. Comunque, nei casi presentati vi sono molti esempi di indagini comuni per le quali non è stata creata una nuova entità ma che hanno semplicemente riguardato indagini parallele, coordinate, con uno scopo comune. L'articolo 19 della Convenzione di Palermo, sia nel titolo che nell'affrontare l'aspetto degli accordi caso per caso, fa riferimento a indagini comuni e non a squadre comuni e ciò può essere interpretato come un'esortazione alle Parti ad istituire una nuova entità solo sulla base di accordi generali e a far ricorso al provvedimento minore delle indagini coordinate, ove non esistano tali accordi.⁸⁰ Come evidenziato nel paragrafo sulla "transnazionalità" e la concorrenza della giurisdizione penale, i casi illustrano ampiamente questa forma di indagini comuni e testimoniamo il livello già elevato di efficacia che questa può raggiungere.

⁷⁹Il testo del Memorandum può essere consultato sul CD-ROM allegato alla presente pubblicazione

⁸⁰L'interpretazione dell'articolo 19 è resa ancor più complicata dal fatto che nella formulazione vaga di questa disposizione gli accordi generali avrebbero dovuto riguardare la creazione di organi, termine che può indicare una struttura permanente, invece di una squadra designata a svolgere indagini sul caso singolo. Per questa interpretazione confrontare la bozza del rapporto del *Gruppo di lavoro informale degli Esperti sulle Indagini Comuni: Conclusioni e Raccomandazioni* (CTOC/COP/2008/CRP5), considerata dalla Conferenza delle Parti della Convenzione di Palermo, in occasione della sua 8^a sessione. In quel rapporto le squadre investigative comuni e le indagini coordinate/parallele sono presentate come due modelli distinti e alternativi di indagini comuni, senza gradazioni.

174. In **ITA 11**, un caso di frodi “carosello” e relativo riciclaggio di denaro che ha portato alla confisca di beni per un valore di 38 milioni di Euro, e in **ITA 15**, un caso di traffico di prodotti contraffatti, gli esperti italiani sottolineano i risultati ottenuti attraverso il coordinamento delle attività delle forze dell'ordine. In **ITA 11**, il coordinamento, principalmente svolto dagli investigatori del Regno Unito e dell'Italia con la partecipazione di altri Paesi Europei, è stato considerato molto produttivo in quanto il tempestivo scambio di informazioni e di risultanze investigative ha facilitato uno sviluppo fluido delle indagini ed un significativo ampliamento del perseguimento attraverso l'imputazione di ulteriori reati, scoperti successivamente, ed ha permesso una gestione perfettamente coordinata del “giorno d'intervento comune”, sfociando nell'esecuzione di numerosi arresti e sequestri. Tutto ciò è stato possibile, secondo quanto riferito dall'esperto, anche grazie alla sollecitudine delle autorità dei Paesi partecipanti ad organizzare e prendere parte ad una serie di incontri internazionali e a fornire assistenza diretta ai colleghi stranieri. Nel secondo caso, l'esperto ha riferito che “in un'indagine come questa, la costituzione delle squadre investigative comuni avrebbe conferito maggiore organicità alle soluzioni investigative di volta in volta adottate. Va riconosciuto, tuttavia, che in diverse fasi gli investigatori di Stati membri parallelamente coinvolti hanno costituito “de facto” nuclei misti che hanno pienamente condiviso il patrimonio informativo derivante anche da attività particolarmente delicate come le intercettazioni telefoniche ed ambientali.”

175. Diversamente, in **ITA 10**, un caso di tratta di esseri umani dalla Nigeria in Europa, l'esperto ha riconosciuto un valore aggiunto maggiore ai perseguimenti e ai procedimenti penali paralleli sviluppati in Italia, Nigeria e Olanda, rispetto alle indagini coordinate che hanno riguardato i tre Paesi. I perseguimenti paralleli hanno permesso di occuparsi in modo efficace di tutte le componenti del traffico illecito, arrivando a colpire gravemente le cellule operative dell'intera rete: un risultato che non sarebbe stato raggiunto se si fosse concentrato il perseguimento in un solo Paese, ricorrendo poi ai meccanismi di mutua assistenza giudiziaria. In quest'ottica le indagini comuni vanno a favore dell'efficienza delle indagini e a supporto di quella politica criminale di ampliamento delle indagini per smantellare l'intero gruppo o rete criminale.

176. In conclusione, le squadre investigative comuni rappresentano generalmente l'opzione migliore (nonostante la difficoltà in alcune circostanze di istituirle), ma non dovrebbe essere sottovalutata l'utilità di indagini comuni ordinarie. Inoltre, le indagini comuni possono essere strutturate secondo una serie di modelli diversi, in relazione, ad esempio, al livello di coinvolgimento dei pubblici ministeri e delle autorità giudiziarie nel meccanismo del coordinamento o al grado in cui il meccanismo dipende dalla preesistenza di una struttura di scambio di intelligence tra i Paesi partecipanti. Ciò induce ad un'altra conclusione:

LEZIONE APPRESA

Nei casi di reati di criminalità organizzata che riguardano più Paesi, se le circostanze non consentono l'istituzione di squadre investigative comuni, i Paesi dovrebbero considerare la possibilità di concordare procedure per un coordinamento continuo e concertato delle loro indagini, avvalendosi di procedimenti autonomi ma paralleli per incrementare l'efficacia globale delle indagini ed espandere la portata degli obiettivi da perseguire.

Nello stabilire il meccanismo di coordinamento, i Paesi dovrebbero tenere conto delle caratteristiche del caso e considerare favorevolmente la partecipazione di pubblici ministeri e di autorità giudiziarie, nella misura consentita dalle leggi, per rafforzare la capacità operativa delle entità coordinate coinvolte.

F. MUTUA ASSISTENZA GIUDIZIARIA ED ESTRADIZIONE

Sommario: *importanza della mutua assistenza giudiziaria e impiego delle disposizioni della Convenzione di Palermo; combinazione della cooperazione di polizia e della mutua assistenza giudiziaria; soluzioni a difficoltà classiche: contatto diretto, fiducia reciproca, preparazione informale, incontri collegamenti tra autorità giudiziarie; doppia incriminabilità; la Convenzione di Palermo come base per l'estradizione.*

177. Circa la metà dei casi del *Digesto* indica il ricorso alla mutua assistenza giudiziaria e all'estradizione: l'importanza di queste forme di cooperazione internazionale in procedimenti per reati di criminalità organizzata transnazionale è indiscutibile. La facoltà di applicare le norme della Convenzione di Palermo a casi di reati non transnazionali accresce l'importanza di quello strumento in questo campo specifico, come già evidenziato in precedenza. In alcune presentazioni vengono espressamente riconosciuti gli sforzi di cooperazione fatti dalle autorità di altri Paesi, sottolineando che i risultati ottenuti sono stati essenziali per la conclusione positiva dei perseguimenti. Per quanto riguarda le difficoltà presentate da queste forme di cooperazione internazionale, i casi esposti non si discostano dall'analisi abituale. Per quanto attiene alla mutua assistenza giudiziaria, il classico problema delle risposte tardive o incomplete alle richieste di assistenza, è uno degli aspetti di maggior criticità, come rappresentato in molti casi.

178. Sempre nel campo della mutua assistenza giudiziaria, altre difficoltà tipiche sono dovute alle discrepanze esistenti nel diritto procedurale dei Paesi interessati. Le differenze nelle fasi dei procedimenti ne sono un esempio: alcune attività investigative per le quali è necessario ricevere assistenza possono rientrare nello stadio delle indagini di polizia da non divulgare nell'eventuale Paese richiedente, mentre nel potenziale Paese richiesto le stesse vengono svolte sotto controllo giudiziario e necessitano pertanto di una lettera rogatoria. In **HUN 2**, un caso in cui molte altre dimensioni della cooperazione internazionale hanno raggiunto risultati soddisfacenti, l'esperto ungherese ha presentato un esempio di questo problema: è stato impossibile organizzare un'operazione di consegna controllata perchè la legge olandese prevedeva che venisse presentata una richiesta formale di mutua assistenza, mentre per la legge ungherese l'operazione rientrava tra le semplici operazioni di polizia (la Procura ungherese viene coinvolta in casi di consegne controllate solo se all'azione partecipa un agente sottocopertura).

179. Alla prima riunione di esperti, diversi rappresentanti hanno osservato che l'attuale procedura di mutua assistenza è troppo incentrata sui requisiti giuridici dello Stato richiesto e non abbastanza su quelli dello Stato richiedente, sostenendo che avrebbe dovuto essere il contrario, in modo da permettere che i risultati raggiunti attraverso l'assistenza prestata potessero essere utilizzati nei procedimenti dello Stato richiedente. Questa osservazione riguarda i limiti delle norme internazionali che su questo tema non possono essere considerate particolarmente "progressiste". La Convenzione di Palermo, all'articolo 18, paragrafo 17, reitera il principio che l'esecuzione di una richiesta di assistenza deve essere conforme al diritto interno dello Stato richiesto e le procedure in essa specificate saranno seguite solamente "nella misura in cui non siano contrarie al diritto nazionale dello Stato Parte richiesto e laddove sia possibile". Nelle critiche sollevate nel corso della prima riunione di esperti vi era un'implicita richiesta di uno sviluppo futuro di tali principi. Quindi, gli addetti ai lavori e i legislatori potrebbero valutare di proporre variazioni in questo settore; sarebbe utile condurre uno studio internazionale sulla possibilità di adottare un principio più favorevole, ad esempio che le procedure richieste siano seguite nella misura in cui non siano contrarie ai principi fondamentali o alle norme di base dell'ordinamento giuridico dello Stato richiesto. La creazione di una tale regola spingerebbe le autorità dello Stato richiesto ad adottare generosamente procedure nuove per quello Stato e lontane dalle norme non fondamentali del proprio ordinamento nazionale.

180. I casi, e ancor più i dibattiti svolti nelle riunioni di esperti, hanno indicato possibili soluzioni a queste difficoltà. La Convenzione di Palermo, come molti altri strumenti internazionali di diritto penale non indica i confini precisi tra “mutua assistenza giudiziaria” e “cooperazione di polizia”. L’articolo 18 della Convenzione, nel descrivere la mutua assistenza giudiziaria, adotta un concetto generale di assistenza che comprende non solo i procedimenti giudiziari ma anche le indagini e l’azione penale. L’inevitabile natura giudiziaria di alcune attività necessarie a soddisfare le richieste di mutua assistenza non è una ragione sufficiente per credere che il termine “cooperazione giudiziaria” chiarirebbe la distinzione e ciò almeno per due motivi: potrebbero sussistere attività di mutua assistenza di natura non-giudiziaria; e sebbene le funzioni di esercizio dell’azione penale siano comprese nella mutua assistenza, in molti ordinamenti nazionali coloro che svolgono l’attività di pubblico ministero non sono autorità giudiziarie. Quindi, ai fini dell’interpretazione e dell’applicazione della Convenzione di Palermo, andrebbe evitata ogni definizione specifica di natura sostanziale e la mutua assistenza giudiziaria dovrebbe essere intesa come lo svolgimento di quelle attività indicate nell’articolo 18, paragrafo 3, laddove vengano applicate le procedure stabilite dallo stesso articolo.

181. Una tale descrizione non definitoria dà origine ad una prospettiva in cui la mutua assistenza giudiziaria e l’assistenza di polizia sono combinate funzionalmente e, nell’ambito di determinate circostanze ed entro i limiti previsti dalla legge, entrambe praticabili. Alcune azioni elencate nell’articolo 18, paragrafo 3 della Convenzione, a particolari condizioni e per certi usi procedurali, possono essere validamente svolte attraverso il contatto diretto informale tra operatori delle forze dell’ordine (si veda ad esempio, la lettera (e): “Fornire informazioni ...e valutazioni di esperti”). Inoltre, questa combinazione funzionale può evitare le formalità della mutua assistenza per le necessità e gli scopi immediati dello stadio delle indagini preliminari: Come chiaramente indicato dall’esperto italiano in relazione a **ITA 1**, uno dei casi di traffico di beni culturali, ciò può essere molto utile per accelerare le indagini; richiedendo ed ottenendo una cooperazione informale da parte di un organo di polizia estero, via e-mail, fax o anche telefonicamente, facendo poi seguire richieste formali di mutua assistenza.

182. Alla prima riunione di esperti, l’esperto spagnolo ha presentato una relazione sui meccanismi per facilitare la cooperazione giudiziaria, soffermandosi su due di questi, che risultano particolarmente utili per i Paesi che registrano un flusso di cooperazione importante e per gli organismi investigativi e della pubblica accusa, impiegati per singoli casi investigativi: l’organizzazione di incontri regolari tra autorità centrali; le reti giudiziarie. L’esperto spagnolo ha menzionato la Rete Giudiziaria Europea, creata nel 1998, che ha svolto per molto tempo un ruolo di intermediazione tra le autorità degli Stati membri dell’UE coinvolti in pratiche di mutua assistenza, e le unità della Rete iberoamericana di assistenza giudiziaria (IberRed) che si occupano di cooperazione di giustizia penale tra gli addetti ai lavori dei Paesi di lingua spagnola.

183. Gli esperti hanno anche enfatizzato il fatto che la natura formale della mutua assistenza non preclude di avvalersi di relazioni informali con le autorità straniere. La creazione di un ambiente di fiducia reciproca, che si avvale anche della fiducia basata sull’esperienza personale e sulla pregressa collaborazione, può favorire l’attuazione di un’assistenza reciproca efficace. Una procedura formale di mutua assistenza può essere anche preparata informalmente dalle autorità dei Paesi interessati. L’esperto spagnolo ha sottolineato l’importanza di stabilire contatti diretti tra autorità giudiziarie per facilitare la presentazione e l’esecuzione di richieste di cooperazione ed evitare rifiuti basati su malintesi (ad esempio, fraintendimenti delle condizioni formali dello Stato richiedente). Nel caso **RSA 1**, l’esperto del Sudafrica espone i vantaggi di “incontri preliminari” con le autorità straniere che potrebbero essere d’ausilio per spiegare le ragioni, le modalità, i tempi e gli obiettivi concreti dell’assistenza richiesta. In questo contesto, l’istituzione di un’Autorità centrale nazionale che riceva e risponda alle richieste formali di mutua assistenza giudiziaria e risponda a tali richieste (come stabilito dall’articolo 18, paragrafo 13 della Convenzione di Palermo) dovrebbe essere vista non solo come un modo per creare una specializzazione interna nella trattazione di casi di mutua assistenza e per beneficiare della stessa, ma anche

come un modo per dare origine ad una comunità internazionale di organismi che condividono un'esperienza comune e consolidata e, che quindi, sanno come soddisfare le esigenze degli altri membri.

184. Prendendo in considerazione tutte queste misure, e senza ripetere quanto già detto sulla cooperazione di polizia, si può giungere alla seguente conclusione:

LEZIONE APPRESA

Fornire mutua assistenza giudiziaria non è un compito facile per la complessità generata dal necessario rispetto di una molteplicità di requisiti giuridici e dal bisogno di trovare una fusione funzionale tra due o più sistemi nazionali di giustizia, che talvolta possono avere caratteristiche molto diverse.

Quindi, i pubblici ministeri e le autorità giudiziarie dovrebbero lavorare quanto più possibile in un clima di fiducia reciproca e destinare risorse operative alle richieste informali, dirette di assistenza che precedono e anticipano le procedure formali di mutua assistenza.

Autorità centrali specializzate, reti internazionali di pubblici ministeri e di autorità giudiziarie e incontri con ufficiali stranieri (sia di natura generale che programmati ad hoc nell'ambito di singoli casi) possono svolgere un ruolo importante nell'agevolare la mutua assistenza giudiziaria.

185. I sistemi ancillari sopra indicati non possono comunque superare i limiti intrinseci ai requisiti giuridici della mutua assistenza giudiziaria e dell'extradizione, tra i quali figura quello della **doppia incriminabilità** (cioè, l'attività oggetto di indagini o di perseguimento deve costituire reato in entrambi i Paesi). In base alla Convenzione di Palermo tale requisito è assolutamente necessario per l'extradizione (articolo 16, paragrafo 1), mentre nel caso della mutua assistenza giudiziaria lo Stato richiesto ha la discrezionalità di concedere l'assistenza indipendentemente dal fatto che la condotta tenuta costituisca un reato in base alle proprie leggi nazionali (articolo 18, paragrafo 9). Questa flessibilità normativa si ripete frequentemente nelle leggi nazionali e nei trattati bilaterali e regionali che riguardano tutte o alcune forme di mutua assistenza: a volte l'osservanza del requisito è prevista solo se la concessione dell'assistenza comporta misure coercitive o invasive. Di conseguenza, le politiche e le prassi nazionali differiscono molto sotto questo profilo.

■ ARTICOLO 18. ASSISTENZA GIUDIZIARIA RECIPROCA

Flessibilità della regolamentazione sulla doppia incriminabilità

Gli Stati Parte possono rifiutare di fornire l'assistenza giudiziaria reciproca prevista dal presente articolo in base all'assenza della doppia incriminabilità. Tuttavia, lo Stato Parte richiesto può, se lo ritiene opportuno, fornire assistenza, nella misura che esso decide, a sua discrezione, a prescindere dal fatto che la condotta costituisca un reato secondo la legge dello Stato Parte richiesto.

186. La doppia incriminabilità è quindi specialmente problematica nella sfera dei reati considerati dalla Convenzione di Palermo in quanto alcuni aspetti delle norme internazionali possono portare a conclusioni divergenti. Il primo aspetto riguarda l'ambito indefinito di applicazione della Convenzione. Come già osservato nel capitolo I, la Convenzione si applica, tra l'altro, a una classe aperta di crimini gravi che comprende reati che le Parti sono libere di prevedere o meno come tali. Quindi, in relazione a tale classe di reati la Convenzione non assicura la doppia incriminabilità. Nel presentare **SAF 1**, un caso di traffico illegale di metalli preziosi greggi, l'esperto del Sudafrica ha sottolineato ripetutamente che uno dei problemi principali della cooperazione internazionale consiste nel fatto che una condotta costitutiva di un reato grave in un Paese potrebbe non essere criminalizzata affatto nel Paese che dovrebbe prestare assistenza. Comunque, questa osservazione non si riferisce solo alle disposizioni giuridiche che disciplinano la cooperazione internazionale in ambito penale ma anche, e principalmente, alla politica generale della comunità internazionale di criminalizzazione. Il ricorso alla flessibilità dei Paesi rispetto al requisito della doppia incriminabilità potrebbe essere una soluzione per l'assistenza reciproca ma non per l'estradizione. In entrambi i casi – e necessariamente per l'estradizione – la principale via d'uscita (comunque macchinosa) resta la criminalizzazione universale di una condotta specifica attraverso un trattato di diritto penale internazionale *ad hoc*.

187. Il secondo aspetto problematico è legato al vincolo di criminalizzazione imposto dalla Convenzione di Palermo. La Convenzione impone la previsione di quattro reati principali (partecipazione a un gruppo criminale organizzato, corruzione, riciclaggio di denaro e intralcio alla giustizia) e i suoi tre Protocolli prescrivono di conferire carattere di reato ad un'altra serie di condotte specifiche. Sia la Convenzione che i suoi Protocolli forniscono una descrizione molto dettagliata dei comportamenti da criminalizzare. In tal modo – nonostante le Parti, nello stabilire i reati nella propria legislazione nazionale possano modificare singoli termini delle descrizioni internazionali o la loro struttura generale⁸¹ – viene assicurata l'armonizzazione globale delle disposizioni nazionali relative alla criminalizzazione ed evitato il rischio che la doppia incriminabilità non venga applicata a questa parte vasta ed importante di violazioni penali. Questo aspetto estremamente vantaggioso della Convenzione e dei suoi Protocolli è ben esposto nel commento dell'esperto rumeno in **ROM 3**, un caso di evasione fiscale, falsificazione di documenti e riciclaggio di denaro, in cui uno dei colpevoli è stato estradato in base alla Convenzione di Palermo: "Il caso è rilevante in quanto riunisce le disposizioni sostanziali della Convenzione e quelle relative alla cooperazione giudiziaria internazionale, cioè l'estradizione. Il fatto che la Convenzione tenda ad armonizzare le disposizioni di legge sostanziali degli Stati Parte relative ad alcuni tipi di reato, permette sin dal principio – almeno nel caso di riciclaggio di denaro, il reato qui in questione – di ritenere che la condizione della doppia incriminabilità, essenziale nelle procedure estradizionali, sia soddisfatta."

188. Per quanto riguarda l'estradizione, considerata isolatamente, i casi del Digesto, indicano una minore ricorrenza della stessa rispetto alla mutua assistenza giudiziaria; comunque, se ne registra la presenza in diversi casi. Il caso **BRA 1** e molti dei casi colombiani offrono esempi di estradizione di cittadini colombiani verso altri Paesi, in particolare verso gli Stati Uniti, dimostrando che, a determinate condizioni, la facoltà di estradare i cittadini corrisponde a interessi concreti del sistema di giustizia penale. I procedimenti descritti in **LIT 1** mostrano come un imputato, accusato dei reati di tratta di esseri umani e partecipazione ad un gruppo criminale organizzato, abbia potuto essere estradato sulla base delle prove che dimostravano che un gruppo

⁸¹L'articolo 11, paragrafo 6 dell'art. della Convenzione di Palermo, in linea con disposizioni molto simili o identiche di molti altri trattati di diritto penale internazionale, specifica che "Nulla di quanto contenuto nella presente Convenzione inficia il principio in base al quale la descrizione dei reati determinati ai sensi della presente Convenzione .. è riservato al diritto interno dello Stato Parte.....". Secondo l'interpretazione generalmente data a questa disposizione, la descrizione adottata nella Convenzione non deve essere necessariamente riprodotta letteralmente nella legge nazionale: per adempiere all'obbligo di criminalizzazione è sufficiente che tutte le condotte comprese nella descrizione della Convenzione costituiscano reato nel sistema giuridico dello Stato Parte.

criminale, e non necessariamente l'imputato, fosse attivamente coinvolto nella commissione dei reati in quel Paese. Il tribunale del Regno Unito, dovendosi pronunciare in merito all'estradizione, stabilì che l'imputato faceva parte di un gruppo criminale organizzato e che, a causa di tale condizione personale, lo si dovesse considerare responsabile di tutte le attività svolte dal gruppo criminale per reclutare in Lituania donne che poi l'imputato sfruttava facendole prostituire nel Regno Unito; per tale motivo è stata possibile la sua estradizione in Lituania.

189. Il caso lituano **LIT 1** è un punto di partenza interessante per valutare il ruolo che può svolgere nei procedimenti di estradizione l'imputazione di *conspiracy* o partecipazione ad un'associazione per delinquere. Sfortunatamente, i casi del *Digesto* non offrono altri esempi, cosa che lascia aperta una questione importante sull'interpretazione dell'articolo 5 della Convenzione. Le disposizioni della Convenzione di Palermo che – in quel solo articolo (art. 5) e sotto una rubrica comune (partecipazione a gruppo criminale organizzato) - prescrivono la criminalizzazione alternativa o cumulativa della *conspiracy* e della partecipazione ad un'associazione per delinquere sono sufficienti a risolvere i problemi della doppia incriminabilità in relazione a tale tipo di reati? Le disposizioni dell'articolo 5 possono essere interpretate come un fondamento giuridico sufficiente per sostenere che la doppia incriminabilità esiste quando l'estradizione viene richiesta per uno dei due reati, ma lo Stato richiesto ha previsto solo l'altro reato? Nonostante la previsione dei due reati si basi su una stessa politica criminale e sia giustificata dalla stessa politica criminale e sia giustificata dalla stessa *ratio* giuridica, le importanti differenze nella loro descrizione depongono a favore della prudente conclusione che la doppia incriminabilità non è assicurata, sminuendo così l'effetto positivo della criminalizzazione della Convenzione sulla questione della doppia incriminabilità.

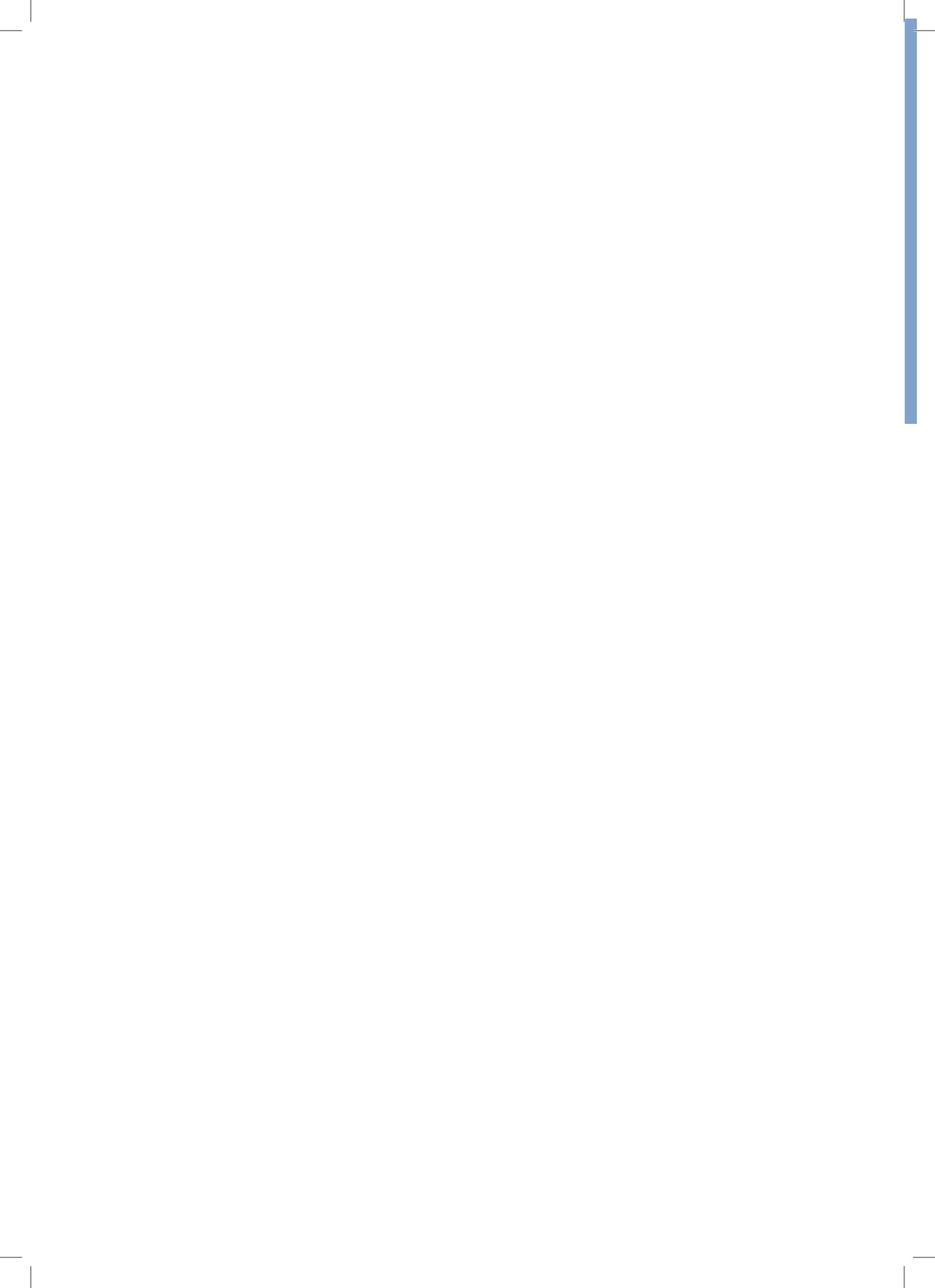
190. In **KEN 1**, un caso in cui il Kenia e i Paesi Bassi hanno sviluppato un'importante esperienza pratica di cooperazione, l'esperto ha riferito che è stato impossibile ottenere l'estradizione di uno dei malviventi perché i due Paesi non erano legati da alcun trattato di estradizione. Evidentemente ispirato da quella esperienza negativa, l'esperto ha concluso che *“andrebbe abolito l'uso di trattati nell'estradizione perché la procedura è piuttosto lunga”*. Tale conclusione estrema, comunque, avrebbe potuto essere moderata dalla considerazione che i trattati multilaterali in materia penale possono essere d'ausilio nelle procedure di estradizione. Nel caso in esame non si spiega per quale motivo non siano state impiegate come base giuridica le disposizioni sull'estradizione della Convenzione di Palermo, dato che sembrerebbe che sia il Kenia che i Paesi Bassi avrebbero potuto accettare tale soluzione, viste le dichiarazioni rese dalle due Parti in merito all'articolo 16 (estradizione) della Convenzione⁸².

191. Infatti, l'articolo 16 della Convenzione (contrariamente a quanto accade nell'articolo 18 sulla mutua assistenza giudiziaria) non prevede l'intero regime giuridico necessario per effettuare un'estradizione: sono richieste ulteriori norme nel diritto nazionale o in trattati bilaterali/regionali di estradizione.

⁸²Articolo 16, paragrafo 4: *“Se uno Stato Parte che condiziona l'estradizione all'esistenza di un trattato riceve una richiesta di estradizione da un altro Stato Parte con il quale non ha un trattato di estradizione, può considerare la presente Convenzione quale base giuridica per l'estradizione per ogni reato a cui si applica il presente articolo.”* Vedi anche l'articolo 16 paragrafo 5 relativo alla dichiarazione sull'estradizione richiesta al momento della ratifica.

LEZIONE APPRESA

Se nel diritto nazionale dei due Paesi sono contemplate le norme necessarie per la regolamentazione degli aspetti essenziali delle procedure di estradizione, la Convenzione di Palermo può essere proficuamente applicata come base giuridica convenzionale in quei casi in cui, per concedere l'extradizione, l'ordinamento giuridico dello Stato richiesto preveda l'esistenza di un trattato di estradizione.





IV. MISURE RELATIVE AI PROVENTI DI REATO

A. POLITICA E BASE GIURIDICA

Sommario: *valore e finalità della confisca nella lotta alla criminalità organizzata; le norme delle convenzioni di diritto penale delle Nazioni Unite; varietà di modelli nazionali di confisca; previsione del reato di riciclaggio di denaro.*

192. Nella teoria del diritto penale e nella pratica giudiziaria degli ultimi decenni, la confisca dei proventi di reato ha acquisito un ruolo di primo piano tra le misure adottate per la repressione dei reati gravi, in particolare nella lotta contro la criminalità organizzata⁸³. L'argomento più comune e convincente a favore della confisca è il fatto che privare un criminale dei proventi della sua attività illecita non costituisce solo una punizione appropriata, ma rappresenta al contempo un efficace strumento di prevenzione. La confisca rappresenta un forte deterrente per una criminalità mossa dal profitto e un meccanismo efficace per sottrarre a delinquenti recidivi, risorse finanziarie e materiali di altro tipo che gli stessi potrebbero usare per continuare a commettere reati. Inoltre, la confisca impedisce ai criminali il reinvestimento dei proventi illecitamente acquisiti, contribuendo così in maniera decisiva a contrastare l'infiltrazione dell'economia legale da parte della criminalità organizzata.

193. Chiaramente, la funzione preventiva della confisca – compresa, in questo specifico riguardo, la confisca degli strumenti di reato – è significativamente in linea con la politica dello “smantellamento del gruppo di criminalità organizzata”. Come sottolineato da numerosi esperti, in genere la sottrazione dei beni colpisce l'organizzazione nel suo insieme, anche quando i beni in questione appartengono ai suoi singoli membri. A tale proposito, se il gruppo criminale svolge le sue attività illecite in maniera stabile e con un taglio

⁸³Salvo altrimenti specificato nel testo, il termine “confisca” è utilizzato per indicare l'ablazione definitiva di beni – di qualsiasi genere e natura – disposta da un'autorità. Vedi articolo 2 della Convenzione di Palermo: “*Ai fini della presente Convenzione: ... (g) “Confisca”, che include, laddove applicabile, l'ipotesi di espropriazione, indica la definitiva ablazione di beni a seguito della decisione del tribunale o di altra autorità competente*”. Come spiegato nei sottocapitoli che seguono, la confisca può essere una misura o sanzione penale o civile.

imprenditoriale, è possibile che i beni acquisiti direttamente attraverso la commissione di reati siano considerati dai suoi appartenenti come una riserva di risorse comune per portare avanti la loro attività illecita (e lecita).

194. L'importanza della confisca è bene evidenziata nei casi del *Digesto*. Infatti, molti di questi hanno comportato la confisca (o il sequestro, se il caso non era ancora concluso) di quantità ingenti di proventi e strumenti di reato. Le presentazioni bene illustrano l'attenzione prestata da inquirenti e autorità giudiziarie a questo aspetto investigativo e procedurale.

CASI DI CONFISCA

Nel caso denominato **BRA 1**, concernente un traffico di stupefacenti su grande scala, non ancora conclusosi con una sentenza definitiva, il sequestro di quasi 5 milioni di dollari statunitensi in contanti, diamanti, appartamenti di lusso e 12 tenute agricole, è stato completato dal sequestro di 22 aeroplani e dozzine di autovetture. La portata di tali sequestri ben indica l'impatto distruttivo che la confisca può avere sui mezzi operativi di un gruppo o rete di criminalità organizzata.

In **ITA 6**, ancora una volta un caso concernente un traffico di stupefacenti transnazionale, le misure di prevenzione patrimoniale hanno interessato polizze assicurative e conti bancari per 10 milioni di euro; quattro società, 50 autovetture, camion e imbarcazioni, nonché 12 case ed altri immobili, uno dei quali all'estero. Nello spiegare le principali caratteristiche del caso, l'esperto ha sottolineato che è stato un esempio emblematico di come – nell'attaccare i proventi di reato – sia possibile ottenere risultati soddisfacenti quando la raccolta delle prove sulla condotta criminale e il rintraccio dei patrimoni illeciti dei presunti criminali si svolgono in maniera integrata sin dall'inizio delle indagini.

Un altro caso importante di confisca è quello riportato in **USA 2**, laddove otto anni di indagini e procedimenti si sono conclusi con la condanna di oltre 80 appartenenti alla stessa organizzazione criminale, provenienti da Canada, Cina, Taiwan e Stati Uniti d'America per reati di traffico di stupefacenti, sigarette ed armi, falso nummario e riciclaggio di denaro. Le confische penali disposte hanno portato a privare i trafficanti di beni per un totale di 24 milioni di dollari statunitensi, insieme con autovetture, gioielli e immobili.

I tre casi sopra riportati sono indicativi dell'importanza della confisca dei proventi di reato. Al contempo, però, non va trascurato il valore ingente dei beni, oggetto del traffico illecito, che generalmente sono confiscati in quanto, essi stessi, merce di contrabbando. In **SPA 1**, il cospicuo sequestro di proventi (4 milioni di Euro, 5 imbarcazioni e varie autovetture di lusso) è stato preceduto dalla confisca di 3.400 chili di cocaina. Nel citato caso **USA 2**, le confische penali hanno incluso sigarette e valute contraffatte, nonché stupefacenti, per un totale di oltre 44 milioni di dollari statunitensi. In due casi brasiliani di criminalità ambientale (**BRA 12 e 13**) è stato effettuato il sequestro di 300 animali selvatici di specie protette e di tonnellate di legno di jacaranda.

195. La Convenzione delle Nazioni Unite contro il Traffico Illecito di Sostanze Stupefacenti e Psicotrope del 1988, è stata il primo strumento multilaterale contenente un gruppo organico di norme internazionali sulla confisca dei proventi di reato e su materie strettamente connesse, quali rintracciamento, congelamento, sequestro (dei proventi di reato), e la relativa cooperazione internazionale. Tale Convenzione è stata anche la prima a prescrivere la previsione del reato di riciclaggio di denaro. La Convenzione di Palermo contiene norme quasi identiche, con l'aggiunta di disposizioni sulla cooperazione internazionale (di natura amministrativa) finalizzate essenzialmente alla scoperta del riciclaggio di denaro. La Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione aggiunge a tutto ciò ulteriori misure di cooperazione internazionale; e fissa, inter alia, norme innovative sulla restituzione dei beni confiscati allo Stato di origine.

196. Le norme internazionali non impongono un modello unico di confisca. Esse prescrivono un gruppo contenuto di principi sostanziali e un numero molto limitato di norme procedurali⁸⁴: i dispositivi investigativi e giudiziari richiesti per la confisca, così come le disposizioni che ne governano obblighi e limiti sostanziali, sono lasciati alle tradizioni giuridiche o alle iniziative legislative autonome dei singoli Stati o regioni. La Convenzione di Palermo richiede ad ogni ordinamento giuridico nazionale di perseguire e disporre la confisca di proventi derivanti da reati, nonché di beni, attrezzature ed altri strumenti utilizzati nella commissione di reati, e di rendere a tal fine disponibili anche misure per preservare i beni (ad es., sequestro, congelamento). La Convenzione inoltre individua a grandi linee le categorie di beni soggetti a confisca, che comprendono beni nei quali i proventi di reato sono stati trasformati o convertiti, ed i loro 'prodotti', così come proventi di reato che sono stati mischiati con beni di origine lecita. Infine, molti passaggi suggeriscono anche implicitamente che gli obiettivi della Convenzione, nel prescrivere la confisca, sono quelli evidenziati all'inizio di questo capitolo, compresa la funzione preventiva ivi sottolineata (articolo. 12, paragrafi 1-9).

197. Gli ordinamenti giuridici interni dei vari Stati presentano una grande varietà di modelli di confisca. I procedimenti di confisca possono, per esempio, rientrare nel diritto penale o in quello civile; nella loro esecuzione, le autorità possono agire nei confronti dei criminali o del bene; la confisca può interessare esclusivamente i proventi di singoli reati, o essere estesa all'intero patrimonio illecitamente acquisito; la confisca può dipendere da una condanna penale o avvenire indipendentemente da questa.

198. La varietà delle procedure nazionali di confisca si evince solo in parte dai casi presentati nel Digesto, le cui presentazioni spesso si limitano a descrivere solo i beni sequestrati o confiscati senza individuare procedure e principi applicati. Ad ogni modo, è indubbio che gli sviluppi più recenti di molte legislazioni nazionali hanno seguito una linea di ampliamento dei poteri di confisca, ed il fondamento di tale ampliamento sta nella funzione preventiva della confisca, secondo i dettami della politica di indebolimento dei gruppi criminali organizzati. La libertà lasciata alle legislazioni nazionali dalle convenzioni potrebbe avere contribuito a tale risultato: le leggi nazionali sulla confisca, pur essendo in linea con le norme internazionali, non sempre ne discendono in tutte le loro parti e, talora, sono addirittura più 'avanzate'.

199. Quasi la metà dei casi che hanno comportato il sequestro e la confisca di proventi di reato ha avuto tra le materie d'indagine e/o i capi d'imputazione anche la condotta criminale del riciclaggio di denaro. L'accumulazione di ingenti quantità di proventi, infatti, inevitabilmente comporta pratiche di riciclaggio; pertanto, qualsiasi indagine a tutto tondo sulla criminalità organizzata includerà inevitabilmente anche un'indagine finanziaria parallela sulle attività di riciclaggio connesse. La previsione del riciclaggio di denaro come reato costituisce una base indispensabile per svolgere in maniera appropriata indagini sulle sospette ricchezze illecite dei criminali. A tale riguardo, l'esperto spagnolo ha sostenuto l'importanza che ogni paese abbia – a livello di polizia, di pubblici ministeri e giudici – organismi o uffici specializzati, con personale appositamente formato a occuparsi di riciclaggio e criminalità organizzata.⁸⁵ In effetti, le operazioni di riciclaggio spesso sono molto complesse e richiedono investigatori esperti con competenze e conoscenze tecniche nel settore tali da poter penetrare operazioni finanziarie e schemi "di copertura" estremamente intricati. Il riquadro che segue descrive sinteticamente un caso complicato e uno molto semplice di riciclaggio.

⁸⁴Per la Convenzione di Palermo, vedi articolo 12.

⁸⁵Sulle varie combinazioni di specializzazione di investigatori e pubblici ministeri, cfr. Capitolo II, sottocapitolo B.

CASI DI RICICLAGGIO DI DENARO

Nel caso **ITA 11**, una serie di operazioni commerciali fraudolente, consistenti in acquisti simulati di servizi telefonici internazionali (per un valore di oltre 2 miliardi di Euro), hanno portato i criminali all'acquisizione di 370 milioni di Euro, corrispondenti all'IVA non pagata sulle operazioni fraudolente. Tale denaro veniva quindi riciclato attraverso il circuito finanziario legale, mediante versamenti su conti bancari austriaci, italiani e britannici intestati a società off-shore. Per nascondere l'origine illecita, i versamenti erano giustificati utilizzando documenti commerciali fraudolenti. L'origine illecita del denaro versato veniva ulteriormente dissimulata attraverso trasferimenti internazionali incrociati tra le società off-shore, per far poi confluire i capitali in diverse banche aventi sede in Cipro, Hong Kong, Seychelles, Singapore, Svizzera ed Emirati Arabi Uniti. Il recupero dei capitali così riciclati avveniva successivamente attraverso banche di Lussemburgo, San Marino, Svizzera e Regno Unito da dove gli stessi rientravano in Italia, per esservi investiti in gioielli e gioiellerie, autovetture ed imbarcazioni di lusso, nonché immobili. Il rientro dei capitali in Italia avveniva prevalentemente utilizzando i comuni canali bancari dei bonifici, sebbene l'esperto abbia osservato che, in proporzioni ridotte, i riciclatori impiegavano anche il sistema tradizionale del trasporto materiale di contanti attraverso le frontiere.

In **VEN 1**, sette persone sono state arrestate in aeroporto, al loro rientro in Venezuela dalla Germania, perché in possesso di oltre 600,000 Euro, dei quali non sono stati in grado di dimostrare l'origine lecita. Esse sono state condannate per riciclaggio di denaro e associazione per delinquere, e il denaro è stato confiscato in quanto ritenuto provento di reato.

Il caso evidenzia quanto "incisiva" può essere la previsione della fattispecie penale del riciclaggio di denaro se la descrizione della condotta criminale include anche il mero possesso dei proventi⁸⁶ e il reato presupposto può essere presunto senza bisogno di provarlo. A tale riguardo, l'esperto ha dichiarato: "Uno degli aspetti positivi di questo caso è la creazione di un precedente che consente la condanna di un gruppo di persone per il reato di Riciclaggio di Capitali come reato autonomo e indipendente, nel senso che non è stato necessario dimostrare il reato presupposto, essendo stata in questo caso l'origine illecita dei fondi accertata indirettamente, attraverso prove indiziarie che hanno consentito di ricollegarli al reato di traffico di stupefacenti e ritenere che il denaro che i sospettati avevano con sé fosse di origine illecita."

200. Nel commentare il caso **SPA 6**, l'esperto spagnolo ha sostenuto l'utilità di rafforzare le basi per la previsione della fattispecie penale del riciclaggio di denaro introducendo o ampliando il reato complementare di "arricchimento illecito." Nelle riunioni degli esperti, gli esperti di Italia e Portogallo hanno osservato che questo tipo di reato era stato introdotto nel diritto penale dei loro paesi per essere, però, successivamente dichiarato incostituzionale dalle rispettive corti competenti.

⁸⁶Il reato di "Riciclaggio di Capitali", introdotto nel diritto penale venezuelano dall'articolo 4 della Legge Organica sulla lotta contro la criminalità organizzata (2006) include, inter alia, la seguente ipotesi: "Chiunque, personalmente o per interposta persona, sia proprietario o possessore di capitali, beni, averi o utili derivanti, direttamente o indirettamente, da attività illecite, sarà punito con una pena detentiva da otto a dodici anni e una multa equivalente al valore dell'incremento patrimoniale illecitamente conseguito". Secondo la Convenzione di Palermo, l'"acquisizione, possesso o utilizzo dei beni, sapendo, al momento del loro ricevimento, che tali beni sono il provento di reato", sarà considerato reato in uno Stato parte (riciclaggio di proventi) "fatti salvi i concetti fondamentali del suo ordinamento giuridico interno" (art. 6.1. (b) (i)).

B. CONFISCA ALLARGATA. CONFISCA IN REM. CONFISCA NON BASATA SULLA CONDANNA

Sommario: - confisca allargata; - confisca in rem; - altre forme di confisca non basata sulla condanna.

201. Nonostante la definizione ampia dei proventi di reato che sono passibili di confisca e la possibilità di confiscare in alternativa “beni il cui valore corrisponda a quello di tali proventi” – il concetto di confisca, nella Convenzione di Palermo, continua a essere fundamentalmente legato ai beni ottenuti da singoli reati accertati. In questo senso, la confisca corrisponde alla nozione comune a molti ordinamenti giuridici nazionali di un provvedimento di espropriazione a favore dello Stato emesso da un giudice in ordine ai proventi di uno specifico reato che lo stesso giudice ha giudicato.

202. La necessità di combattere più efficacemente l'acquisizione di risorse illecite, unita alla consapevolezza delle nuove competenze acquisite dagli inquirenti per individuare in maniera affidabile i patrimoni di origine illecita degli appartenenti alla criminalità organizzata, hanno spinto molti legislatori nazionali a introdurre un nuovo tipo di confisca: la confisca allargata. Sostanzialmente, essa consiste nella facoltà di confiscare non solo i proventi del reato per cui una persona è condannata, ma anche altri beni nella sua disponibilità che risultano o sono ritenuti essere direttamente o indirettamente proventi di attività criminali. La condizione preliminare richiesta è una condanna, e di solito la legge prescrive che debba trattarsi di una condanna per reati di criminalità organizzata o reati similari.

203. Con riferimento al caso denominato **SWI 1**, relativo a un gruppo di criminalità organizzata - avente come suo fondamento la struttura familiare - dedito al traffico di stupefacenti e con proprietà situate prevalentemente nel paese di origine, l'esperto ha illustrato l'articolo 72 del Codice Penale Svizzero, che prevede che in tutti i procedimenti in cui viene accertato il reato di “associazione per delinquere” (articolo 260 del Codice), “il tribunale ordinerà la confisca di tutti i beni che siano nella disponibilità dell'associazione per delinquere in questione. Nel caso si tratti dei beni di una persona che partecipa alla stessa o ne sostiene le attività, i beni vengono ritenuti nella disponibilità dell'associazione per delinquere, fino a prova contraria”. E' probabile che non tutti i beni di un gruppo criminale siano proventi dei reati per i quali si procede; alcuni potrebbero essere stati acquisiti precedentemente o altrimenti. Pertanto, la disposizione di legge svizzera stabilisce un tipo di confisca che per certi versi può essere considerata confisca allargata secondo la definizione del paragrafo precedente. Tuttavia, per il diritto svizzero è irrilevante se l'origine dei beni sia lecita o illecita; è sufficiente che essi appartengano al gruppo criminale. Nella giurisprudenza e nella dottrina svizzere è chiaro che la logica di questo tipo di confisca non si fonda sulla presunzione che tutti i beni del gruppo derivino da attività illecite.

204. Il caso **SER 5**, relativo a traffico di stupefacenti e altre forme gravi di criminalità, illustra la legge serba del 2009 sul recupero dei proventi di reato, sulla base della quale sono stati sequestrati 5 appartamenti e 6 veicoli e, probabilmente, sarà presentata una istanza di confisca all'atto della sentenza definitiva di condanna. La legge si applica a procedimenti di “criminalità organizzata” e altre categorie di reati definiti in maniera generale; l'articolo 3 stabilisce che “si considerano proventi di reato tutti i beni di un accusato, di un collaboratore di giustizia o di un deceduto, che siano manifestamente sproporzionati rispetto al reddito legittimo dell'interessato”. Il tribunale non può disporre la confisca se il procedimento si conclude con un proscioglimento o un'assoluzione. Pertanto, questo è un esempio di confisca allargata, basata sulla condanna. L'esperto ha ribadito che “La novità importante di questa legge ... è che trasferisce l'onere della prova sull'origine del bene ritenuto provento di reato dal pubblico ministero al titolare del bene stesso” e, in termini più generali, che “il procuratore dovrà presentare alla corte le prove del patrimonio del criminale, del suo reddito lecito e della sproporzione manifesta tra patrimonio e reddito lecito, mentre, come in un'inversione dell'onere della prova, l'imputato

dovrà confutare le accuse del procuratore. Ciò si potrebbe definire come un onere della prova attenuato per il procuratore.”

205. L'inversione dell'onere della prova costituisce sempre un potenziale problema nei casi di confisca allargata. Nella cornice di numerosi ordinamenti giuridici nazionali, sono frequenti i dubbi sollevati in ordine alla violazione di principi costituzionali. Inoltre, la confisca allargata si applica a beni accumulati nel corso di una presunta – e spesso lunga – storia criminale che non costituisce l'obiettivo principale del procedimento penale e per la quale non è prevista la raccolta di prove per giudicare la responsabilità penale del criminale. Pertanto, il concetto stesso di confisca allargata comporta il ricorso a particolari sistemi di prova, o a una ridefinizione di cosa deve essere dimostrato. Al riguardo, meritano di essere considerate l'esperienza italiana e quella portoghese.

DUE CASI DI CONFISCA ALLARGATA

L'Italia vanta una legislazione particolarmente ricca e complessa nel campo della confisca, e i tribunali italiani possono contare su diverse forme di confisca. L'articolo 12-sexies della legge 356/1992 prevede un esempio tipico di confisca allargata. Tale meccanismo di confisca è illustrato nel caso denominato **ITA 14**, un caso di traffico di prodotti contraffatti e riciclaggio di denaro in cui i sequestri di immobili e denaro sono stati di proporzioni tali che, se confermati, potrebbero portare alla confisca di valori per centinaia di milioni di euro.

Questo sistema di confisca, passato indenne a una serie di riesami da parte della Corte di Cassazione e della Corte Costituzionale, richiede una condanna per uno dei reati inclusi in un elenco contenente tutti i reati tipici della criminalità organizzata più altri aventi una forte connotazione di 'criminalità economica'. Già nella fase iniziale dell'indagine, il procuratore può decidere di raccogliere informazioni e prove sui beni nella disponibilità dell'accusato. In caso di condanna, il procuratore potrà quindi fare richiesta di confisca allargata.

Il procuratore deve dimostrare che i beni in questione sono sproporzionati rispetto alle fonti legittime di reddito della persona condannata, che, a sua volta, per evitare la confisca, dovrà dimostrare l'“origine” lecita dei beni, compresa l'origine lecita dei mezzi con cui gli stessi sono stati acquisiti. Pertanto, a differenza dell'ordinamento svizzero, laddove l'origine (criminale/non criminale) dei beni non ha alcuna rilevanza, in questo meccanismo italiano della confisca, tale origine continua a far parte del gioco probatorio, che è incentrato sulla dicotomia “sproporzione dimostrata rispetto a fonti lecite di reddito/origine lecita dimostrata.”

Nel caso denominato **POR 1**, concernente un traffico di stupefacenti, è stato applicato il regime di confisca allargata così come stabilito dalla Legge portoghese n.5/11 (gennaio 2002). L'esperto ha osservato che la legge ha consentito la confisca di beni la cui origine o come proventi del reato per il quale il criminale è stato condannato o di altri reati simili non è stata dimostrata ma solo presunta sulla base di una confluenza di dati di fatto tutti ragionevolmente indicativi di tale origine illecita.

Un altro aspetto interessante del caso è che il Procuratore, nel formulare le accuse all'imputato, non ha fatto alcun riferimento alla legge in questione che è stata applicata d'ufficio dal tribunale.

206. Dai casi sopra riportati si evince un altro aspetto problematico della confisca allargata, oltre a quello dell'inversione dell'onere della prova: la difficoltà a collegare la confisca allargata al procedimento penale nel quale si inquadra e alla condanna penale che costituisce una condizione necessaria perché la stessa venga disposta. La citata Legge serba sembra consentire, e forse prescrivere, la piena integrazione delle attività procedurali concernenti sia la responsabilità penale sia la confisca. In alcuni dei casi presentati, tuttavia, le indagini finanziarie necessarie per la confisca allargata sono state avviate solo a condanna avvenuta. Nel sistema italiano, sin dall'inizio del caso sono consentite indagini parallele per le due finalità, così come sono consentite misure di conservazione dei beni, mentre l'ordine di confisca può anche essere emesso ben dopo la condanna, in un procedimento separato davanti al giudice che presiede l'esecuzione delle pene. Nel commentare il caso **POR 1**,

l'esperto ha osservato positivamente che la confisca allargata è stata possibile nonostante il Procuratore non abbia assunto l'iniziativa di applicare l'apposito regime; lo stesso esperto, però, ha raccomandato una prassi diversa: "stabilire nell'accusa l'ammontare da confiscare e indicare la disposizione di legge corrispondente". Da tali commenti, è possibile trarre quanto segue:

LEZIONE APPRESA

La confisca di proventi e strumenti di reato non è un provvedimento di secondaria importanza; per contro, esso dovrebbe essere considerato un elemento fondamentale della risposta della giustizia penale alla criminalità organizzata. Investigatori e pubblici ministeri, pertanto, dovrebbero concepire l'indagine finanziaria e le misure di preservazione patrimoniale come parte integrante e importante delle loro attività, accanto all'accertamento della responsabilità penale. Nella misura consentita dal diritto interno, l'indagine finanziaria e le misure di preservazione patrimoniale dovrebbero essere integrate, sin dall'inizio, nell'attività programmata delle autorità inquirenti; nei casi in cui sia possibile applicare la confisca allargata, le stesse dovrebbe interessare tutti i beni nella disponibilità dei presunti criminali.

207. Oltre alle confische disposte nei procedimenti penali, esistono altri tipi di confisca che, pur essendo connessi alla commissione di reati, sono però autonomi dal procedimento penale e indipendenti dall'esistenza di una condanna penale.

208. Nei paesi di 'common law', in genere è disponibile un sistema di confisca civile, che comprende la "confisca in rem", una forma di confisca in cui, nell'ambito di procedimenti civili l'azione è promossa rispetto agli stessi beni, allo scopo di trasferirne la proprietà al governo. I beni devono essere proventi o strumenti di reato, ma questo può essere dimostrato impiegando gli standard probatori validi per i procedimenti civili, meno rigorosi di quelli adottati nei procedimenti penali. La confisca civile è possibile mentre è in corso il procedimento penale per lo stesso reato, o dopo che lo stesso si è concluso con un non luogo a procedere o assoluzione. L'esperto giamaicano ha osservato che in **JAM 1**, un caso di "lottery scam", la confisca dei proventi criminali ha costituito un importante deterrente, dimostrando al mondo criminale che anche la componente civile della legge contro la criminalità organizzata ha funzionato in maniera efficace. Il caso sudafricano denominato **SAF 4** e descritto nel riquadro qui di seguito riportato è un esempio estremo dell'autonomia e dell'indipendenza del procedimento civile di confisca in *rem* dai procedimenti penali.

IL CASO PROPHET: LA CONFISCA IN REM IN SUDAFRICA

Nel caso **SAF 4**, tre persone furono accusate di produrre metanfetamina in violazione della Legge sugli Stupefacenti; tra queste, Simon Prophet, accusato di gestire un laboratorio per la produzione di stupefacenti presso la sua

abitazione. Contestualmente, lo Stato avviò un procedimento civile di confisca dell'immobile in questione, al quale Simon Prophet, in qualità di proprietario, si oppose.⁸⁷

Prophet fu prosciolto dall'accusa penale a causa di errori procedurali connessi al mandato di perquisizione e sequestro che aveva portato alla scoperta del laboratorio; per contro, la richiesta di confisca civile andò a buon fine e il tribunale ordinò la confisca dell'immobile a favore dello Stato basandosi sul fatto che lo stesso era stato utilizzato per produrre stupefacenti.

Inizialmente, Prophet avanzò la richiesta di sospendere il procedimento civile di confisca in attesa della conclusione di quello penale, sostenendo che il procedimento civile violava il suo diritto a tacere. Tale richiesta fu respinta dal tribunale che ritenne che la decisione di opporsi alla confisca del suo immobile non obbligava Prophet a parlare in violazione del suo diritto a tacere: Prophet poteva scegliere tra il difendersi dalla richiesta di confisca o il rimanere in silenzio. Il tribunale ritenne di non avere l'obbligo di tutelarlo dalle conseguenze di esercitare questa difficile scelta.

Dopo il suo proscioglimento dal procedimento penale, Prophet sostenne che la confisca era iniqua non avendo il tribunale penale dimostrato che i reati che gli venivano contestati erano stati realmente commessi. La corte d'appello osservò che lo Stato per dimostrare l'utilizzo della sua abitazione come laboratorio per produrre metanfetamina aveva adottato uno standard civile e che le risultanze del tribunale penale erano irrilevanti ai fini del procedimento di confisca.

Prophet si appellò quindi alla Corte Costituzionale chiedendole di dichiarare il provvedimento di confisca come una violazione iniqua del suo diritto a un equo processo, del suo diritto alla proprietà e del suo diritto a sospendere il procedimento civile di confisca, in attesa della conclusione di quello penale. I suoi ricorsi alla Corte Costituzionale non furono accolti.

Nel commentare l'importanza del caso, l'esperto sudafricano ha sottolineato: "E' stato il primo caso in cui il tribunale ha ritenuto di potere confiscare l'immobile a favore dello stato sulla base del fatto che fosse o provento o strumento di reato, nonostante l'assoluzione degli imputati nel processo penale collegato. In altre parole, sebbene il reato non fosse stato accertato oltre ogni ragionevole dubbio, la confisca fondata sullo standard civile del calcolo delle probabilità fu comunque accordata. Nelle sue osservazioni, inoltre, il tribunale ha ribadito l'importanza del procedimento civile di confisca nei casi di criminalità organizzata, soprattutto in considerazione del fatto che le sanzioni penali convenzionali sono spesso inadeguate."

Ad ogni modo, secondo quanto dichiarato dall'esperto, è opportuno notare che nonostante un errore procedurale concernente il mandato di perquisizione avesse portato al proscioglimento degli imputati nel processo penale, la prova della produzione della sostanza stupefacente era risultata comunque convincente: il tribunale che trattava la confisca civile considerò chiaramente fondata la produzione degli stupefacenti nella proprietà confiscata.

Inoltre, a dimostrare che la confisca della proprietà non violava la tutela costituzionale del diritto alla proprietà, furono presentate prove sulla portata del problema della droga nella zona in cui operava il laboratorio. Basandosi su tali prove, la corte ritenne che non sarebbe stato sproporzionato privare Prophet della sua proprietà, a fronte dei devastanti effetti sociali dell'abuso di droghe. Pertanto, il caso è emblematico dell'importanza di misure straordinarie - come la confisca dei beni nell'ambito di un procedimento civile - ai fini del contrasto della criminalità organizzata e del traffico di stupefacenti.

L'autonomia della confisca civile dal procedimento penale, tuttavia, non è sempre completa e assoluta, come dimostra il caso Lazarenko (**USA 1**) che ha visto, per la prima volta negli Stati Uniti, perseguire un ex capo di stato straniero per riciclaggio di denaro, e che avrebbe potuto concludersi con una confisca significativa se fosse stato gestito in maniera diversa. Nel cercare di ottenere la confisca, i procuratori hanno commesso errori che sono stati riconosciuti dalle stesse autorità giudiziarie. L'attività di riciclaggio di capitali di Lazarenko era nota dal 1999, ma la richiesta di confisca civile fu presentata solo nel 2005 e fu rigettata per prescrizione dei termini (5 anni).

⁸⁷La confisca civile è prevista dall'articolo 48, paragrafo 1 della Prevention of Organized Crime Act, No. 121 (1998).

Successivamente, fu ordinata una confisca penale che venne, però, revocata dalla Corte di Appello che riteneva che la confisca penale fosse vietata dal principio della *res judicata* rappresentando il rigetto della richiesta di confisca civile una decisione definitiva nel merito della stessa causa. Secondo le autorità giudiziarie – ha dichiarato l'esperto statunitense – se i procuratori fossero stati più tempestivi nel far richiesta della confisca civile e del rinvio del relativo procedimento a dopo la conclusione del processo penale, avrebbero potuto evitare il problema della *res judicata*. Lo stesso esperto ha concluso che "...si può trarre un'importante lezione dalla fallita confisca dei fondi da parte della procura... La mancanza di familiarità con le leggi sulla confisca è comune tra i procuratori federali e potrebbe avere contribuito al fallito e tardivo tentativo di confisca ... In considerazione della complessità della confisca penale e civile e del fatto che non tutti i procuratori possono diventare esperti in materia, sarebbe opportuno avere procuratori specializzati in confisca che siano attivamente coinvolti in casi di questa portata sin dal loro inizio."

209. In termini più generali, l'apprezzamento del vantaggio di avere una varietà di sistemi di confisca dovrebbe accompagnarsi alla consapevolezza che alcuni di essi sono alquanto complessi e presentano alcune tortuosità tecniche e giuridiche, e che la stessa interrelazione tra tipologie diverse potrebbe essere problematica. Pertanto, la lezione da trarre è la seguente:

LEZIONE APPRESA

Gli uffici di polizia e dei pubblici ministeri dovrebbero garantire, al loro interno, la presenza di un certo numero di professionisti specializzati nelle procedure di confisca e in grado di partecipare, possibilmente sin dall'inizio, ai casi più complessi, per contribuire con le loro conoscenze ed esperienze alla pianificazione e allo sviluppo di iniziative finalizzate alla confisca.

Particolare attenzione dovrebbe essere prestata alla combinazione o all'uso alternativo delle varie forme di confisca disponibile.

210. La confisca non basata sulla condanna⁸⁸ non necessariamente è di natura civile; si può anche verificare in particolari circostanze nell'ambito di procedimenti penali. Un esempio è fornito dalla proposta avanzata di recente dalla Commissione europea di una direttiva che, se adottata, amplierebbe i poteri di confisca degli Stati membri dell'Unione europea e introdurrebbe una forma specifica di confisca non basata sulla condanna oltre alla confisca basata sulla condanna e alla confisca allargata. L'articolo 5 di tale proposta (Confisca non basata sulla condanna) prescrive che "Ciascuno Stato membro adotterà le misure necessarie per poter procedere alla confisca dei beni e strumenti di reato in assenza di una condanna penale, a seguito di un procedimento che, se l'indagato o imputato avesse potuto essere processato, avrebbe potuto portare a una condanna penale, laddove: (a) la morte o la malattia permanente dell'indagato o imputato impedisca di portare avanti l'azione penale; oppure (b) la malattia o la fuga dell'indagato o imputato prima dell'azione penale o dell'emissione della

⁸⁸L'espressione "confisca non basata su una condanna" appare ambigua nella sua formulazione, dal momento che la confisca allargata, pur dipendendo da una condanna, *non è basata sulla stessa* in quanto i beni soggetti a confisca e la loro origine illecita possono non essere collegati al reato nella decisione di condanna. E' consigliabile considerare la confisca allargata e la confisca non basata su una condanna come concetti distinti e indipendenti.

condanna non consenta di agire penalmente entro tempi ragionevoli e comporti il rischio grave che l'azione penale sia invalidata dalla prescrizione.⁸⁹

211. Nella prima riunione a Roma, gli esperti italiani hanno presentato un modello di confisca creato nel 1965, che nella terminologia giuridica italiana compare come “misura di prevenzione patrimoniale”.⁹⁰ Indipendentemente da qualsiasi condanna, il tribunale dispone questo tipo di confisca nei confronti di un presunto appartenente ad un gruppo di criminalità organizzata di tipo mafioso o presunto autore di specifici reati gravi elencati dalla legge. I beni passibili di confisca sono tutti quelli nella disponibilità dell'interessato, a meno che questi possa dimostrarne l'origine lecita. Nell'esperienza italiana i procedimenti per questo tipo di confisca spesso si svolgono parallelamente ai procedimenti penali per reati di criminalità organizzata. Un tipo di confisca molto simile si può trovare nel diritto penale albanese.⁹¹

C. COOPERAZIONE INTERNAZIONALE NELL'ESECUZIONE DELLA CONFISCA

Sommario: - limiti delle norme internazionali; difficoltà create dalle differenze tra i sistemi nazionali di confisca; vantaggi delle procedure finalizzate alla mutua assistenza internazionale: riconoscimento delle decisioni di confisca straniere.

212. Un'efficace cooperazione internazionale ai fini della confisca è di importanza fondamentale nella lotta contro la criminalità organizzata. Trasferire e nascondere all'estero beni direttamente o indirettamente ottenuti da attività criminali rappresenta, ovviamente, un metodo molto comune per preservare la ricchezza illecitamente acquisita. La criminalità organizzata ha spesso carattere transnazionale, al quale di frequente si aggiunge un'ulteriore dimensione transnazionale, consistente nel coinvolgere più paesi nel riciclaggio di denaro e nell'assegnazione definitiva dei beni. Se il bene da confiscare è rinvenuto in un altro paese, le differenze tra i sistemi nazionali di confisca potrebbero causare difficoltà nell'esecuzione della confisca, oltre ai tradizionali ostacoli delle indagini finanziarie e patrimoniali internazionali.

213. Secondo la Convenzione di Palermo (articolo 13, paragrafo 3), le norme valide per la mutua assistenza giudiziaria reciproca (articolo 18) disciplinano anche vari aspetti della cooperazione internazionale ai fini della confisca. Tra gli aspetti non regolati dall'articolo 18, due sono i temi che in teoria sembrano confliggere con l'obiettivo di una cooperazione ampia ed efficiente. Innanzitutto, l'obbligo di confiscare, su richiesta di un altro Stato, può incontrare limitazioni imposte dal diritto interno dello Stato richiesto⁹². Per esempio, il consentire la confisca di proventi di solo certi tipi di reato potrebbe essere una di queste limitazioni. In secondo luogo, la scelta della procedura di confisca che dovrà essere seguita dallo Stato richiesto è lasciata alle leggi ed alla determinazione di quello Stato (articolo 13, paragrafo 1): ciò potrebbe confliggere con le modalità e la

⁸⁹L'articolo 5 della Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa al congelamento e alla confisca dei proventi di reato nell'Unione Europea (12 marzo 2012), doc.COM (2012) 85, definitiva, della Commissione Europea. La Decisione Quadro 2005/212/GAI del Consiglio dell'Unione Europea, del 24 febbraio 2005, relativa alla *Confisca di Beni, Strumenti e Proventi di Reato*, già obbliga gli Stati Membri a introdurre nei loro ordinamenti la confisca allargata basata sulla condanna.

⁹⁰Una nuova regolamentazione completa di questo tipo di confisca è stata adottata a mezzo del Decreto Legislativo 6 settembre 2011, n. 159 *Codice delle leggi anti-mafia e delle misure di prevenzione*, entrato in vigore il 23 Novembre 2011.

⁹¹Legge n. 10192, del 3 dicembre 2009, su *Prevenzione e Contrasto della Criminalità Organizzata e del Traffico attraverso misure di prevenzione patrimoniale*.

⁹²Secondo l'articolo 13, paragrafo 1 della Convenzione, l'obbligo dello Stato richiesto di agire su richiesta esiste “nella più ampia misura possibile nell'ambito del suo ordinamento giuridico interno”.

tempistica delle procedure dello Stato richiedente⁹³. Inoltre, in assenza di un regime unico obbligatorio per l'esecuzione delle richieste di confisca, l'articolo 13 della Convenzione di Palermo non può fornire il fondamento normativo per il "riavvicinamento" globale delle prassi di cooperazione, così come, secondo gli esperti, l'articolo 18 potrebbe farlo per altri aspetti della mutua assistenza giudiziaria. Ne consegue che:

LEZIONE APPRESA

Ancor più che in altri settori della cooperazione internazionale, l'esperienza, la conoscenza degli ordinamenti giuridici interni degli altri paesi, il lavoro di preparazione bilaterale precedente l'emissione di una richiesta e la propensione a stringere accordi pratici basati sulla valutazione dei singoli casi, sono fattori essenziali per il successo della cooperazione internazionale ai fini della confisca.

214. Sono diversi i casi presentati (*inter alia*, **MEX 4, SPA 1 SPA 6, RSA 1, ITA 6**), in cui le richieste di cooperazione a fini di confisca sono state soddisfatte totalmente o in parte; tali casi illustrano anche parzialmente l'assistenza ricevuta nel corso delle indagini per rintracciare le ricchezze e le misure di preservazione patrimoniale avviate all'estero. Purtroppo, i casi presentati non illustrano se e come gli strumenti giuridici disponibili consentono ai paesi, in cui sono rinvenuti i beni, di concedere cooperazione in relazione ai vari tipi di confisca (per esempio, confisca allargata e confisca non basata sulla condanna). Questo punto è di speciale importanza quando la confisca è disposta (o semplicemente perseguita) nello Stato richiedente secondo una procedura sconosciuta in quello richiesto, o utilizzando poteri di confisca allargata che il diritto interno dello Stato richiesto non ammette.⁹⁴ Uno studio e un'analisi approfonditi a livello globale su questo aspetto problematico della cooperazione internazionale sarebbero di estremo interesse per i professionisti addetti ai lavori che desiderano conoscere quali sono attualmente le possibilità di ottenere una confisca all'estero, oltre a poter fungere come base di studio per possibili sviluppi futuri a livello internazionale (leggi modello o trattati modello; strumenti di *soft law*).⁹⁵

⁹³Secondo l'articolo 13, paragrafo 1, della Convenzione di Palermo lo Stato richiesto ha la facoltà di scegliere una delle modalità alternative previste nei sottoparagrafi (a) e (b); se sceglie (a), potrà essere impiegata qualsiasi procedura di confisca disponibile per i casi nazionali.

⁹⁴L'Unione europea ha inizialmente regolamentato la confisca allargata lasciando agli Stati la scelta tra opzioni variamente graduate (Decisione quadro del Consiglio 2005/21/GAI del 24 Febbraio 2005, relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato). Quindi, ha dettato norme molto dettagliate per la cooperazione tra gli Stati Membri nello stesso ambito (Decisione quadro del Consiglio 2006/783/GAI del 6 ottobre 2006, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca). Secondo l'articolo 8 di questa ultima Decisione, il riconoscimento e l'esecuzione possono essere rifiutati se l'ordine di confisca dello Stato richiedente non rientra nell'opzione adottata per la confisca allargata da parte dello Stato richiesto.

⁹⁵Iniziativa Globale dei Focal Point INTERPOL sul Programma Recupero Beni, inizialmente diretta ai casi di corruzione, attraverso l'assistenza fornita, aiuta le agenzie di polizia nazionali a capire e stilare richieste di congelamento/sequestro dei beni, anche attraverso l'organizzazione di riunioni preparatorie tecniche multilaterali. L'esperto di INTERPOL ha dichiarato che l'Organizzazione ha fornito assistenza nella cornice di questa iniziativa in diversi casi in cui i paesi non rispondevano alle richieste di esecuzione di ordini di congelamento pendenti entro i termini di legge vigenti nel paese richiedente.

215. E' opportuno notare che la Convenzione delle Nazioni Unite sulla Corruzione prevede, in materia di confisca, disposizioni molto più forti della Convenzione di Palermo: oltre ad un articolo molto simile all'articolo 13 della Convenzione di Palermo, l'articolo 54, paragrafo 1(a) della Convenzione sulla Corruzione obbliga gli Stati Parte ad introdurre nelle loro legislazioni un sistema di riconoscimento ("exequatur") ed esecuzione di decisioni di confisca straniere ("Ciascuno Stato Parte adotterà le misure necessarie per consentire alle proprie autorità competenti di dare efficacia a un'ordinanza di confisca emessa da un tribunale di un altro Stato Parte;"). Ovviamente la possibilità di utilizzare una procedura completamente distinta da quella di confisca interna, e deliberatamente concepita ai fini della mutua assistenza internazionale, aumenta le possibilità di accoglimento della richiesta straniera, in quanto le possibili differenze tra i due sistemi nazionali di confisca non fungono più necessariamente da ostacoli e la soglia dei motivi per rifiutare l'assistenza salirà ad un livello superiore.⁹⁶

216. Durante la prima riunione di Roma, l'esperto statunitense ha presentato le norme recentemente adottate che consentono alle autorità statunitensi di dare attuazione alle "sentenze di confisca civile o penale" straniere richieste da un Paese Parte alla Convenzione di Vienna del 1988 contro il traffico di sostanze stupefacenti o a qualsiasi trattato che preveda la mutua assistenza in materia di confisca⁹⁷. I motivi per rifiutare di dare attuazione a tali sentenze riguardano la mancanza di giurisdizione del paese richiedente o l'assenza di un giusto processo: come già osservato in generale, differenze di entità minore tra gli ordinamenti giuridici dei due paesi non interferiranno con l'accettazione dell'esecuzione della confisca. Un sistema di riconoscimento simile opera nei paesi di *civil law*. Pertanto, sebbene la mancanza di casi significativi non ci consenta di trarre una conclusione con immediato effetto operativo, la prospettiva molto promettente offerta dalla Convenzione sulla corruzione e sostenuta da queste leggi nazionali, ci porta alla seguente conclusione:

LEZIONE APPRESA

Per facilitare la mutua assistenza internazionale nell'esecuzione di decisioni di confisca di altri paesi, sarebbe opportuno studiare procedure specifiche di confisca separate da quelle nazionali. Seguendo l'esempio dell'articolo 51, paragrafo 1(a) della Convenzione delle Nazioni Unite sulla Corruzione, tali procedure potrebbero consistere nel riconoscere e dare effetto all'ordine di confisca originario emesso da un tribunale dello Stato richiedente.

⁹⁶L'articolo 54, paragrafo 1 (c) della Convenzione delle Nazioni Unite sulla Corruzione obbliga gli Stati Parte a "considerare la possibilità di adottare le misure necessarie per consentire la confisca di tale bene in assenza di condanna penale nei casi in cui l'autore del reato non possa essere penalmente perseguito per morte, fuga o assenza ovvero in altri casi opportuni".

⁹⁷Queste norme sono incorporate nel Titolo 28 del Codice degli Stati Uniti, articolo 2467, Esecuzione di decisioni straniere.



V. CARATTERISTICHE DI REATI SPECIFICI

217. Piuttosto che singole categorie di reati i capitoli precedenti affrontano le diverse fasi della risposta alla criminalità organizzata da parte della giustizia penale. Peraltro, i casi presentati forniscono anche informazioni su determinati aspetti di specifici tipi di criminalità offrendo in tal modo una prospettiva egualmente utile e interessante sulla criminalità organizzata. Questo capitolo intende integrare l'approccio generale del *Digesto* ed esplorare e analizzare caratteristiche e aspetti specifici di particolari categorie di reati di criminalità organizzata: pirateria marittima, traffico di armi da fuoco, criminalità ambientale, traffico di beni culturali e criminalità informatica. La decisione di soffermarsi in particolare su questi reati non sottintende una loro maggiore gravità rispetto ad altri reati; piuttosto, questi reati presentano specificità meritevoli di considerazione che sarebbero potute rimanere in ombra ove non fossero state affrontate separatamente.

A. PIRATERIA MARITTIMA

Sommario: *la pirateria marittima al largo delle coste della Somalia; l'esercizio limitato della giurisdizione; l'elaborazione di norme giuridiche e il ruolo potenziale della Convenzione di Palermo; le iniziative dell'Interpol.*

218. Ai fini del *Digesto*, sulla pirateria marittima è stato presentato un totale di 18 casi, sei dalle Seychelles e 12 dal Kenya. Si riferiscono tutti al fenomeno di estrema gravità della pirateria in alto mare commessa da cittadini somali al largo delle coste del loro Paese e nell'Oceano Indiano. La principale differenza tra i due gruppi di casi risiede nel fatto che i tribunali delle Seychelles hanno giudicato gli autori del reato che erano stati arrestati dalla marina militare o da altri agenti di polizia delle stesse Seychelles laddove nei casi kenioti gli individui processati in Kenya erano stati arrestati in alto mare da ufficiali della marina militare di altri Paesi e poi consegnati alle autorità keniate perché esercitassero la giurisdizione penale, nella gran parte dei casi in esecuzione di un accordo internazionale in tal senso.⁹⁸

219. Sulla base di questi casi è possibile formulare due osservazioni sul rapporto tra pirateria marittima e criminalità organizzata, quest'ultima considerata in un'ottica generale. In primo luogo, la politica dello

⁹⁸Vedi anche le osservazioni sul caso KEN 2, capitolo I, sottocapitolo E.

“smantellamento dell’organizzazione criminale” non sembra trovare applicazione concreta nella risposta della giustizia penale alla pirateria marittima. Dall’analisi dei procedimenti penali si constata che i casi sono tutti limitati ai reati “finali” di pirateria commessi in alto mare al momento dell’arresto e alle persone che li hanno materialmente perpetrati. In alcuni casi il procedimento penale è stato esteso a presunti colpevoli che si trovavano a bordo di una grande imbarcazione (la nave ausiliaria o “baleniera”) utilizzata dai pirati come base logistica da cui dare l’assalto, per mezzo di barche più piccole e veloci, all’imbarcazione presa di mira. In alcuni casi si è proceduto con successo ad imputare il reato di “gestione di nave pirata”, come reato distinto dall’effettiva aggressione ai danni di un’imbarcazione. Organizzatori e capi dell’attività criminale nel suo complesso (quali finanziatori, reclutatori, armatori delle imbarcazioni pirata, gestori dei proventi dei reati commessi) non figurano in nessuno dei casi, probabilmente per la circostanza che queste altre figure criminali si trovavano in Somalia e la condizione in cui versa attualmente il Paese non consente alle istituzioni locali di condurre indagini e procedimenti penali adeguati (neanche ai fini della mutua assistenza ad altri Paesi). Va inoltre considerato che i tribunali di entrambi i Paesi, Seychelles e Kenya, hanno basato la propria giurisdizione penale in materia di pirateria in alto mare sul principio della giurisdizione universale sulla pirateria *jure gentium* o su norme nazionali che istituiscono tale giurisdizione. Questo ampio concetto di giurisdizione contrasta, tuttavia, con un esercizio limitato dell’azione penale: si ha quasi l’impressione che l’esercizio della giurisdizione sia stato necessariamente concepito fin dal principio come limitato ai responsabili del reato che erano stati arrestati e posti a disposizione dei tribunali e che tale esercizio della giurisdizione non sarebbe stato giustificato rispetto ad altri che non avessero partecipato direttamente all’atto di pirateria che aveva motivato l’arresto.

220. Tale limitatezza dell’ambito dell’azione penale avverso la pirateria si avverte con particolare evidenza in relazione al tema delle armi da fuoco. In tutti i casi si è potuto dimostrare il possesso di armi da fuoco, e spesso il loro utilizzo, da parte dei pirati; inoltre, armi da fuoco sono state spesso sequestrate, esaminate dagli esperti e presentate in giudizio come prova. Dalla documentazione non risulta, tuttavia, che siano stati esperiti tentativi di tracciare la provenienza delle armi e di risalire ai traffici da cui hanno avuto origine. Anche in questo caso i motivi potrebbero essere gli stessi ipotizzati nel paragrafo precedente.

221. In secondo luogo si osserva che, sebbene la pirateria marittima sia un tipico reato di criminalità organizzata transnazionale e i relativi procedimenti presentino una marcata connotazione internazionale (in quanto solitamente autori del reato, vittime e testimoni sono stranieri, e lo sono spesso anche gli operatori di polizia o della marina militare che intervengono), la Convenzione di Palermo non sia mai menzionata nella documentazione di questi casi, anche quando un riferimento ad essa sarebbe stato utile ai fini del procedimento. Nel caso **KEN 12**, in particolare, non si cita l’articolo 18, paragrafo 18 della Convenzione che avrebbe suffragato la decisione della corte di ammettere l’audizione di testimoni in videoconferenza dall’estero. In generale, mancano riferimenti a obblighi di mutua assistenza, quali quelli imposti da strumenti internazionali vincolanti. Alcune delle sentenze presentate dimostrano inoltre la persistenza di difficoltà anche di diritto penale sostanziale, ad esempio in relazione all’esercizio della giurisdizione extraterritoriale nonché alla costruzione del reato di pirateria (in particolare, qualora trovino contemporanea applicazione la vecchia nozione di pirateria *jure gentium*, la definizione di pirateria di cui all’art. 101 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare e le norme nazionali di carattere penale).

222. Le circostanze sopra descritte pongono due questioni di natura teorica. In primo luogo, se la comunità internazionale, già di fatto impegnata in attività di contrasto della pirateria marittima, possa rafforzare la sua azione promuovendo un dialogo internazionale sulle questioni giuridiche legate alla pirateria, segnatamente quelle di diritto penale sostanziale.

223. In secondo luogo si pone la questione se la Convenzione di Palermo possa essere utilizzata come base giuridica per la cooperazione internazionale (principalmente per la mutua assistenza giudiziaria), e come fonte

di ispirazione per conferire la natura di reato e perseguire penalmente quelle violazioni che tipicamente accompagnano gli atti di pirateria. A quest'ultimo riguardo particolare rilievo potrebbero assumere il reato di partecipazione in un gruppo criminale organizzato (articolo 5 della Convenzione) e i reati di traffico di armi da fuoco (previsti dal Protocollo contro il traffico e la fabbricazione illeciti di armi da fuoco, loro parti, componenti e munizioni, addizionale alla Convenzione).

224. Alla quinta sessione della Conferenza delle Parti della Convenzione di Palermo, con la risoluzione 5/6 all'UNODC è stato chiesto di fornire assistenza tecnica finalizzata a sostenere gli Stati nell'applicazione delle disposizioni della Convenzione a nuove ed emergenti forme di criminalità organizzata transnazionale, compresa la pirateria marittima. In considerazione del fatto che la pirateria marittima non costituisce un reato nuovo e che da sempre è un reato transnazionale commesso con modalità di criminalità organizzata, questa risoluzione dovrebbe essere interpretata come un appello ad intraprendere una azione penale globale nei confronti del recente preoccupante riemergere della pirateria marittima, in particolare al largo delle coste della Somalia, e a promuovere la cooperazione internazionale necessaria ai fini di una reazione penale globale a tale fenomeno.⁹⁹

225. Nella sua importante e ampia presentazione sulle problematiche della pirateria tenuta nel corso dell'ultima riunione degli esperti, l'esperto del Kenya ha messo in luce la preoccupazione dei pubblici ministeri, che si occupano dei reati di pirateria, in particolare per l'inadeguatezza dei progressi del contesto giuridico nazionale (e internazionale) sulla pirateria marittima. L'esperto, pur elogiando il Comitato Giuridico delle Nazioni Unite per l'attività svolta al fine di agevolare l'applicazione della Convenzione del diritto del mare, ha affermato che sono necessari sforzi maggiori. Quale esempio concreto ha menzionato il vuoto normativo in ordine alle attività svolte dalle autorità di polizia, dal momento dell'arresto dei presunti pirati in alto mare fino alla loro consegna ai pubblici ministeri dei Paesi che li perseguono penalmente. L'esperto ha inoltre sottolineato la necessità di valutare il possibile utilizzo dei diversi strumenti giuridici previsti dalla Convenzione di Palermo, compresa una più ampia applicazione delle sue norme in materia di antiriciclaggio di denaro.

226. Infine, e a titolo d'esempio, nel settore della cooperazione internazionale di polizia organizzazioni internazionali come INTERPOL e UNODC, spesso in cooperazione con altri partner internazionali, hanno sviluppato una serie di progetti e iniziative volti a sostenere gli Stati membri nella loro attività di contrasto della pirateria marittima. Ne fanno parte, tra gli altri: (a) l'istituzione, nell'ambito dell'Interpol, di una Task Force sulla Pirateria Marittima per assistere gli investigatori degli Stati che intervengono nella difficile attività di raccolta delle prove in un ambiente marittimo; (b) l'elaborazione di un manuale di polizia da distribuire agli armatori contenente linee guida per assicurare la preservazione delle prove sulle imbarcazioni dirottate e l'integrità della scena del crimine; (c) il Global Maritime Piracy Database, istituito nel 2011 e in cui sono conservate più di 4.000 informazioni su pirati e aggressioni, per contribuire all'identificazione e all'arresto degli individui coinvolti nella pirateria marittima; un album digitale di più di 300 fotografie di sospetti pirati; (d) una serie di iniziative per fornire assistenza di natura tecnica sotto forma di formazione e attrezzature investigative specialistiche.

⁹⁹Sulle azioni intraprese dalla comunità internazionale e i problemi da risolvere vedi "Report of the Executive Director of UNODC to the Commission on Crime Prevention and Criminal Justice", E/CN.15/2011/18. Le disposizioni della Convenzione di Palermo particolarmente utili al riguardo non vengono individuate nel Rapporto. Uno dei problemi specifici ad esservi menzionato, tuttavia, emerge con risalto anche nella presentazione dei casi kenioti: l'indisponibilità o riluttanza di vittime/testimoni, spesso marittimi o ufficiali della marina militare stranieri, a comparire in tribunale, circostanza che inevitabilmente prolunga i processi.

B. ARMI DA FUOCO

Sommario: i collegamenti tra i reati in materia di armi da fuoco e la criminalità organizzata; le norme regolamentari del Protocollo sulla identificazione e tracciabilità delle armi da fuoco; i database dell'Interpol; l'importanza della tracciabilità delle armi da fuoco quale strumento per indagini ampliate.

227. Le armi da fuoco sono collegate a varie forme di criminalità organizzata con modalità diverse: come strumento per acquisire e mantenere il potere, come funzionali alla commissione di un reato, come bene da trafficare. Inoltre, le armi da fuoco sono oggetto di altri reati specifici (quali il possesso o porto illecito, etc.) riconducibili alla normativa nazionale sulle armi da fuoco.

228. L'articolo 5 del Protocollo contro il traffico e la fabbricazione illeciti di armi da fuoco, loro parti, componenti e munizioni, addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (qui di seguito: Protocollo sulle armi), fa obbligo alle Parti di istituire tre reati specifici in materia di armi da fuoco: fabbricazione illecita, traffico illecito e contraffazione o modificazione della(e) marcatura(e). Nessuno tra i casi presentati aventi per oggetto le armi da fuoco tratta di reati relativi alla marcatura e, oltre a un caso colombiano nel quale sono coinvolti gruppi di guerriglieri e paramilitari, cinque si riferiscono a gruppi di criminalità organizzata dediti specificamente al traffico transnazionale di armi da fuoco; tre a gruppi organizzati coinvolti in traffici illeciti di vario tipo, tra cui il traffico di armi; tre al possesso illecito di armi da fuoco. Infine, un caso presenta aspetti inerenti all'attività di traffico e di assemblaggio e incorpora perciò un elemento del reato di fabbricazione.

229. Da un punto di vista concettuale la criminalità organizzata e i reati in materia di armi da fuoco sono collegati sotto diversi aspetti. In primo luogo i casi evidenziano che l'attività illecita del traffico d'armi, qualora condotta su larga scala, necessita di un'organizzazione complessa e, conseguentemente, richiede la partecipazione di gruppi criminali organizzati nell'acquisizione, trasporto e consegna delle armi da fuoco e nelle collegate attività di smercio e finanziarie. Non sorprende, pertanto, che le armi da fuoco siano spesso oggetto di traffici da parte di gruppi criminali organizzati ben strutturati (per la gran parte fortemente connotati in senso etnico o mafioso), solitamente attivi nel traffico di stupefacenti o di altri beni illeciti remunerativi. Se ne rinvennero esempi nei casi **BRA 3**, **SPA 6** e **USA 2**, in cui gruppi di trafficanti di droga erano attivi anche nel traffico transnazionale di armi da fuoco e di altri beni illeciti. Pur mancando di informazioni specifiche sulla condotta criminale relativamente alle armi da fuoco, i casi danno comunque conto di come gruppi criminali consolidati possano facilmente diversificare l'oggetto dei loro traffici illeciti avvantaggiandosi di un sistema di potere e di una struttura solida, compresi rapporti stabili e collaudati con controparti ad essi collegate.

230. Di particolare interesse è il caso **USA 2**, relativo a gruppi criminali organizzati asiatici, in quanto esemplificativo della vasta gamma di beni illeciti che un gruppo può contrabbandare. Come ha indicato l'esperto americano: "le indagini e il procedimento penale hanno fatto emergere l'abilità dei gruppi asiatici di criminalità organizzata (alla pari degli altri nel mondo) nell'individuare e sviluppare attività illecite redditizie e come la loro corsa al profitto non conosca ostacoli... Le indagini, proseguite per otto anni, sono state avviate allorché agenti sottocopertura dell'FBI, fingendosi malavitosi, hanno contribuito a far superare i controlli delle dogane USA a container carichi di sigarette contraffatte. Nel corso del tempo, e ottenuta la fiducia dei trafficanti, agli agenti sottocopertura è stato chiesto di agevolare altre spedizioni illegali, quali stupefacenti e milioni di dollari in superbanconote. Successivamente, i trafficanti hanno offerto anche una serie di armi cinesi, di tipo militare compresi missili terra-aria QW-2". Questo caso dimostra inoltre come la tipologia dell'organizzazione criminale e l'ampiezza della condotta illecita abbiano naturalmente portato ad indagare in modo olistico sul gruppo criminale e non a perseguire filoni investigativi distinti per ciascuno dei numerosi reati emersi.

231. Tuttavia, alcuni trafficanti si specializzano nelle armi da fuoco o, almeno, la loro attività criminale è circoscritta a questo ambito. In **SER 4** un gruppo di persone, gestito da un soggetto residente in Serbia, aveva immesso sul mercato nero francese, contrabbandandole dalla Bosnia-Erzegovina, due dozzine di kalashnikov e mitra, apparentemente senza aver previamente individuato acquirenti certi in Francia. In **BRA 8** e **BRA 9**, armi da fuoco di provenienza statunitense ed europea sono state trasferite in Paraguay, e da qui in Brasile (direttamente o attraverso la Bolivia), da gruppi di criminali di cui si è ipotizzato il ruolo strumentale di fornitori di armi da fuoco in un contesto più ampio di gruppi organizzati coinvolti in altri tipi di reati. È, questo, un secondo importante collegamento concettuale tra i reati in materia di armi da fuoco e il crimine organizzato: spesso i gruppi criminali sono gruppi armati oppure si dotano di armi in circostanze specifiche; di conseguenza, i gruppi criminali sono spesso i destinatari finali del traffico di armi. I due casi brasiliani sono esempi di un vasto traffico di armi da fuoco in cui ad ordinare le armi erano singoli gruppi criminali organizzati in Brasile. Costituisce un caso analogo, ma non identico, **ITA 4**: armi da fuoco provenienti dai territori della ex Jugoslavia sono state spedite in Italia per essere vendute a gruppi criminali organizzati italiani, clienti abituali dei trafficanti.

232. In **COL 14**, un vecchio caso di traffico transnazionale di armi, intenzione dei trafficanti era esportare 50.000 fucili dall'Europa, attraverso il Perù, al gruppo guerrigliero colombiano delle FARC. L'esperto colombiano ha spiegato che disegni criminali come questo, caratterizzato dal commercio illecito di una certa entità e rilevanza, spesso comportano il coinvolgimento di corrotti settori governativi di alto livello. In **COL 14**, il traffico era stato organizzato dal capo del Servizio di Intelligence del Perù e l'acquisto delle armi era stato negoziato in Giordania da due ufficiali del Ministero della Difesa peruviano.

233. In **BRA 2**, un caso ancora in attesa di sentenza definitiva, è emerso un mercato illecito, esteso e ben consolidato, di armi da fuoco, munizioni e componenti e si è proceduto al sequestro di più di 300 armi. I trafficanti erano individui con un particolare collegamento con le armi da fuoco (professionisti, quali proprietari di campi da tiro, o amatori, quali tiratori sportivi e collezionisti); molti di loro erano autorizzati a svolgere un'attività professionale o amatoriale nel campo delle armi da fuoco e i loro clienti non erano gruppi criminali organizzati. La componente di "criminalità organizzata" del caso, se dimostrata, farà riferimento all'organizzazione dei soggetti coinvolti, i quali hanno tutti partecipato ripetutamente con ruoli diversi al commercio illecito: una rete di persone che l'esperto ha definito "gruppo criminale" (*quadrilha o bando criminoso*).

234. Un terzo collegamento tra le armi da fuoco e la criminalità organizzata è costituito dal fatto che le prime sono spesso utilizzate per commettere reati di criminalità organizzata o se ne rinvencono e sequestrano in esito ad indagini per reati di criminalità organizzata e possederne illecitamente può diventare un ulteriore capo d'imputazione. Casi di questo tipo sono **SER 1**, in cui è il traffico di stupefacenti il principale reato oggetto dell'indagine, e **ROM 1**, in cui gli investigatori hanno scoperto 22 armi da fuoco in possesso dei trafficanti. In questi casi le armi da fuoco non sono state utilizzate in modo diretto per la commissione dei reati oggetto delle indagini, oppure durante o in collegamento con essi, così da potersi ragionevolmente ipotizzare che gli imputati le utilizzassero per un generico scopo difensivo, aggressivo o intimidatorio.

235. Un piccolo numero di casi presenta un riferimento fugace e sommario ad attività investigative condotte sulle stesse armi per identificarne con maggior precisione natura e tipologia. Tale aspetto è meritevole di considerazione non solo perché un'arma sequestrata può fornire elementi di prova di un suo utilizzo in reati commessi precedentemente, ma anche perché la sua storia e i suoi trasferimenti possono generare nuovi filoni di indagine e contribuire alla costruzione di scenari allargati a organizzazioni criminali e reati collegati.

236. Il Protocollo sulle armi da fuoco fa obbligo alle Parti di stabilire un efficace sistema normativo (articoli

da 7 a 15) e impone una serie di misure preventive¹⁰⁰, potenzialmente utili a fini investigativi. Tra le misure sono da menzionare: la marcatura delle armi da fuoco (art. 8); i vari meccanismi di conservazione dei dati di fabbricazione, commercio e smaltimento (articoli 7 e 10); l'obbligo di scambiare informazioni a livello internazionale (articolo 12). Il Protocollo è fortemente caratterizzato dalla combinazione di diritto penale e disposizioni regolamentari, quali due componenti strettamente e funzionalmente collegate di un unico sistema legislativo di controllo. In tale sistema, l'identificazione e la tracciabilità delle armi da fuoco sono i pilastri delle attività di prevenzione e repressione: ad esempio, l'art. 7 dispone chiaramente l'obbligo di conservare le informazioni sulle marcature e sulle transazioni internazionali aventi per oggetto le armi da fuoco ai fini della prevenzione e della individuazione di fabbricazione e traffici illeciti. Ricostruire il percorso di un'arma da fuoco rinvenuta e identificata nel corso di un'indagine su un singolo reato non solo può contribuire a quell'indagine, ma anche far emergere altre condotte criminali.

237. Può rivelarsi inoltre utile la conservazione e lo scambio di informazioni su armi da fuoco smarrite, rubate, contrabbandate o oggetto di traffici. A tal fine è prossima l'istituzione da parte dell'INTERPOL di un database globale (INTERPOL Illicit Arms Records and tracing Management System, iARMS) che consentirà agli utenti autorizzati di interrogare il sistema e stabilire istantaneamente se l'arma sequestrata sia stata segnalata all'organizzazione internazionale di polizia da un altro Stato membro. Il progetto iARMS sarà ultimato a dicembre 2012 e integrerà altri strumenti esistenti dell'INTERPOL, quali l'INTERPOL Firearms Tracing System, che consente agli investigatori di richiedere i passaggi di proprietà dell'arma dal Paese da cui la stessa ha origine o è stata legalmente importata. L'INTERPOL Firearms Reference Table (IFRT) consente agli investigatori di identificare correttamente un'arma – produttore, modello, calibro e numero di serie – e di incrementare così sensibilmente le possibilità di ricostruirne i passaggi di proprietà quando si inoltra una richiesta di tracciamento. Un ulteriore strumento è infine costituito dall'INTERPOL Ballistic Information Network (IBIN): tutte le armi da fuoco lasciano segni microscopici unici sulla superficie di cartucce e proiettili esplosi grazie ai quali l'IBIN in pochi minuti può individuare i collegamenti tra coppie di bossoli di cartucce e proiettili esplosi così coadiuvando gli esperti di polizia forense nel fornire informazioni tempestive agli investigatori su reati e sospetti.

238. Nel corso dell'ultima riunione degli esperti, il rappresentante canadese ha presentato l'esempio dall'esito positivo di indagini basate sulla tracciabilità delle armi da fuoco nel caso conosciuto come CANXXX Triple X Project sull'importazione di armi dagli Stati Uniti in Canada. Con lo smantellamento di un intero gruppo criminale, che per anni aveva illegalmente rifornito di armi una determinata provincia canadese (106 persone arrestate) si è ridotto sostanzialmente il livello di violenza di quell'area. Il conseguimento di questo risultato è stato reso possibile grazie a una ricostruzione accurata e completa del percorso delle armi svolta con la piena cooperazione delle autorità statunitensi. È emerso che alcune delle armi provenivano da un negozio in Texas un cui cliente è stato identificato e arrestato negli Stati Uniti all'atto di attraversare il confine con il Canada. Grazie alla collaborazione di questo individuo è stato possibile far emergere l'intera rete. L'esperto canadese ha anche evidenziato l'importanza di validi meccanismi di tracciabilità e, in considerazione del fatto che i reati in materia di armi da fuoco sono spesso transnazionali, dell'istituzione di idonee e collaudate procedure di cooperazione internazionale in questo campo. Sulla base di queste osservazioni possono trarsi le seguenti conclusioni:

¹⁰⁰Le disposizioni sulle misure preventive del Protocollo sulle armi da fuoco si rinvengono negli artt. da 7 a 13 e si applicano congiuntamente alle misure di prevenzione previste dalla Convenzione di Palermo.

LEZIONE APPRESA

Nelle indagini sul traffico di armi da fuoco o ogni qualvolta si rinvenivano armi da fuoco nel corso di indagini, la loro identificazione, l'esame balistico e, in particolare, la loro tracciabilità possono fornire prove e informazioni utili a perseguire penalmente il reato originario ma anche collegarlo a una più ampia gamma di reati, e stabilire un nesso tra i soggetti indagati e una rete di altri criminali e di gruppi criminali. Ciò è in linea con l'approccio olistico particolarmente valido nei confronti della criminalità organizzata.

A tale scopo, quale base effettiva per la tracciabilità delle armi da fuoco, dovrebbero essere prese in considerazione le disposizioni del Protocollo sulle armi da fuoco che prevede misure normative per la conservazione e lo scambio di informazioni sulle armi da fuoco. In questo settore la cooperazione internazionale dovrebbe essere sviluppata nella più ampia misura possibile.

239. Infine, nel corso dell'ultima riunione degli esperti è stato evidenziato un ulteriore collegamento tra le armi da fuoco e la criminalità organizzata: il diritto penale nazionale può prevedere che un reato, qualora commesso utilizzando armi da fuoco, sia "riqualificato" in una tipologia di maggiore gravità o considerato come reato aggravato mettendo così in grado gli investigatori di avvalersi di quegli strumenti giuridici rafforzati previsti dalla legge per contrastare la criminalità organizzata e/o grave. L'esperto canadese ha citato quale esempio il Canadian Bill C-2 (1 maggio 2008) che per taluni reati (tra gli altri estorsione, rapina, presa d'ostaggi, rapimento e tentato omicidio) eleva da 4 a 5 anni la pena minima detentiva, qualora per commetterli a vantaggio, sotto la direzione o in associazione con una organizzazione criminale siano state utilizzate armi da fuoco.

C. REATI CONTRO L'AMBIENTE

Sommario: gli aspetti di criminalità organizzata transnazionale in un caso brasiliano di disboscamento illecito; l'uso di "geointelligence"; il commercio di specie animali protette; gli altri settori della tutela ambientale: l'inquinamento e il traffico di rifiuti; i progetti dell'Interpol.

240. Nel capitolo I il *Digesto* ha già presentato alcuni casi brasiliani concernenti reati ambientali collegati alla criminalità organizzata. Un altro caso brasiliano, **BRA 15**, relativo a un'attività di disboscamento illecito nella foresta pluviale amazzonica, seppur non ancora processualmente definito fornisce ulteriori dettagli su questi crimini. Il caso è particolarmente interessante in quanto denota la complessità del modus operandi della criminalità ambientale attuale. Gli autori del reato avrebbero ottenuto autorizzazioni ufficiali per il taglio e il commercio del legname utilizzando mezzi fraudolenti, quali la falsa rappresentazione della natura e della condizione proprietaria dei terreni, l'uso di "crediti forestali" fittizi, la falsificazione del Registro Forestale (*Inventario Florestal*), la presentazione di falsi Progetti di Gestione Forestale (*Planos de Manejo Florestal*) nonché corrompendo pubblici ufficiali al fine di ottenere una valutazione rapida e favorevole delle richieste di autorizzazione. In tutto 172 persone sono state accusate di reati vari tra cui figurano non solo i reati specifici collegati

al legname ma anche la corruzione (presumibilmente commessa anche da alti funzionari e da un parlamentare) e la partecipazione in una associazione per delinquere.

241. Nel mettere in luce le ragioni dei successi investigativi, l'esperto brasiliano ha sottolineato l'associazione di tecniche investigative classiche con tecniche moderne di "geointelligence". In **BRA 15** sono state abbondantemente utilizzate le tecniche di telerilevamento e di elaborazione dei dati territoriali. A giudizio dell'esperto, l'analisi periodica delle immagini satellitari dei territori interessati costituisce un metodo unico e insostituibile di raccolta delle prove in quanto basandosi su una "produzione indipendente di informazioni e di dati di intelligence" si attaglia all'approccio proattivo nelle indagini. La metodologia investigativa utilizzata in questo caso è stata successivamente adottata dalle autorità brasiliane come modello per tutti i casi di sfruttamento illecito e traffico transnazionale di risorse forestali e minerarie.

242. È interessante notare, inoltre, come nella valutazione dell'esperto, i funzionari e i professionisti corrotti (quali ingegneri, esperti di topografia e di altri settori), che hanno concorso al rilascio delle autorizzazioni, non si siano limitati a svolgere il ruolo di meri facilitatori delle attività fraudolente. Al contrario, perseguendo attivamente i propri interessi personali, essi emergono come uno dei "motori" dell'intero disegno criminale di cui sono promotori non meno di altri, compresi i proprietari dei terreni, i titolari delle segherie, i trasportatori e i gestori autorizzati dei Progetti Forestali. Questo scenario, in cui una serie di persone o gruppi di persone compone i propri interessi e ruoli allo scopo condiviso di trarre profitti illeciti, caratterizza la condotta criminale come criminalità organizzata. L'esperto giunge quindi alla conclusione che in casi analoghi l'attività di prevenzione e repressione debba essere esaustiva e tenere conto delle varie categorie di potenziali figure criminali. L'importanza attribuita al caso è da ricondurre anche all'incriminazione ottenuta dagli investigatori di 12 funzionari pubblici di alto livello.¹⁰¹

243. L'esperto brasiliano ha peraltro fatto anche presente che nonostante i successi riportati dalle operazioni di polizia in **BRA 15**, una mancanza di sufficienti risorse nelle agenzie di polizia e negli uffici dei pubblici ministeri in tutti i settori citati potrebbe costituire un importante ostacolo in indagini future. A rafforzamento dell'azione penale è stato proposto quanto segue: un'attività di monitoraggio e servizi di intelligence affidabili e l'integrazione del diritto penale ambientale nella legislazione in materia di criminalità organizzata.

244. Per quanto riguarda gli aspetti transnazionali della criminalità ambientale di questo tipo, l'esperto ha evidenziato come l'80% dei prodotti silvicoli sia destinato a Paesi stranieri, quali gli Stati Uniti, la Cina e i Paesi europei. Per motivi diversi, compresa la mancanza di adeguate norme di diritto penale internazionale, i trafficanti possono facilmente corredare il materiale esportato di una falsa documentazione attestante la legalità della provenienza e delle transazioni commerciali, mentre gli acquirenti possono facilmente farsi scudo con il principio della buona fede a tutela degli interessi legittimi dei terzi (principio di bona fides dei terzi). Per superare situazioni di questo tipo, l'esperto ha suggerito l'adozione di un approccio analogo a quello delineato dalle norme internazionali in materia di riciclaggio dei proventi illeciti e ha sottolineato l'urgenza di analizzare e adottare disposizioni internazionali per l'applicazione ai prodotti silvicoli e minerari di sistemi normativi analoghi a quelli già in vigore per il riciclaggio di denaro sporco.

245. Il continuo riferimento operato dall'esperto brasiliano alle risorse minerarie congiuntamente ai prodotti silvicoli, consente di estendere le osservazioni formulate in questo capitolo anche alle questioni sollevate

¹⁰¹L'esperto ha ricordato che secondo stime della Banca Mondiale i proventi illeciti generati ogni anno dal disboscamento illecito e dal traffico di legname si collocano tra 10 e 15 miliardi di dollari USA.

dall'esperto sudafricano relativamente al caso RSA 1 sulla mancanza di norme penali internazionali sul traffico di metalli preziosi.¹⁰²

246. Nell'ambito delle Nazioni Unite, il ruolo del diritto penale nella tutela dell'ambiente e l'elaborazione di norme di diritto penale internazionale in materia, sono stati temi parzialmente affrontati tra l'altro, in occasione del XII Congresso delle Nazioni Unite sulla Prevenzione del Crimine e sulla Giustizia Penale, tenutosi a Salvador, Brasile, (12-19 aprile 2010). Nella sua dichiarazione politica finale, la "Dichiarazione di Salvador sulle strategie totali per affrontare sfide globali: i sistemi di prevenzione del crimine e di giustizia penale e il loro sviluppo in un mondo in evoluzione", il Congresso ha preso atto della sfida posta dalle forme emergenti di criminalità dal forte impatto sull'ambiente e ha incoraggiato gli Stati membri a rafforzare la normativa nazionale in materia di prevenzione della criminalità e di giustizia penale, le politiche e le pratiche collegate, a promuovere la cooperazione internazionale, l'assistenza tecnica e la condivisione delle migliori pratiche.¹⁰³

247. I casi **SPA 8** e **BRA 12** riguardano il traffico di specie animali protette. In **SPA 8** gli investigatori hanno scoperto una organizzazione criminale (15 persone in totale) chiaramente suddivisa in due livelli: un gruppo catturava rapaci protetti o ne raccoglieva le uova o i pulcini; l'altro gruppo prendeva in consegna gli animali per venderli in territorio nazionale o all'estero. L'esperto spagnolo ha sottolineato che il gruppo trainante era il secondo ed è emerso talvolta con evidenza che a commissionare la cattura degli uccelli erano i trafficanti o gli acquirenti finali. I trafficanti sono stati anche accusati di contraffazione per aver tentato di occultare l'origine illecita degli animali con documenti falsi (ad esempio applicando agli uccelli un falso anello di identificazione). Le dimensioni di **BRA 12**, relativo a un traffico internazionale di specie animali protette provenienti da diversi parchi e riserve naturali di vari Stati brasiliani, sono sensibilmente maggiori: 102 indagati, 72 mandati di arresto, 102 provvedimenti di sequestro e 300.000 animali sequestrati. Secondo una stima dell'esperto, il volume annuale del traffico sarebbe stato di 500.000 capi per un valore di 20 milioni di reales brasiliani. A fronte di dati tanto elevati, l'esperto ha rilevato che "per quanto riguarda la legislazione in vigore in Brasile in materia di prevenzione e lotta ai reati ambientali, la Legge 9605/98 non ha istituito il reato di traffico internazionale di fauna selvatica e, nel caso di specie, in considerazione della natura internazionale del reato, si è proceduto ad imputare il reato di contrabbando, di cui all'art. 334, par. 3 del Codice Penale brasiliano".

248. I casi brasiliano e spagnolo solo parzialmente danno conto dello scenario complessivo della criminalità ambientale e per trarre conclusioni di carattere generale sui reati ambientali e sul loro collegamento con la criminalità organizzata è necessario prendere in esame casi relativi ad altri crimini ambientali – l'inquinamento ambientale e il traffico di rifiuti, come minimo. Gli esperti italiani hanno rilevato l'esistenza nel loro Paese di casi di estrema gravità di traffico e smaltimento illecito di rifiuti e hanno sottolineato come in alcune regioni (segnatamente in Campania) questi reati siano inevitabilmente collegati agli interessi di gruppi criminali organizzati locali di tipo mafioso il cui coinvolgimento nella commissione degli stessi è totale.

¹⁰²Vedi paragrafo 86.

¹⁰³"Dichiarazione di Salvador sulle strategie totali per affrontare sfide globali: i sistemi di prevenzione del crimine e di giustizia penale e il loro sviluppo in un mondo in evoluzione", doc. A/CONF.213/18, op. para.14. Durante quello stesso Congresso l'International Institute of Higher Studies in Criminal Sciences e l'International Association of Penal Law hanno presentato un rapporto (doc. A/CONF.213/NGO/10) avente per oggetto il limitato impatto degli strumenti giuridici internazionali esistenti (convenzioni ed altri) in materia di tutela dell'ambiente sulla produzione di norme di diritto penale, in particolare a livello internazionale. Il rapporto esamina le prospettive di sviluppo di un dialogo globale sul ruolo del diritto penale nonché la gamma di modalità attraverso le quali le norme penali internazionali possono contribuire alla tutela dell'ambiente.

249. Un rapporto del 2009 della Direzione Nazionale Antimafia¹⁰⁴ italiana, volto a fornire una descrizione generale di questo genere di reati in Italia, rimarcava la necessità di ricomprenderli tra i reati di competenza di questo stesso ufficio specializzato della Procura così da metterlo in grado di sovrintendere e coordinare le indagini e l'azione penale tenuto conto della natura dei gruppi mafiosi consolidati basati su vincoli familiari o di territorio che risultano coinvolti. Nei casi specifici di smaltimento illecito di rifiuti normali o pericolosi sommariamente citati in tale rapporto sono emerse autorizzazioni fraudolente, spesso rilasciate da funzionari corrotti. In relazione a questo aspetto i casi italiani presentano la stessa connotazione criminale rilevata in **BRA 12**: ciò porta a concludere che nella lotta ai reati ambientali un regime regolamentare incisivo ed efficaci meccanismi di prevenzione, comprese misure preventive anticorruzione, possono essere tanto rilevanti quanto gli strumenti di diritto penale.

250. I numerosi progetti attuali e futuri dell'INTERPOL offrono un'interessante panoramica dei vari settori d'intervento del diritto penale a tutela dell'ambiente:

Project Predator si prefigge di rafforzare le capacità di far rispettare l'applicazione delle leggi nei 13 Paesi in cui ancora vivono le tigri selvatiche e di migliorare la condivisione dei dati di intelligence al fine di generare un quadro complessivo dell'attività criminale che minaccia le tigri; *Project Wisdom* ha per obiettivo la protezione di elefanti e rinoceronti attraverso operazioni internazionali, una comunicazione rafforzata e la formazione della polizia locale.

Project Leaf è un'iniziativa che sotto la guida dell'INTERPOL e del Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente punta a contrastare il disboscamento illegale e altri reati nel settore forestale; si prefigge di sostenere le attività di controllo del rispetto delle leggi, di fornire formazione e supporto tattico e di migliorare la raccolta dell'intelligence.

Project Clean Seas eroga corsi di formazione mentre è in fase di elaborazione un manuale sulle indagini nel campo dell'inquinamento prodotto da imbarcazioni d'altura; sono inoltre in preparazione strumenti di supporto alle indagini sullo scarico illecito di rifiuti dalle imbarcazioni.

Pollution Crime Forensics si prefigge la creazione di una rete di esperti in campo tecnico e di polizia scientifica nel settore ambientale, la promozione delle migliori pratiche di scienza forense ambientale e la loro successiva compilazione in un manuale da distribuire.

Global E-Waste è finalizzato all'elaborazione e applicazione di un'analisi globale basata sull'intelligence dei collegamenti tra la criminalità organizzata e l'esportazione illegale di rifiuti elettronici.

D. BENI CULTURALI

Sommario: *i casi italiani di esportazione di manufatti archeologici; "l'occultamento" dell'origine illecita delle opere d'arte; le proposte sulle questioni di diritto penale e di giustizia civile; suggerimenti di natura tecnica sulla mutua assistenza giudiziaria e i passi fondamentali da compiere per rafforzare la cooperazione internazionale.*

251. Un'altra forma emergente di traffico illecito collegata in modo crescente alla criminalità organizzata è costituita dal traffico di beni culturali. Come indicato in precedenza nel capitolo I, ai fini del *Digesto* diversi

¹⁰⁴Per una descrizione della natura e delle funzioni di questo ufficio specializzato della Procura vedi il paragrafo 96.

esperti italiani hanno presentato casi sulle violazioni in materia di beni culturali. Ad eccezione di **ITA 3**, relativo alla contraffazione e commercializzazione di dipinti falsamente attribuiti a maestri moderni e contemporanei, tutti i casi riguardano beni archeologici illecitamente portati alla luce in Italia e da lì illecitamente esportati. La natura transnazionale e di criminalità organizzata dei reati caratterizza in modo importante la condotta criminale in tutti questi casi. In relazione al caso **ITA 1**, riguardante un'imponente attività di traffico che ha interessato più di 20.000 beni, alcuni dei quali di enorme valore culturale ed economico (stimato in più di 100 milioni di euro), l'esperto italiano ha affermato:

...la criminalità organizzata è un fenomeno frequente nel mercato dell'arte, è caratterizzata da un'elevata specializzazione e ha bisogno di figure con competenze ed esperienza in campi diversi, dai "tombaroli" o ladri, agli intermediari, trasportatori e autisti, funzionari doganali, mercanti d'arte, esperti, restauratori, dipendenti di case d'asta, ecc. Tutti questi soggetti spesso lavorano insieme, nell'ambito di un'organizzazione strutturata in modo piramidale o reticolare di porzioni transnazionali, ed effettuano l'acquisto illegale dei beni culturali e la loro esportazione illecita dal Paese d'origine, la produzione di expertise al fine di innalzarne il prezzo, l'attività di riciclaggio finalizzata ad attribuire agli oggetti una falsa provenienza lecita... i reati contro il patrimonio culturale non sono più, come in passato, commessi tipicamente da piccoli delinquenti, contadini o modesti abitanti di città che il destino ha fatto trovare prossimi a siti meravigliosi, o da piccoli mercanti che hanno raccolto i risultati delle razzie o dei furti commessi dai primi. L'aggressione generalizzata al patrimonio culturale che oggi ci troviamo ad affrontare è sferrata..... da organizzazioni transnazionali di criminali che possono contare su una potente struttura commerciale, mezzi logistici importanti e, talvolta, sulla complicità e il sostegno delle istituzioni politiche e amministrative dello Stato.

252. Nella gran parte dei casi italiani si è proceduto ad imputare il reato di partecipazione in un gruppo criminale. L'attività di polizia e la cooperazione giudiziaria internazionale sono sempre state determinanti per il buon esito dell'azione penale avviata dalle autorità italiane. Il recupero degli oggetti (spesso dall'estero) e la loro restituzione alla fruizione del pubblico sono sempre stati, insieme alla soppressione dell'attività illecita, i principali obiettivi di investigatori e pubblici ministeri.

253. A questo proposito occorre rilevare che esiste una differenza tra le situazioni in cui la polizia interviene in modo "aperto", quando gli oggetti si trovano ancora in mano ai saccheggiatori (o ai trasportatori, o ai primi destinatari), e quelle in cui gli oggetti sono già entrati nel mercato di destinazione. È più agevole procedere al sequestro dei manufatti archeologici nel primo scenario, come dimostra il caso **ITA 6** che ha consentito di recuperare 1.670 pezzi saccheggiati da due siti archeologici: 100 sono stati rinvenuti negli Stati Uniti, ancora in possesso dei soggetti che ne avevano effettuato il trasporto in quel Paese, i restanti in Italia pronti per essere trasportati in Svizzera e Austria. Le indagini hanno accertato che l'intero disegno criminale era orchestrato da un individuo che aveva costituito una rete di persone incaricate di esportare gli oggetti. In questo specifico caso i trasferimenti transfrontalieri avvenivano collocando gli oggetti nel bagaglio, regolarmente sottoposto alle procedure di accettazione, di passeggeri non sospetti. Ad effettuare il trasporto verso gli Stati Uniti erano cittadini statunitensi di origine italiana che, dopo aver trascorso le vacanze in Italia, facevano ritorno al proprio domicilio nel Connecticut portando con sé gli oggetti.

254. Presentano uno scenario diverso i casi in cui i trafficanti hanno proceduto a "ripulire" dell'origine illecita i beni prima di collocarli definitivamente sul mercato. Sono queste procedure di riciclaggio a preoccupare maggiormente gli esperti. In **ITA 1** i metodi utilizzati per rimuovere o oscurare la provenienza o l'esportazione illecite degli oggetti vengono descritti in modo particolareggiato, dalla documentazione falsa agli intricati trasferimenti di proprietà (con il coinvolgimento di gallerie d'arte e case d'asta), alla temporanea collocazione in musei, ai trasferimenti fittizi degli stessi pezzi, alla certificazione fraudolenta ottenuta dalle banche dati, ecc. Nel caso specifico, nella maggior parte dei casi gli oggetti erano stati trasferiti dall'Italia alla Svizzera, depositati

inizialmente nei porti franchi di Ginevra o Basilea, poi fittiziamente attribuiti alla proprietà di talune società che fungevano da “camere di compensazione e riciclaggio”, per essere infine trasferiti in Inghilterra, Germania, Stati Uniti, Giappone e Australia.

Questi complicati meccanismi dell’attività di traffico spesso si rafforzano in virtù di una legislazione nazionale debole e, in considerazione del rischio molto concreto (analogo a quello riscontrato con la criminalità ambientale) di acquirenti finali la cui posizione di terzi in buona fede è inespugnabile, la raccomandazione dell’esperto italiano è quella di valutare come possibile capo di imputazione il reato di riciclaggio che può trovare applicazione per quanto riguarda l’occultamento dell’origine illecita del bene e che, sulla base della sua esperienza, rende la posizione dell’acquirente più difficile da difendere.

255. Inoltre, l’esperto ha raccomandato di tenere conto delle seguenti misure di carattere generale allorché ci si trovi ad affrontare attività di traffico di beni culturali:

- Quando si introduce il reato di traffico di beni culturali, utilizzare una definizione ampia che possa applicarsi a tutti i beni culturali sottratti, saccheggiati e illecitamente esportati o importati. Configurare, inoltre, tale violazione come reato grave, in linea con la definizione della Convenzione di Palermo, nei limiti del possibile (al fine, tra l’altro, di rendere tale Convenzione applicabile).
- Valutare la possibilità di introdurre il reato di importazione di oggetti illegalmente esportati da un Paese straniero (alla luce dell’articolo 6 della Convenzione dell’Unesco del 1970¹⁰⁵).
- Descrivere la condotta dei reati commessi dai “riciclatori” o dagli acquirenti finali come avente natura permanente al fine di evitare gli effetti delle leggi sulla prescrizione e sulla decadenza. Ciò si rende necessario alla luce del comportamento tenuto dai trafficanti che sempre più spesso “congelano” all’estero i beni culturali e attendono talvolta anni prima di venderli definitivamente.
- Valutare e, possibilmente, ampliare i poteri di confisca dei beni culturali, finanche nel caso di una sentenza per intervenuta prescrizione o dell’assoluzione per mancanza dell’elemento soggettivo del reato.
- Procedere verso un’armonizzazione delle sentenze nelle cause civili, contenzioso sul quale solitamente deliberano “tribunali nazionali che spesso valorizzano gli interessi privati o nazionali piuttosto che il bene superiore della cultura e della dignità dei popoli”. Una possibile soluzione è rappresentata dall’istituzione di un gruppo di arbitri internazionali ai quali deferire obbligatoriamente i casi per una mediazione.

256. I casi relativi ai beni culturali presentano tematiche molto interessanti collegate a tutti gli aspetti della risposta della giustizia penale. In termini di tecniche investigative e di cooperazione giudiziaria internazionale e di polizia, sebbene i casi italiani concernenti i beni culturali non offrano un’analisi delle carenze rilevate e delle buone esperienze acquisite diverse da quelle di carattere generale illustrate nei precedenti capitoli, il modesto livello di integrazione nelle leggi penali nazionali dei reati in materia di beni culturali acuisce le normali difficoltà e rende l’esperienza illustrata in questi casi, in particolare **ITA 1**, meritevole di essere studiata. Con riguardo alle rogatorie, oltre a sostenere l’idea generale secondo la quale l’assistenza formale è grandemente agevolata se accompagnata da contatti informali e diretti tra le autorità interessate, l’esperto italiano (che si è autodefinito un “pubblico ministero girovago”) avanza quattro suggerimenti di carattere generale che, sulla base della sua esperienza, potrebbero risultare validi quale che sia lo Stato richiesto:

¹⁰⁵Convenzione concernente le misure da adottare per interdire e impedire l’illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà di beni culturali, Parigi, (14 novembre 1970).

1. Ciascun ordinamento giuridico utilizza una propria terminologia. In quanto indirizzata ad una autorità straniera, la richiesta di assistenza dovrebbe evitare l'uso di una terminologia specifica e descrivere ciò che si vuole ottenere piuttosto che fare riferimento ad un termine giuridico.

2. In quasi tutti gli ordinamenti giuridici, la rilevanza degli elementi di prova richiesti deve essere accertata. Di questo devono tenere conto tutte le richieste di assistenza e contenere una chiara descrizione di come e perché gli elementi di prova in questione siano rilevanti ai fini dell'indagine o del procedimento penale. Nella gran parte degli ordinamenti giuridici non è consentito "buttare l'amo e vedere cosa abbocca". Tutte le richieste di assistenza dovrebbero pertanto essere specifiche individuando come minimo l'oggetto principale delle indagini. Va in ogni caso lasciata alle autorità richiedenti la valutazione della necessità o utilità delle informazioni richieste ai fini del procedimento in corso. Inoltre, in una fase preliminare delle indagini, l'ambito di ricerca delle prove è inevitabilmente più ampio di quello di una indagine già avanzata e un margine di "pesca" dovrebbe dunque essere giustificato dall'autorità adita quando l'accertamento dei fatti sia ancora in una fase iniziale.

3. Nel redigere una richiesta, i pubblici ministeri dovrebbero anche precisare la forma o la modalità in cui le prove dovranno essere fornite perché siano ammissibili in giudizio. Tali requisiti formali e procedurali devono essere indicati nella richiesta, in modo dettagliato sin dall'inizio.

4. L'esecuzione di una richiesta di assistenza richiede tempo. Pur potendosi verificare urgenze ed emergenze, investigatori e pubblici ministeri dovrebbero adoperarsi per sottoporre le richieste tempestivamente, fissando scadenze ragionevoli che tengano conto delle ristrettezze di risorse dello Stato adito.

257. L'esperto italiano ha affermato che la cooperazione internazionale nella lotta ai reati riguardanti i beni culturali pur avendo ancora molta strada da fare va quantomeno migliorando. Si è detto persuaso che in questo settore "tutti gli ordinamenti giuridici sono in fermento e possono offrire interpretazioni delle leggi che non possono non promuovere una cooperazione tra gli Stati fondata su aspetti non solo formali ma anche sostanziali" e che sia emerso un nuovo ordine o politica pubblica internazionale. A suo giudizio occorre cercare di affermare definitivamente i principi giuridici fondamentali derivanti da tale ordine o politica, quali:

- (a) l'applicabilità, nei procedimenti civili, delle norme giuridiche imperative in vigore in un Paese straniero ai fini dell'annullamento dei contratti: ad esempio, contratti aventi per oggetto beni archeologici esportati da un Paese in violazione di una sua normativa nazionale che ne vieta l'esportazione;
- (b) per quanto riguarda le richieste di restituzione di beni archeologici, una maggiore benevolenza rispetto all'onere della prova a carico delle autorità richiedenti, alle quali viene spesso chiesto di fornire prove (*probatio diabolica*) della provenienza e della proprietà dei beni e della data in cui sono stati illecitamente dissotterrati: l'esperto ha proposto varie ipotesi che potrebbero essere prese in considerazione dalle autorità adite per accertare l'acquisizione illegale e l'esportazione illecita;
- (c) l'affermazione del principio che la distruzione del patrimonio culturale costituisce una violazione dei diritti umani.

E. CYBERCRIME

Sommario: *la natura complessa del fenomeno del cybercrime; i diversi approcci alla criminalizzazione ed al perseguimento dei reati informatici; le complesse modalità di commissione dei reati informatici e l'esigenza di specializzazione degli investigatori; il rapporto fra crimini informatici e criminalità organizzata; la prevenzione.*

258. Come osservato da un esperto nel corso della prima riunione di Roma, il “crimine informatico di matrice organizzata” rappresenta una minaccia crescente nei confronti della comunità internazionale. Le perdite subite dalle vittime di frodi informatiche come il *phishing* e il furto d'identità sono in rapido aumento. I procedimenti penali positivamente conclusi nei confronti di questo tipo di reati sono la risposta necessaria ai criminali “che ritengono che il mondo cibernetico sia un luogo dove [poter] commettere reati impunemente”. Nel capitolo I è stata già evidenziata la natura complessa del cybercrime. I dieci casi presentati relativamente a questo settore del crimine confermano tale assunto iniziale, che può essere analizzato sotto due profili distinti: l'ampia varietà delle condotte criminali ricomprese nel termine “cybercrime” e le modalità tecnologiche estremamente sofisticate con cui sono commessi i reati in questione.

259. Con riferimento al primo punto, taluni casi riguardano reati (quali la violazione dei diritti d'autore in **HUN 1**, l'estorsione in **RUS 13**, la pedopornografia in **MEX 2**, la frode in **NIG 1**) che, nella loro forma generale, possono essere commessi avvalendosi dei mezzi informatici o in altra maniera. Nei casi appena menzionati le accuse formulate nei confronti degli autori di reato si basano unicamente sulle norme che descrivono la forma generale del reato senza alcun riferimento alle tecniche cibernetiche; in altri termini, le leggi nazionali applicabili non contemplano quei reati tradizionali come reati distinti se commessi utilizzando le tecnologie informatiche. Tuttavia, tale semplice metodo utilizzato nella previsione del reato e nella incriminazione non è indicativo di una minore complessità delle tecniche adottate dagli autori di reato o di una minore difficoltà nelle indagini e nell'azione penale. La descrizione della condotta illecita nei casi **HUN 1** e **RUS 13** offre una interessante esemplificazione al riguardo.

ESEMPI DI CYBERCRIME

Nel caso **HUN 1** i due principali organizzatori di un gruppo composto da circa 30 persone fornivano legalmente servizi di server e *hosting* a numerosi soggetti privati ed associazioni di imprese. Attraverso questa attività lecita occultavano centinaia di “*smswarez*” (espressione con la quale nel gergo di Internet si designa il commercio illegale di contenuti protetti da copyright dietro pagamento tramite SMS), “*smswebs*” (pagine web da cui è possibile scaricare contenuti protetti da copyright dietro pagamento tramite SMS) e “*torrents*” (sistema che consente ad un utente di Internet di scaricare il file o le parti di file desiderati non da un server centrale, ma da utenti sconosciuti che già lo possiedono). Il vantaggio di quest'ultimo sistema consiste nel fatto che se un file è molto richiesto, sempre più persone lo scaricano e la sua distribuzione diventa ancora più ampia. In **HUN 1** gli organizzatori e i loro complici facevano uso di spam per pubblicizzare i servizi illeciti. Alla fine sono stati sequestrati 48 server illegali della dimensione di 200-250 terabyte ed altro materiale ad alta tecnologia in 16 diversi locali. Secondo l'esperto ungherese “è stata smantellata una organizzazione criminale basata su Internet con rapporti professionali in tutto il Paese. La gravità dell'attività illecita trova conferma nel fatto che, in base alle informazioni disponibili, il volume dei dati illeciti sequestrati in tutto il mondo è pari a 45 terabyte. A seguito dell'intervento il traffico dati nazionale si è ridotto del 10%.”

RUS 13 è un caso di estorsione di dimensioni particolarmente estese le cui principali vittime sono allibratori britannici. Alle indagini hanno partecipato anche funzionari dell'Unità Nazionale Criminalità ad Alta Tecnologia del Regno Unito (la NHTCU, in seguito confluita nella SOCA, l'Agenzia per il contrasto della criminalità grave e organizzata) e del Secret Service statunitense. Il gruppo criminale utilizzava una rete di computer alla quale avevano accesso e che avevano infettato con *malware* appositamente scritto all'insaputa dei proprietari. Da questi

computer il gruppo poteva lanciare attacchi distribuiti DDoS, all'insaputa degli utenti. I ruoli assegnati ai membri dell'organizzazione criminale richiedevano tutti conoscenze e competenze informatiche specializzate (ad esempio, preparare uno speciale modulo di programma per la gestione di programmi autoreplicanti e lo sfruttamento dei punti deboli del sistema operativo Windows al fine di acquisire il controllo di computer remoti all'insaputa dell'utente; monitorare un attacco mentre vengono colpiti i server e porre rimedio ad eventuali errori o malfunzionamenti; studiare nuovi virus informatici per un successivo utilizzo da parte del gruppo). Per occultare le proprie attività illecite, i criminali utilizzavano server proxy anonimi, servizi di rete privata virtuale (VPN), server di posta anonimi ed altre tecniche. Il denaro estorto veniva inviato, tramite le reti internazionali di pagamento, a persone residenti in Lettonia, le quali provvedevano al successivo inoltro nella Federazione russa. Le vittime dell'estorsione erano società di allibratori la cui attività dipendeva interamente dall'accesso costante ad Internet, in quanto le scommesse avvenivano esclusivamente online. Ad esempio, in un attacco DDoS il server della società presa di mira è stato inondato da circa 425 indirizzi IP univoci stabilendo oltre 600.000 connessioni simultanee con il server web della società, con l'invio di richieste di informazioni ad oltre 70 MB al secondo (in condizioni normali il server web avrebbe ricevuto richieste a 2 MB al secondo). L'attacco ha provocato la disconnessione del sito della società da Internet ed i criminali hanno chiesto ed ottenuto l'importo di 40.000 \$ USA minacciando che, qualora la loro richiesta non fosse stata accolta, avrebbero continuato i loro attacchi sino alla completa rovina della società.

260. In altri casi l'essenza della condotta illegale potrebbe ancora configurare forme di illecito tradizionale quali la frode, la truffa o il furto, ma la legge penale applicabile prevede come reati speciali le situazioni in cui quegli illeciti sono commessi avvalendosi delle cibertecnologie, in quanto il loro uso caratterizza talmente la condotta ed i suoi effetti da giustificare la previsione di reati distinti e "specializzati". È questo il caso descritto in **USA 3**, dove sette imputati sono stati formalmente incriminati per "*conspiracy* finalizzata alla frode telematica". Gli imputati sono stati accusati di aver preso parte ad un piano consistente nel pubblicare annunci pubblicitari fraudolenti su eBay ed altri siti web, offrendo in vendita veicoli e natanti esclusivi che non possedevano. Quando le vittime statunitensi esprimevano interesse per la merce, venivano contattate direttamente per email dal presunto venditore. Dagli atti giudiziari risulta che le vittime ricevevano poi istruzioni riguardo ai bonifici da effettuare tramite "eBay Secure Traders", una società che in realtà non è affiliata ad eBay, ma che è servita da esca per convincere le vittime ad inviare denaro ad un conto di garanzia ("escrow") sicuro in attesa della consegna e del controllo dei loro acquisti. Il denaro delle vittime veniva invece trasferito direttamente su conti bancari in Ungheria, Slovacchia, Repubblica ceca e Polonia controllati dai componenti del gruppo.

261. I casi **ROM 2** e **4** descrivono, rispettivamente, una frode informatica connessa ad aste online e tentativi di furto a mezzo di carte di credito false. I soggetti responsabili sono stati perseguiti sia per i reati tradizionali di truffa e falsificazione previsti dal codice penale rumeno, sia per i reati relativamente nuovi introdotti dalla legge rumena n. 161 del 2003 sulla prevenzione e la lotta alla criminalità informatica. Il caso **ROM 2** riguarda un gruppo di 36 soggetti responsabili di truffa e falso informatico in relazione ad aste false su eBay. I criminali si avvalevano degli account eBay di utenti legittimi sostenendo di essere agenti eBay. Tramite tali "fonti affidabili" creavano l'illusione che gli oggetti posti all'incanto esistessero realmente inducendo le vittime all'acquisto e al pagamento delle spese alle loro precise condizioni. In realtà i beni erano inesistenti. Le somme di denaro trasferite dalle vittime venivano rimosse negli Stati Uniti e in diversi paesi europei (quali Ungheria, Germania, Spagna) da persone soprannominate "freccie" che provvedevano a prelevare il denaro dalla Western Union o Money Gram per poi trasferirlo in Romania attraverso gli stessi canali. I soggetti responsabili sono stati altresì incriminati per "abuso di dispositivi", reato previsto all'art. 46 della citata legge 161/2003 che punisce la produzione, vendita, distribuzione ed il possesso illegali di dispositivi o programmi informatici, parole chiave, codici di accesso o dati informatici allo scopo di commettere un illecito, nonché per "falso informatico" di cui all'art. 48 che punisce l'inserimento, l'alterazione o la cancellazione illeciti di dati informatici ovvero l'illecita restrizione dell'accesso ai suddetti dati.

262. Nel caso **ROM 4** sei persone hanno costituito un gruppo criminale organizzato avente per scopo la falsificazione di mezzi elettronici di pagamento (carte di credito), da utilizzare successivamente al fine di commettere frodi informatiche. L'esperto rumeno descrive la condotta illecita nel modo seguente: "il gruppo criminale è stato costituito allo scopo di clonare carte di credito e successivamente prelevare denaro dagli sportelli automatici. A tal fine, uno degli imputati ha ordinato un dispositivo *skimmer* che ha poi adattato in modo che sembrasse la fessura di un bancomat (lo spazio nel quale viene introdotta la carta di credito). Il soggetto intendeva recarsi con gli altri membri del gruppo in zone turistiche della Croazia e della Turchia, dove potevano trovarsi numerosi turisti benestanti, per installare lo *skimmer* e quindi trasferire i dati delle carte di credito su carte in bianco. Il gruppo criminale era strutturato su tre livelli: il primo costituito dai coordinatori che acquistavano e predisponivano i dispositivi *skimmer*; il secondo livello incaricato di prelevare il denaro e predisporre i dettagli amministrativi per altri viaggi all'estero; e infine il terzo livello, il cui compito principale era acquisire e verificare i dati delle carte di credito... Dalle indagini avviate è emerso che non sono state poste in essere attività fraudolente." Gli autori di reato sono stati accusati, fra l'altro, di "abuso di dispositivi" (art. 46) ed "accesso illegale" (art. 42, che punisce l'accesso non autorizzato ad un sistema informatico), previsti dalla legge rumena contro la criminalità informatica, e del reato di "possesso di apparecchiature atte a falsificare strumenti di pagamento elettronici" previsto dall'art. 25 della legge rumena nr. 365/2002.

263. Giova osservare che la maggior parte dei reati contestati nei due casi rumeni riguardano atti preparatori (art. 46 della legge nr. 161/2003¹⁰⁶ e art. 25 della legge nr. 365/2002¹⁰⁷) ovvero condotte che non possono ritenersi atti preparatori e non sono qualificate dalla descrizione di un intento o fine criminoso, ma sono mere condotte illecite (art. 42, 44 e 48 della legge nr. 161/2003). Possiamo concludere che il legislatore rumeno ha ritenuto necessario abbassare la soglia della criminalizzazione per la criminalità elettronica e cibernetica, ravvisando nella tutela di diritti individuali (quale il diritto a salvaguardare dati e sistemi informatici) un interesse pubblico da difendere adeguatamente attraverso la legge penale e ricomprendendo nella condotta illecita anche le attività preliminari. La ratio e gli esiti di tale approccio (come pure il suo impatto sull'efficacia delle indagini

¹⁰⁶La legge rumena nr. 161/2003 sulla prevenzione e la lotta alla criminalità informatica, titolo III, contiene le seguenti disposizioni:
art. 46 (*Abuso di dispositivi*)

1. Costituiscono reato e sono punite con la reclusione da 1 a 6 anni:
 - (a) la produzione, la vendita, l'importazione, la distribuzione ovvero la messa a disposizione ingiustificata, in qualsivoglia forma, di dispositivi o programmi informatici progettati o adattati allo scopo di commettere un reato fra quelli previsti dagli articoli 42-45;
 - (b) la produzione, la vendita, l'importazione, la distribuzione ovvero la messa a disposizione ingiustificata, in qualsivoglia forma, di parole chiave, codici di accesso o altri dati informatici analoghi che consentano l'accesso totale o parziale ad un sistema informatico allo scopo di commettere un reato fra quelli previsti dagli articoli 42-45.
2. La stessa pena si applica al possesso ingiustificato di dispositivi, programmi informatici, parole chiave, codici di accesso o dati informatici di cui al comma 1 allo scopo di commettere un reato fra quelli previsti dagli articoli 42-45.

Art. 48 (*Falso informatico*)

L'inserimento, la modifica o la cancellazione ingiustificati di dati informatici, ovvero la restrizione ingiustificata dell'accesso agli stessi, da cui derivino dati non autentici, con l'intento di utilizzarli per scopi legali, costituiscono reato e sono puniti con la reclusione da 3 a 12 anni.

Art. 42 (*Accesso illegale*)

1. l'accesso ingiustificato ad un sistema informatico costituisce reato ed è punito con la reclusione da 6 mesi a 3 anni;
2. laddove l'atto di cui al comma 1 è commesso con l'intento di acquisire dati informatici, la pena prevista è la reclusione da 6 mesi a 5 anni;
3. laddove l'atto di cui ai commi 1-2 è commesso in violazione delle misure di sicurezza, la pena prevista è la reclusione da 3 a 12 anni.

Art. 44 (2)

Il trasferimento non autorizzato di dati da un sistema informatico è punito con la reclusione da 3 a 12 anni.

¹⁰⁷La legge rumena nr. 365/2002, art. 25 (Possesso di apparecchiature atte a falsificare strumenti di pagamento elettronici) prevede che: "La fabbricazione o il possesso di apparecchiature, inclusi hardware e software, atte a falsificare strumenti di pagamento elettronici sono puniti con la reclusione da 6 mesi a 5 anni."

e dell'azione penale) meritano un approfondimento, incluso uno studio comparato a livello mondiale. Molti paesi non dispongono di norme penali specifiche in materia di cybercrime; un caso estremo è quello descritto in **BRA 5** riguardante un gruppo criminale internazionale coinvolto in un traffico di "botnet" (computer infettati utilizzati per attacchi cibernetici) del valore di 25 milioni di euro, di cui faceva parte un cittadino brasiliano, che però è stato incriminato solamente per evasione fiscale e reati valutari.

264. In **ITA 22**, numerosi falsi messaggi di posta elettronica sono stati inviati a caso a dipendenti del Ministero degli Esteri e di altri uffici pubblici italiani. L'indirizzo del mittente è stato falsificato ed i messaggi di posta sono stati formulati in maniera da sembrare affidabili. Tuttavia, i messaggi contenevano software nascosto ("cavalli di Troia") che ha catturato furtivamente i nomi utente e le parole chiave utilizzate per accedere ai database riservati. Le suddette credenziali sono state recapitate ad un server in Malesia da dove potevano essere utilizzati o venduti illegalmente. I reati contestati sono quelli previsti dal codice penale italiano, modificato da leggi successive: accesso abusivo ad un sistema informatico o telematico e detenzione e diffusione abusiva di codici di accesso (art. 615-ter e 615-quater); protezione dell'integrità di dati e sistemi informatici (art. 615-quinquies); frode informatica (art. 640-ter); intercettazione di informazioni e comunicazioni (art. 617). Tale elenco eterogeneo indica che tutti gli approcci alla criminalizzazione sinora menzionati sono presenti nell'ordinamento penale italiano e sono stati utilizzati nel caso in questione, come dimostrato dall'imputazione per il reato tradizionale di intercettazione di comunicazioni, il reato tradizionale di frode riformulato in termini di frode informatica per meglio ricomprendervi le caratteristiche cibernetiche, ed altri reati che contemplano direttamente condotte illecite nuove contraddistinte esclusivamente da un contenuto informatico. In effetti la normativa penale italiana in materia di criminalità informatica¹⁰⁸ è caratterizzata da una combinazione di vari approcci alla criminalizzazione.

265. Il secondo aspetto della complessità del cybercrime, le modalità "altamente tecnologiche" adottate per commettere i reati, è già efficacemente dimostrato dagli esempi di casi sopra descritti. Indubbiamente la risposta della giustizia penale richiede un identico livello di preparazione tecnologica da parte degli investigatori. L'esperto italiano ha posto in luce alcuni interventi specifici resisi necessari nel corso dell'indagine: analisi tecnica approfondita del software utilizzato per catturare i tasti digitati dalle vittime e le intestazioni delle mail al fine di risalire all'origine della comunicazione; conservazione ed esame dei file di log relativi all'attività dei criminali; ispezione del software di sistema del server per escludere eventuali infezioni incontrollate. Tali tipi di attività impongono la creazione di unità o uffici specializzati, alcuni dei quali sono menzionati nei casi presentati.

266. Anche il tempo è un fattore cruciale nei casi di criminalità informatica. Ad esempio, i dati relativi alle comunicazioni non sempre vengono conservati dagli operatori delle telecomunicazioni e potrebbero andare persi nel giro di poche ore. L'azione di contrasto a questo tipo di criminalità deve quindi poter contare su canali di comunicazione rapidi, specialmente quando è necessaria la cooperazione internazionale. I casi non rilevano altri aspetti giuridici del cybercrime che potrebbero ritenersi altrettanto problematici. Ad esempio, gli esperti non hanno evidenziato la questione di quale Paese possa giustamente rivendicare la giurisdizione penale sui reati informatici, considerando che talora il locus *commissi delicti* non è facilmente individuabile in quanto il cibernazio non può essere descritto in termini di territorio.

267. Sebbene i casi non abbiano alcuna valenza statistica, tutti portano alla conclusione che la presenza di un gruppo criminale organizzato è un fattore costante nel cybercrime. Ciò ridimensiona sostanzialmente il ruolo degli hacker isolati quali protagonisti della scena del crimine informatico; in realtà i casi dimostrano che la

¹⁰⁸La maggioranza delle norme di diritto penale in materia di criminalità informatica, comprese alcune di quelle menzionate nel testo, sono state introdotte nell'ordinamento italiano con la legge nr. 547 del 23 dicembre 1993.

natura e le potenzialità dei reati informatici comportano piani criminosi elaborati, spesso transnazionali, che necessariamente richiedono l'organizzazione di molti mezzi e risorse umane. Pertanto, la dimensione del "crimine organizzato", con tutte le implicazioni discusse nei precedenti capitoli, non va accantonata quando si affronta il fenomeno del cybercrime.

268. Infine, sebbene vi siano situazioni in cui il comportamento delle vittime non contribuisca alla commissione del reato (come nei casi di "violenti" attacchi informatici in grado di penetrare persino nei sistemi più protetti), altri casi – specialmente quelli di frode elettronica – rivelano la vulnerabilità dei sistemi informatici quando l'utente non rispetta le norme basilari di sicurezza e trascura di tenere un comportamento prudente nell'utilizzo del computer. Al riguardo, l'esperto italiano sottolinea la necessità di un'educazione a livello individuale riguardo alla sicurezza di Internet.

269. Una conclusione più generale che si può trarre è che l'aspetto della prevenzione del cybercrime merita particolare attenzione ed un adeguato sviluppo anche a livello internazionale.



VI. PREVENZIONE

A. QUESTIONI GENERALI

Sommario: gli effetti preventivi del procedimento penale; la natura preventiva dei provvedimenti accessori basati sulla condanna; il controllo delle attività finanziarie dei potenziali autori di reato; l'articolo 31, par. 2, della Convenzione di Palermo; le misure di prevenzione di carattere amministrativo; la funzione preventiva dei regimi regolamentari: la cooperazione internazionale nella prevenzione.

270. I casi raccolti riguardano sostanzialmente indagini e procedimenti penali e, quindi, non si addentrano nelle questioni relative alla prevenzione. Nel corso delle riunioni, tuttavia, gli esperti hanno unanimemente convenuto che gli effetti preventivi della stessa risposta della giustizia penale rivestono particolare importanza ai fini del contrasto al crimine organizzato e che anche le specifiche misure preventive di natura amministrativa svolgono un ruolo essenziale al riguardo¹⁰⁹. In generale, le autorità preposte all'applicazione della legge e all'azione penale ritengono le misure di prevenzione un indispensabile complemento della loro azione. La Convenzione di Palermo non solo annovera la prevenzione, assieme alle indagini e all'azione penale, fra i settori di intervento cui si applicano le sue disposizioni (art. 3), ma prescrive anche una serie di specifiche misure di prevenzione (art. 31). Inoltre, ciascuno dei tre Protocolli della Convenzione prescrive una serie addizionale di misure di prevenzione commisurate ai reati cui fa riferimento.

271. Gli effetti preventivi del procedimento penale presentano tratti peculiari quando si tratta di criminalità organizzata. Come indicato nei precedenti capitoli, il successo di un procedimento a carico dei membri di un gruppo criminale organizzato non soltanto può produrre un intenso effetto deterrente, ma può avere anche un impatto fortemente negativo su una organizzazione criminale complessa e talora su un'intera categoria di reati, almeno in un determinato paese o territorio. Anche nei casi in cui non si riesce a conseguire del tutto l'impatto distruttivo, la soppressione di risorse materiali ed umane conseguente ad una condanna potrebbe avere ripercussioni significative sulle potenzialità criminali di un gruppo organizzato o di una rete.

¹⁰⁹Il dibattito in seno al gruppo si è incentrato sulle misure preventive direttamente riconducibili alla fase delle indagini e dell'azione penale, escludendo deliberatamente le più ampie questioni relative alla prevenzione sociale del crimine.

272. Nel corso dell'ultimo incontro, gli esperti del Regno Unito e del Sudafrica hanno ricordato che, in alcuni casi da loro presentati, sin dall'inizio delle indagini l'obiettivo è stato quello di estirpare l'intero fenomeno criminale e non di perseguire singoli reati finali. Gli stessi esperti e il loro collega ungherese hanno inoltre osservato che da un'indagine su reati di criminalità organizzata, che è un mezzo molto efficiente per acquisire informazioni riguardo a dimensioni, metodi e modus operandi delle organizzazioni criminali, è possibile trarre "insegnamenti" che valgono non soltanto per le indagini future ma anche ai fini preventivi. Nei casi presentati da quegli esperti sono state adottate misure concrete di natura squisitamente preventiva (misure regolamentari o amministrative ovvero intese con il settore privato) quale conseguenza diretta delle indagini.¹¹⁰ In relazione ad un caso di traffico internazionale di metalli preziosi, l'esperto del Sudafrica ha ricordato come da una migliore conoscenza degli acquirenti sul mercato internazionale, acquisita durante le indagini, siano derivate misure di carattere preventivo.

273. Tali osservazioni si coniugano perfettamente con determinate caratteristiche dei procedimenti di criminalità organizzata quali la politica dello "smantellamento del gruppo criminale", l'"approccio proattivo ed olistico", e l'"indagine ampliata". In tal modo la finalità preventiva diviene una componente integrante della risposta della giustizia penale.

274. Analogamente, la confisca dei proventi di reato è stata già segnalata nel capitolo IV come uno strumento di prevenzione estremamente importante, a ulteriore dimostrazione della forza del nesso fra prevenzione e giustizia penale, dato che la confisca dipende dalla condanna o per lo meno è correlata alla commissione di reati.

275. In **ROM 4**, un caso citato nel precedente capitolo sul cybercrime, l'esperto rumeno sottolinea come l'azione concertata di vari organismi di polizia abbia impedito la realizzazione dei reati finali progettati (il furto di denaro avvalendosi di mezzi di pagamento elettronici clonati). Tale risultato è stato favorito dalla criminalizzazione delle attività preparatorie da parte della legge rumena sulla criminalità informatica. Al contrario, nel caso **UKG 3**, relativo ad un vasto traffico di sostanze chimiche utilizzate per tagliare la droga, la raccolta degli elementi probatori è stata ostacolata dal fatto che l'importazione ed il possesso di tali sostanze non sono di per sé illeciti e pertanto si è reso necessario un lavoro complesso per dimostrare che "i soggetti coinvolti avevano sin dall'inizio la conoscenza e l'intenzione necessarie di fornire le sostanze chimiche ai trafficanti di droga".¹¹¹

276. Anche le misure accessorie basate sulla condanna sono spesso caratterizzate dalla loro finalità preventiva. Nel corso dell'ultimo incontro l'esperto del Regno Unito ha presentato un elenco di 68 persone condannate per reati quali il riciclaggio di denaro, reati di droga, frode, contraffazione e traffico di migranti, che sono state sottoposte a provvedimenti accessori per un periodo dai 3 ai 15 anni. Tali provvedimenti sono talora riferiti ai movimenti ed alle comunicazioni personali (es., divieto di espatrio; restrizioni sui veicoli; comuni cazione dei luoghi di residenza e lavoro ed altri luoghi di dimora; divieto di possedere più di tre telefoni cellulari). La maggioranza di tali provvedimenti è riferita all'attività finanziaria della persona ed il più comune è l'obbligo di segnalare tutte le operazioni finanziarie per 15 anni, mentre altre misure impongono limiti a specifiche tipologie di operazioni o condizioni finanziarie (es., divieto di disporre di più di un conto corrente bancario;

¹¹⁰Cfr. i casi UKG 3, SAF 1 e HUN 3, e nel capitolo II, par. 85, il riquadro "Casi di indagine ampliata".

¹¹¹L'art. 12 ("Sostanze frequentemente utilizzate nella fabbricazione illecita di sostanze stupefacenti o psicotrope") della Convenzione delle Nazioni Unite contro il Traffico Illecito di Sostanze Stupefacenti e Psicotrope stabilisce un regime normativo rigido per il controllo delle sostanze chimiche o di altro tipo utilizzate nella produzione di droghe focalizzandosi, in particolare, sulle misure per prevenirne lo storno. Le norme ivi contenute sull'importazione/esportazione di tali sostanze sembrano aver ispirato le disposizioni in materia di importazione/esportazione delle armi da fuoco del Protocollo sulle armi.

divieto di possedere più di una determinata somma di denaro contante; comunicazione di variazioni; restrizioni sui bonifici). Il collegamento dei soggetti elencati con il crimine organizzato non è indicato; tuttavia sono evidenti la finalità preventive di queste misure e la loro applicabilità ai membri condannati dei gruppi criminali organizzati. La prevalenza dei provvedimenti accessori riguardanti le attività finanziarie testimonia l'importanza attribuita dall'autorità giudiziaria del Regno Unito ai mezzi economici degli autori di reato quali strumenti disponibili per la commissione di ulteriori reati.

277. Nello stesso tempo, come già detto a proposito delle finalità e degli effetti della confisca dei proventi di reato, il controllo delle attività finanziarie dei gruppi criminali organizzati fa parte di una politica di prevenzione che ha fra i suoi principali obiettivi quello di ridurre la presenza di questi gruppi sui mercati leciti. Al riguardo, l'articolo 31, paragrafo 2, della Convenzione di Palermo rappresenta una fonte di norme dettagliate.

■ ARTICOLO 31. PREVENZIONE

...

2. *Gli Stati Parte si impegnano, con idonee misure legislative, amministrative o di altra natura e conformemente ai principi fondamentali della propria legislazione interna, a ridurre le occasioni presenti o future che i gruppi criminali organizzati hanno di partecipare a mercati leciti con i proventi dei reati. Tali misure dovrebbero riguardare in particolare:*

(a) *Il rafforzamento della cooperazione fra gli organi investigativi o i pubblici ministeri ed i competenti enti privati, inclusa l'industria;*

(b) *La promozione dello sviluppo dei criteri e dei procedimenti designati per salvaguardare l'integrità del pubblico e dei competenti enti privati, come pure i codici di comportamento per le professioni interessate e in particolare per gli avvocati, i pubblici notai, i consulenti fiscali ed i contabili;*

(c) *La prevenzione dell'abuso da parte di gruppi criminali organizzati di gare di appalto pubbliche e la concessione di sovvenzioni e di autorizzazioni da parte di pubbliche autorità per lo svolgimento dell'attività commerciale;*

(d) *La prevenzione dell'abuso di persone giuridiche da parte di gruppi criminali organizzati; tali misure potrebbero includere:*

(i) *l'istituzione di pubblici registri relativi alle persone giuridiche e fisiche coinvolte nella costituzione, nella gestione e nel finanziamento delle persone giuridiche;*

(ii) *l'introduzione della possibilità, con provvedimento del Tribunale o con qualsiasi mezzo idoneo, di interdire alle persone dichiarate colpevoli dei reati previsti dalla presente Convenzione, l'esercizio, per un determinato periodo di tempo, della carica di responsabile di persone giuridiche rientranti nell'ambito della propria giurisdizione;*

(iii) *l'istituzione di registri nazionali delle persone interdette dall'esercizio della funzione di responsabile di persone giuridiche; e*

(iv) *Lo scambio di informazioni contenute nei registri a cui si fa riferimento ai punti (d), (i) e (iii) del presente paragrafo con le competenti autorità degli altri Stati Parte.*

...

278. Con riferimento alla prevenzione dell'abuso di persone giuridiche, la disposizione contenuta nel paragrafo 2(d) dell'articolo 31 focalizza in particolare i provvedimenti giudiziari mediante i quali le persone possono essere interdette dall'esercizio della carica di amministratore di persone giuridiche. In tal modo la Convenzione propone una misura in linea con quelle del menzionato elenco di misure accessorie del Regno Unito: l'effetto preventivo si ottiene ugualmente attraverso un intervento giudiziario successivo alla condanna. Analogamente, una rigida interdipendenza fra procedimento penale e prevenzione è alla base della lettera (a) del medesimo paragrafo, che promuove la cooperazione fra organismi di polizia e pubblici ministeri e il settore privato. I casi summenzionati **UKG 3**, **HUN 3** e **SAF 1**, nonché le osservazioni dell'esperto italiano sui beni culturali (in relazione al caso **ITA 1**), sono chiaramente indicativi dell'importanza annessa a tale cooperazione, specialmente quando i gruppi criminali organizzati sono dediti al traffico illecito di tipologie di beni di cui è consentito il commercio in determinate circostanze ed entro certi limiti.

279. L'articolo 31, paragrafo 2 (b) e (c), (che si riferisce alla salvaguardia dell'integrità degli enti pubblici e privati, nonché delle professioni interessate quali avvocati, notai e contabili), prescrive misure di natura amministrativa (o codici di condotta), indipendenti dal procedimento penale. Una misura di questo tipo, un tempo in vigore in Italia, è stata illustrata dagli esperti italiani nella riunione di Cartagena: per costituire una nuova società in Italia, nonché per ottenere alcune autorizzazioni amministrative, compresa l'ammissione ad una gara di appalto pubblica, era richiesto uno speciale certificato (*certificato antimafia*) attestante l'assenza di qualsiasi relazione fra la persona e gruppi criminali organizzati o reati di criminalità organizzata.

280. In determinati settori delle attività legali, regimi regolamentari solidi possono produrre un notevole effetto preventivo. Tale osservazione è stata già fatta con riferimento al regime regolamentare imposto a livello internazionale dal Protocollo sulle armi da fuoco, la cui Parte II, che contiene detto regime, è per l'appunto intitolata "Prevenzione". Potrebbe essere opportuno notare a questo punto che una misura come la marcatura delle armi da fuoco (art. 8) e le norme relative ai sistemi di licenze o autorizzazioni per l'esportazione, l'importazione e il transito (art. 10) sono funzionali al tracciamento delle armi nonché all'accertamento dei reati ed alle relative indagini, ma sono prima di tutto strumenti di prevenzione in grado di rendere più difficile la diversione di questi prodotti nel commercio illegale.

281. Un altro esempio normativo del regime regolamentare con finalità di prevenzione è costituito dall'articolo 7 della Convenzione di Palermo, "Misure per combattere il riciclaggio di denaro", che impone l'obbligo agli Stati Parte di istituire un regime interno completo per le istituzioni finanziarie al fine di scoraggiare ed accertare tutte le forme di riciclaggio di denaro.

282. Infine, come dimostrato dalle citate disposizioni della Convenzione di Palermo e del Protocollo sulle armi da fuoco, l'adozione di misure preventive a livello nazionale deve essere accompagnata da un adeguato livello di cooperazione internazionale in materia. Sebbene i casi di questo *Digesto* non offrano specifiche indicazioni in tal senso, la materia merita un approfondimento a livello mondiale.



ALLEGATO I. ABBREVIAZIONI ADOTTATE PER I CASI NAZIONALI

Albania.....	ALB
Argentina.....	ARG
Brasile.....	BRA
Canada.....	CAN
Colombia.....	COL
El Salvador.....	ELS
Francia.....	FRA
Germania.....	GER
Ungheria.....	HUN
Italia.....	ITA
Giamaica.....	JAM
Kenya.....	KEN
Messico.....	MEX
Marocco.....	MOR
Nigeria.....	NIG
Filippine.....	PHI
Portogallo.....	POR
Romania.....	ROM
Federazione russa.....	RUS
Serbia.....	SER
Seychelles.....	SEY
Sudafrica.....	SAF
Spagna.....	SPA
Ucraina.....	UKR
Regno Unito.....	UKG
Stato Uniti.....	USA
Venezuela.....	VEN

ALLEGATO II. ELENCO DEI CASI SUDDIVISI PER TIPOLOGIA DI REATO

REATO ^a	CASO	DENOMINAZIONE	REATI ASSOCIATI
Corruzione	RUS 6	Rapporto	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato ed altri reati gravi.
	POR 3	Procedimento n.º 109/08.2TAETR	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato ed altri reati gravi.
Contraffazione	ITA 15	Operazione Gomorrah	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato ed altri reati gravi.
	ITA 16	Operazione Milan	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato ed altri reati gravi.
	ITA 17	Operazione Most	
	ITA 18	Operazione Giotto	
Cybercrime	BRA 5	Operazione Holland Connection	Evasione fiscale, partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	HUN 1	La Pubblica Accusa contro Baksa Tímea et al.	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato e riciclaggio di denaro.
	ITA 22	Operazione Stop Intrusion	
	MEX 2	Operazione Canadiense-Tijuana	Riciclaggio di denaro.
	MOR 3	Rapporto di polizia	
	NIG 1	Repubblica Federale di Nigeria contro Harrison Odiawa	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato, contraffazione e truffa alla nigeriana.
	ROM 2	Non specificato – Imputazione del 2007.	Falsificazione.
	ROM 4	Non specificato – Imputazione del 2010.	Truffa e partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	RUS 5	Rapporto	
	USA 3	Operazione Pletnyov	Riciclaggio di denaro.
Traffico di stupefacenti ed altri reati di droga	ALB 1	Caso di traffico di droga – non meglio specificato	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	BRA 1	Operazione Diamante	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	BRA 2	Operazione Carabelas	Riciclaggio di denaro.
	BRA 3	Operazione Fenix	Traffico di armi da fuoco, riciclaggio di denaro e partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	BRA 8	Operazione Gladio	Traffico di armi da fuoco, corruzione e partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.

^a Il reato non sempre corrisponde alla specifica previsione di reato nella legislazione nazionale. Talvolta (es. cybercrime) il termine utilizzato designa una categoria di condotte caratterizzata da specifiche modalità.

REATO	CASO	DENOMINAZIONE	REATI ASSOCIATI
Traffico di stupefacenti ed altri reati di droga	BRA 9	Operazione Liquidação	Traffico di armi da fuoco e partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	BRA 14	Operazione Farol da Colina	Riciclaggio di denaro, traffico di armi da fuoco, corruzione, reati contro il sistema finanziario nazionale e partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	CAN 2	Caso Terezakis	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	CAN 7	Casi Punko 2010 e 2011	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	CAN 8	Caso Meloche	Traffico di sostanze controllate (tabacco), partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	CAN 10	Caso Giles	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	CAN 11	Caso Cedeno	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	CAN 14	Hells Angels Motorcycle Club	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
		R. v. Bodenstein	Participation in an organized criminal group.
	CAN 19	Regina contro Bodenstein	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
		Chatterjee v. Ontario	
	CAN 23	Regina contro Wagner	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	CAN 25	Chatterjee contro Ontario	
	CAN 26	Regina contro Cook	
	CAN 27	Regina contro Craig	
	CAN 29	Saskatchewan contro Mihalyko	
	CAN 30	Regina contro Nguyen	
	CAN 32	Ontario contro 170 Glenville Road, King	
	CAN 33	Ontario contro Lok	
	CAN 34	Regina contro Ouellette	
	CAN 36	Regina contro Hells Angels Motorcycle Corp.	Estorsione, traffico di armi da fuoco
	CAN 37	Regina contro La	
	CAN 39	Regina contro Tran	
	CAN 40	Regina contro Wu	
	CAN 41	Regina contro Wyatt	Possesso di armi da fuoco e munizioni.
	CAN 42	Regina contro Bonassin	
	CAN 43	Regina contro Darby	
	CAN 44	Regina contro Grywacheski	
	CAN 45	Regina contro Knight	<i>Conspiracy.</i>
		CAN 47	Regina contro Luong
	CAN 49	Saskatchewan contro Mihalyko	

REATO	CASO	DENOMINAZIONE	REATI ASSOCIATI
Traffico di stupefacenti ed altri reati di droga	CAN 52	Regina contro Ouellette	
	CAN 53	Regina contro brooks	
	CAN 54	S.M. la Regina contro Ha	
	CAN 55	Regina contro Lauda	
	CAN 57	Regina contro Shafapay	
	CAN 58	Scotia Mortgage Corp. contro Leung	
	COL 1	Operazione Vanguardia – proced. contro le FARC	Traffico di armi da fuoco, reati di terrorismo.
	COL 2	Operazione Zeus	<i>Conspiracy.</i>
	COL 3	Operazione Cronos	Riciclaggio di denaro.
	COL 4	Caso Beto Renteria	<i>Conspiracy.</i>
	COL 8	Caso Cuchillo	<i>Conspiracy</i> , omicidio, fabbricazione e traffico di armi da fuoco o munizioni, estorsione, sfollamento forzato, rapina aggravata, disturbo del possesso di beni altrui, danneggiamento di risorse, inquinamento ambientale, gestione di risorse con finalità di terrorismo e sequestro di persona.
	COL 9	Caso Garra	<i>Conspiracy</i> e riciclaggio di denaro.
	COL 10	Caso Chely	<i>Conspiracy</i> , omicidio aggravato, estorsione, sfollamento forzato, sequestro di persona, sparizioni, evasione di detenuti.
	COL 15	Caso Ramón Sanclemente	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	ELS 1	Operazione Elena	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	FRA 1	Operazione Stihl	
	FRA 2	Operazione Venture	
	HUN 2	Procedimento a carico di Dénes Güray Dicle et al.	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	ITA 6	Operazione Morgan	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	ITA 8	Operazione Accord	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	ITA 10	Operazione Viola	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato, tratta di persone e traffico di migranti.
	ITA 19	Operazione Andromeda	Riciclaggio di denaro.
	ITA 21	Operazione Loptica	Riciclaggio di denaro
	JAM 2	Procedimento a carico di Norman Ramcharan Etal	Riciclaggio di denaro e partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	JAM 3	Procedimento a carico di Robert Fowler	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	MEX 4	Operazione Coliseo	Riciclaggio di denaro.
	MEX 6	Operazione Argentum	Riciclaggio di denaro.
MEX 8	Operazione Fiji	Riciclaggio di denaro.	
MOR 1	Rapporto di polizia	Traffico di migranti.	
NIG 3	Operazione James Nnamdi	Riciclaggio di denaro	

REATO	CASO	DENOMINAZIONE	REATI ASSOCIATI
Traffico di stupefacenti ed altri reati di droga	PHI 10	Il popolo delle Filippine contro Lo Ho Wing et al. (Operazione OPLAN SHARON 887).	
	PHI 11	Il popolo delle Filippine contro Lin Zian Tian.	
	PHI 12	Il popolo delle Filippine contro Li Yu Xuan.	
	POR 1	Procedimento n.º 1425/02.2JAPRT	
	ROM 5	Non specificato – Sessione pubblica 2011	Contrabbando di metalli preziosi e gruppo criminale organizzato.
	RUS 1	Rapporto	
	SER 1	Operazione Niva	Possesso illegale di armi da fuoco ed esplosivi e partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	SER 3	Operazione Valter	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato, estorsione, possesso illegale di armi da fuoco ed esplosivi, istigazione all'omicidio, favoreggiamento, falso documentale.
	SAF 3	Progetto Deer	
	SAF 4	Simon Prophet contro il Direttore Nazionale della Pubblica Accusa	
	SPA 1	Operazione Guadana	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	SPA 2	Operazione Destello	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	SPA 5	Operazione Chicago	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	SWI 1	Caso di traffico di droga	Riciclaggio di denaro e partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	SWI 2	Caso di traffico di droga 2.	Riciclaggio di denaro e partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	UKG 1	Operazione Clostern	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	UKG 2	Operazione Chappel	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	UKG 3	Operazione Junko	Riciclaggio di denaro e partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	UKG 4	Operazione Tanglewood	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
Environmental crime	BRA 11	Operazione Nautilus	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	BRA 12	Operazione Oxossi	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	BRA 13	Operazione Woodstock	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	BRA 15	Operazione Jurupari	
	SPAN 8	Operazione Rapiña	

REATO	CASO	DENOMINAZIONE	REATI ASSOCIATI
Estorsione	CAN 1	Casi Lindsay 2004 e 2005	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	CAN 20	Regina contro Coates	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	COL 5	Operazione Apocalipsis	Omicidio, furto aggravato, sequestro di persona, estorsione e lesioni personali.
	COL 11	Caso Domingo Biohó	Estorsione e lesioni personali.
Finanziamento del terrorismo	COL 6	Caso Alberto Martínez	Gestione di risorse correlata ad attività terroristiche, <i>conspiracy</i>
	COL 7	Operazione Fenix II	Gestione di risorse correlata ad attività terroristiche.
Reati connessi alle armi di fuoco (Possesso illegale, traffico illecito, ecc.)	BRA 7	Operazione Chumbo Grosso	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	CAN 22	Regina contro Rodrigue	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	CAN 46	Regina contro Lucas	Traffico di droga.
	COL 12	Operazione Strawberry	Traffico di droga, falsificazione e partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	COL 13	Caso Sandoval	Traffico di droga e partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	COL 14	Operazione Siberia	Corruzione e falsificazione.
	COL 16	Buque Otterloo	Corruzione, falsificazione, intralcio alla giustizia e partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	ITA 4	Operazione Red Skorpion	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	SER 5	Operazione Victor	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	USA 4	Caso Victor Bout	
Falsificazione	CAN 5	Caso Beauchamp	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	CAN 50	Regina contro il National Post	
Frode	CAN 12	Caso Ellis	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	POR 2	Procedimento n.º 1425/02.2JAPRT	Frode alimentare. Reati contro la qualità o la composizione di alimenti e additivi alimentari.
Riciclaggio di denaro	BRA 10	Operazione Curaçao	Reati contro il sistema finanziario nazionale e partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	CAN 28	Lin. contro Ontario	
	ITA 11	Operazione Broker	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	ITA 14	Operazione Ultimo Imperatore e Grande Muraglia	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato e contraffazione.
	JAM 1	Procedimento a carico di Kerry-Ann Graham	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	ROM 3	Non specificato – Imputazione del 2008	

REATO	CASO	DENOMINAZIONE	REATI ASSOCIATI
Riciclaggio di denaro	RUS 4	Rapporto	
	SER 4	Operazione Walker	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	SAF 1	Operazione Project Yield	Corruzione e partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	USA 1	Stati Uniti contro Pavel Ivanovich Lazarenko	Frode e uso di beni rubati.
	USA 2	Operazioni Smoking Dragon e Royal Charm	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato, traffico di armi da fuoco e munizioni e falso monetario.
	VEN 1	Caso Seizure	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	VEN 2	Caso Ana Mercedes Ocanto	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
Pirateria	KEN 2	Hassan M Ahmed & 9 altri contro la Repubblica	
	KEN 3	Caso nr. 72/2011.	
	KEN 4	Caso nr. 105/2010.	
	KEN 5	Caso nr. 1184/2009	
	KEN 6	Caso nr. 840/2009	
	KEN 7	Caso nr. 1374/2009	
	KEN 8	Caso nr. 1695/2009	
	KEN 9	Caso nr. 3486/2008	
	KEN 10	Caso nr. 434/2006	
	KEN 11	Caso nr. 1939/2009	
	KEN 12	Caso nr. 2006/2011	
	SEY 1	Caso nr. 21/2011	
	SEY 2	Caso nr. 14/2010	
	SEY 3	Caso nr. 51/2009	
	SEY 4	Caso nr. 75/2010 (10 imputati)	
	SEY 5	Caso nr. 75/2010 (5 imputati)	
	SEY 6	Caso nr. 19/2011	
Contrabbando ed appropriazione indebita	BRA 4	Operazione Columbus	Corruzione, reati contro la pubblica amministrazione, contrabbando, appropriazione indebita e partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	BRA 6	Operazione Diluvio	Corruzione, reati contro il sistema finanziario nazionale e partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	ITA 7	Operazione Alfabeto	Contrabbando di TLE, beni di provenienza illecita e partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
Traffico di migranti	HUN 3	Operazione Lotus	
	ITA 12	Non specificato – caso di traffico di migranti 2009/2011.	

REATO	CASO	DENOMINAZIONE	REATI ASSOCIATI
Traffico di migranti	ITA 20	Operazione Ticket to Ride	
	ITA23	Ropax	
	MEX 5	Operazione: 17-mar-2004	Riciclaggio di denaro.
	RUS 3	Rapporto	
	SER 2	Operazione Tisa	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	SPA 3	Operazione Petrolero	
Traffico di beni culturali	ITA 1	Procedimento a carico di Giacomo Medici e Gianfranco Becchina – Italia.	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	ITA 2	Operazione Sesterzio	
	ITA 3	Operazione Plotter	Contraffazione, riciclaggio di denaro e partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	ITA 5	Operazione Augusto Imperatore	
	ITA 9	Operazione Boucher	Riciclaggio di denaro e partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	ITA 13	Operazione Ulisse	
Tratta di persone	ELS 3	Caso Guatemala	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	HUN 4	Operazione sulla tratta di persone	
	MEX 1	Operazione Asociación religiosa – Colombia	
	MEX 3	Operazione Globeritos – Tapachula	
	MEX 9	Tenancingo Atlanta	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	PHI 1	Il popolo delle Filippine contro Alice Tongco y Terrado.	
	PHI 2	Il popolo delle Filippine contro Nelia Ogalesco y Torio.	
	PHI 3	Il popolo delle Filippine contro Glendyl Micabalo et al.	
	PHI 4	Il popolo delle Filippine contro Flora Cabral y Aldenese	
	PHI 5	Il popolo delle Filippine contro Roselyn Estrada et al.	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	PHI 6	Il popolo delle Filippine contro Lito Manalo y Tapiculin et al.	
	PHI 7	Il popolo delle Filippine contro Gregorio Garcia y Felix et al.	
	PHI 8	Il popolo delle Filippine contro Denis Reci et al.	
	PHI 9	Il popolo delle Filippine contro Rosie T. Ociel et al.	Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.

REATO	CASO	DENOMINAZIONE	REATI ASSOCIATI
	PHI 13	Il popolo delle Filippine contro Hadja Jarma Lalli y Purih.	
Tratta di persone	ROM 1	Operazione Europa	Riciclaggio di denaro, partecipazione ad un gruppo criminale organizzato e possesso illegale di armi da fuoco e munizioni.
	RUS 2	Rapporto	
	SAF 2	Operazione The Ranch	Riciclaggio di denaro, corruzione e partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.
	SPA 4	Operazione Trufas	
	SPA 7	Operazione Clubs	Traffico di migranti.

ALLEGATO III. ELENCO DEGLI ESPERTI

ALEKSEEV, Yury – Comitato investigativo del Ministero dell'Interno della Federazione russa.

ALFANO, Sonia – Membro del Parlamento europeo e relatore sulla criminalità organizzata nell'Unione europea.

ANDREANI, Alberto – Ufficio del Rappresentante Speciale e Coordinatore per la lotta alla tratta di esseri umani (Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa).

BALDI, Gianni – Sottodirezione Controllo degli stupefacenti e Organizzazioni criminali, O.I.P.C.- INTERPOL.

BALOG, Gábor – Ufficio Investigativo Nazionale, Divisione per il contrasto alla migrazione illegale, Dipartimento Criminalità Organizzata (Ungheria).

BEHAN, James – Prevenzione e consulenza tattica, Centro Antitratta del Regno Unito, Agenzia per il contrasto alla criminalità grave e organizzata, SOCA (Regno Unito).

BEZERRA, Getúlio – Direzione per il contrasto alla criminalità organizzata, DICOR (Brasile).

BISHOP, Peter – Unità Indagini Speciali Anticorruzione, SIU, Sede centrale di Pretoria (Sudafrica).

BORBOLLA, Laura Angelina – Direzione Analisi Giuridica Internazionale, Direzione Generale per le Estradizioni e l'Assistenza Giudiziaria, Procura Generale della Repubblica (Messico).

BURROWS, Thomas N. – Ufficio Affari Internazionali, Dipartimento di Giustizia (Stati Uniti).

CAPOLUONGO, Gennaro – Servizio Cooperazione Internazionale di Polizia – Direzione Centrale della Polizia Criminale, Ministero dell'Interno (Italia).

CASTILLO, Alejandro – Direzione Antidroga, Procura nazionale (Venezuela).

CONDE, João – Procura Generale (Portogallo).

CUMING, Andrew – Agenzia per il contrasto alla criminalità grave e organizzata, SOCA (Regno Unito).

CURIA, Eugenio María – Missione Permanente dell'Argentina in Austria, Ministero degli Affari Esteri (Argentina).

DISPENZA, Filippo – Questura di Alessandria (Italia).

DELGADO, Rodolfo – Divisione Criminalità Organizzata, Procura Generale della Repubblica (El Salvador).

FAIRCLOUGH, David – Direzione Anticrimine, Indagini criminali e finanziarie, Unità Criminalità e Detenzione, Agenzia delle Frontiere del Regno Unito (UKBA) (Regno Unito).

FERRI, Paolo – magistrato e collaboratore del Ministero per i Beni Culturali (Italia).

GIANMARINARO, Grazia Maria – Rappresentante Speciale per il contrasto alla tratta di esseri umani (Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa).

GONZÁLEZ, Mario Manuel – Direzione Generale per le Estradizioni e l'Assistenza Giudiziaria, Procura Generale (Messico).

GRISHINA, Yulia – Dipartimento Nuove Sfide e Minacce, Ministero degli Affari Esteri (Federazione russa).

HARKIN, Tricia – Cooperazione giudiziaria in materia penale (Commissione europea).

HAY, Patricia – Ufficio del Direttore della Pubblica Accusa, Ministero della Giustizia (Giamaica).

HERNÁNDEZ RAMOS, Sergio Leonardo – Direzione Intelligence di Polizia, DIPOL, Polizia Nazionale della Colombia (Colombia).

HINDS, Glenmore – Polizia nazionale giamaicana, JCF (Giamaica).

IBÁÑEZ CUESTA, Luis – Divisione Antidroga, Procura nazionale (Spagna).

JAIME, Norberto Mujica – Direzione Intelligence di Polizia, DIPOL, Polizia Nazionale della Colombia (Colombia).

JANICIJEVIC, Gordana – Dipartimento Affari Internazionali e Assistenza Giudiziaria, Procura della Repubblica (Serbia).

JANKOVIC, Lazar – Dipartimento per il contrasto alla criminalità organizzata, Ministero dell'Interno (Serbia).

KULICAJ, Agron – Polizia di Stato, Tirana (Albania).

LABERCHE, Patrick – Ufficio Centrale Antidroga (Francia).

LAFÓNT NICUESA, Luis – Ufficio per il coordinamento dell'immigrazione, Procura nazionale (Spagna).

LAMORDE, Ibrahim – Commissione Reati Economici e Finanziari (Nigeria).

LANZILLOTTI, Giuseppe – Divisione Affari Multilaterali, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Ministero dell'Interno (Italia).

LAZRAC, Nabil – Direzione della Polizia Giudiziaria, Direzione Generale della Sicurezza Nazionale (DGSN) (Marocco).

LEIMLEHNER, Erich – Unità Analisi Criminale, Polizia Criminale Federale, FEDPOL (Svizzera).

LETCANU, Răzvan – Divisione per il contrasto alla tratta di esseri umani (Romania).

LOZANO, Nancy – Consiglio interagenzia per il contrasto alla tratta, Segreteria del Dipartimento di Giustizia (Filippine).

MARCANO, Yemina – Direzione Antidroga, Procura nazionale (Venezuela).

MARTINI, Claudio – Servizio Cooperazione Internazionale di Polizia – Direzione Centrale della Polizia Criminale, Ministero dell'Interno (Italia).

MARTINEZ Carlos, Affari Internazionali, Direzione Intelligence di Polizia, DIPOL, Polizia Nazionale (Colombia).

MENDOZA COLLOLY, Javier – Divisione Analisi Giuridica, Direzione Generale per le Estradizioni e l'Assistenza Giudiziaria, Procura Generale (Messico).

MIRITA, Emanuela – Divisione Diritto Internazionale e Cooperazione Giudiziaria, Ministero della Giustizia (Romania).

MORENO ORTIZ, José Manuel – Centro di intelligence per il contrasto alla criminalità organizzata, Procura nazionale (Spagna).

NARDINI, William – Procuratore, Dipartimento di Giustizia (Stati Uniti).

ODUOR, Dorcas – Direzione della Pubblica Accusa e Unità Criminalità Organizzata (Kenya).

PALMERA, Luisito – Polizia Nazionale (Filippine).

PARIS, Vincent – Procuratore, Direzione Servizi di supporto armi da fuoco, Polizia nazionale canadese, RCMP (Canada).

PINEDA, Elvira – Procura Generale della Repubblica (Messico).

RODRIGUEZ, Mauricio – Direzione Intelligence di Polizia, DIPOL, Polizia nazionale colombiana (Colombia).

SARMIENTO NIEBLES, Cesar Augusto – Divisione nazionale per il contrasto alle organizzazioni criminali emergenti, Procura nazionale (Colombia).

SCIACCHITANO Giustino, Direzione Nazionale Antimafia

SEFERI, Pëllumb – Ufficio centrale nazionale, Ministero dell'Interno, Direzione Generale della Polizia di Stato (Albania).

SIMION, Raluca Nicoleta – Dipartimento Diritto e Trattati Internazionali, Ministero della Giustizia (Romania).

SIMON, Ralf – Ufficio Investigativo Centrale delle Dogane (ZKA), Ambasciata tedesca in Colombia (Germania).

SPIEZIA, Filippo – Direzione Nazionale Antimafia (Italia).

SPINU, Nadina – Direzione investigativa sulla criminalità organizzata ed il terrorismo, Procura nazionale (Romania).

STEVENS, Clive – Comando Criminalità Grave e Organizzata (SCD7), Polizia Metropolitana (Regno Unito).

SZTANKOVICS, Gabor – Unità Criminalità Organizzata connessa all'Immigrazione, Dipartimento per il contrasto al crimine organizzato (Ungheria).

TENHAFF, Bettina – Dogane tedesche, Ambasciata tedesca in Italia (Germania).

TRIMI, Anila – Ministero dell'Ordine Pubblico (Albania).

VARGAS VALENCIA, Jorge Luis – Direzione Intelligence di Polizia, DIPOL, Polizia nazionale colombiana (Colombia).

VARRICA, Adriano – Parlamento europeo.

VIDES GUARDADO, Francisco Antonio – Procura Generale (El Salvador).

VILLARÁN MOLINA, Rubén Osmín – Divisione per il contrasto alla criminalità organizzata, Polizia civile nazionale (El Salvador).

ZUCCARELLI, Fausto – Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli (Italia).



UNODC

United Nations Office on Drugs and Crime

Vienna International Centre, PO Box 500, 1400 Vienna, Austria
Tel.: (+43-1) 26060-0, Fax: (+43-1) 26060-5866, www.unodc.org