

Modelli di cooperazione operativa sul versante patrimoniale nella prevenzione e repressione del crimine transnazionale

di Oreste LIPORACE

1. Introduzione

La consapevolezza dei rischi provocati e indotti dalla criminalità organizzata transnazionale – tra i quali assumono particolare rilievo gli aspetti patrimoniali e finanziari – costituisce una potente leva per incrementare e rendere efficaci i processi di cooperazione giudiziaria e di polizia tra gli Stati¹.

Alla volontà politica di aprire nuovi fronti per incentivare la cooperazione, processuale e investigativa – di cui la Convenzione di Palermo sul crimine transnazionale, ratificata dall'Italia con l. 16 marzo 2006, n. 146², rappresenta l'esempio più attuale, in termini definitivi e sistematici – si pongono difficoltà strutturali e ordinarie connesse, a loro volta, alla particolare conformazione dei singoli ordinamenti statali e alla sensibilità dell'attività politica e amministrativa³.

E' straordinario – d'altro canto – il progresso, in termini legislativi e operativi, che le istituzioni e gli ordinamenti dei singoli Stati consentono nella lotta al crimine organizzato multinazionale, cercando di utilizzare esperienze e conoscenze comuni; anche se le previsioni normative di settore, in molti casi, risultano numerose, purtroppo non sempre armonicamente coordinate fra loro, e anzi molto spesso si sovrappongono, determinando non poche difficoltà interpretative e applicative.

Per definire – ad esempio, nel nostro ordinamento – la competenza per materia dei reati associativi mafiosi occorre effettuare una lettura

¹ G. FALCONE: <<La via decisiva per combattere la criminalità organizzata presuppone una collaborazione internazionale energica ed efficace e richiede la predisposizione di una legislazione internazionale adeguata>>. La frase viene testualmente riportata in introduzione al Resoconto stenografico, p. 59 ; XIV Legislatura- Capitolo 4, par. 10.1 del: "Documento approvato dal Comitato Parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Shengen, di vigilanza sull'attività di EUROPOL, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione"; seduta del 29 aprile 2003, a conclusione dell'indagine conoscitiva deliberata nella seduta dell'8 maggio 2002 su – "Potenzialità e prospettive di EUROPOL". A quello della pubblicazione, avvenuta in G.U., n.85, dell'11 aprile 2006.

² L.16 marzo 2006, n.146, recante la ratifica delle Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale dell'Onu il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001, la legge è entrata in vigore il giorno successivo.

³ C. MOSCA , *Il coordinamento delle Forze di polizia - Teoria generale*, Padova, 2005, pag. 19. L'equiordinazione coordinamentale o di cooperazione è una fase che deve coinvolgere tutti gli attori, politici e amministrativi, che devono rifuggire dall'assemblarismo che non agevola né i tempi, né le modalità della gestione della cosa pubblica: questo principio adattabile anche alla cooperazione tra Stati è tratto dall'opera citata.

combinata di norme sostanziali e processuali che – in mancanza di previsioni espresse e univoche – evidenziano consistenti fratture in un campo dal quale traggono impulso le indagini e i modelli di cooperazione investigativa per il contrasto al crimine organizzato⁴.

In effetti, anche se l'ordinamento giuridico penale italiano, sostanziale e processuale – che come molti osservatori e giuristi internazionali hanno sostenuto e autorevolmente commentato - è stato sempre all'avanguardia, circa l'introduzione delle fattispecie tipiche dell'associazionismo criminale presentando, in alcuni casi, previsioni anticipative, a livello internazionale, delle dinamiche giuridiche penali associative - presenta delle carenze definitorie in materia di competenza processuale per le indagini sulla criminalità organizzata che fanno risultare chiare la dimensione e la qualità delle difficoltà di coordinamento e cooperazione che si incontrano già in una realtà ordinamentale contenuta.

Più complesse problematiche si incontrano – sia in termini definitori di competenza che riguardo il livello ordinativo delle indagini - se l'ottica della cooperazione e della competenza passano da una dimensione nazionale a un contesto europeo e transnazionale. A tal riguardo, la Convenzione di Palermo vedremo che si offre come sintesi per superare le difficoltà di definizione e aprire nuovi scenari per la lotta concreta alla criminalità organizzata transnazionale.

L'elaborato processo di definizione di una posizione comune che sancisse una nozione unanime di crimine organizzato e dei concorrenti aspetti patrimoniali del crimine transnazionale – confluita negli articoli 4, 11, 12, e 13 della già richiamata l. 146/06 - è la risultante di un'evoluzione culturale sorretta da una nuova consapevolezza delle dinamiche criminali globali⁵.

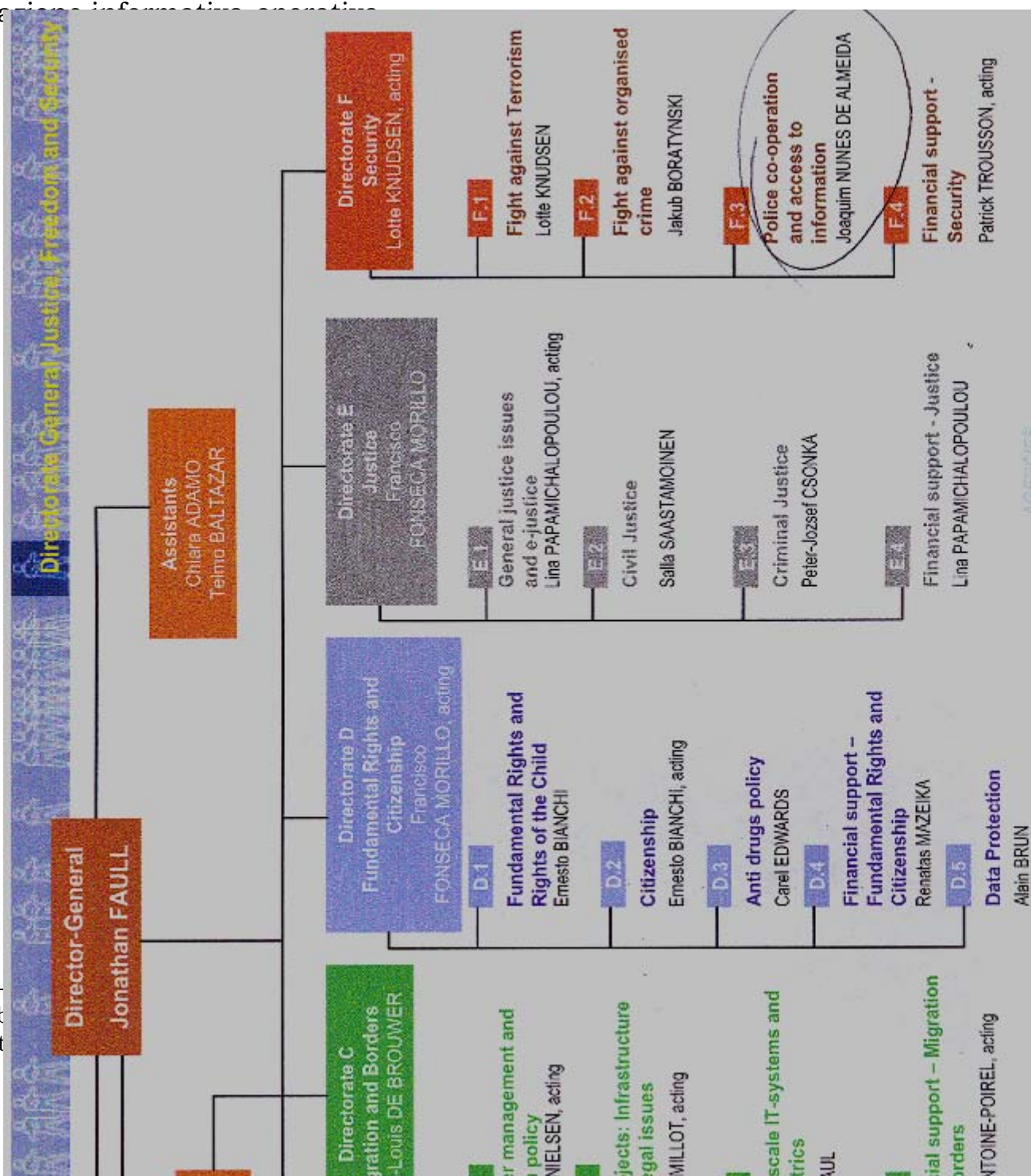
⁴ In una lezione introduttiva del Corso di diritto penale tenuto dal dottor .A. LAUDATI, direttore generale degli Affari penali del Ministero della Giustizia, presso la Scuola di Perfezionamento per le Forze di polizia, nell'Anno Accademico 2008-2009, sono state presentate le particolarità definitorie della competenza per le indagini di criminalità organizzata che si rilevano, sia nei tratti sostanziali che in quelli processuali, nella lettura contestuale e combinata dell'art. 416 bis C.p. e dell'art. 51 c.p.p., comma 3 bis, per le quali viene affermata la competenza degli uffici di procura distrettuale, delineati secondo un modello organizzativo e funzionale particolare. Nello stesso contesto le peculiarità del sistema processuale antimafia è stato rappresentato attraverso la proroga di termini e di competenza previsti per le notizie di reato attinenti le associazioni ex art. 416 bis c.p. (cfr. artt. 347, 407, 406 e 335 c.p.p.).

⁵ Nel novembre 1994, ospitata dal Governo Italiano, si tenne la conferenza Ministeriale Mondiale sulla criminalità organizzata che rappresentò uno dei più significativi eventi nella storia del Programma sulla prevenzione del crimine e la giustizia penale delle Nazioni Unite, all'appuntamento seguì la Conferenza Interministeriale latino americana sui seguiti della dichiarazione di Napoli, una serie di seminari regionali (Dakar 1997, Manila 1998), due riunioni di esperti, la prima a Palermo, nell'aprile 1997, la seconda a Varsavia, nel febbraio 1998. Il 9 dicembre 1998, su raccomandazione del Consiglio Economico e sociale, l'Assemblea Generale deliberò di costituire un Comitato intergovernativo con lo scopo di redigere una Convenzione internazionale globale contro il crimine organizzato transnazionale. Il Comitato nel luglio del 2000, approvò la Convenzione e, nell'ottobre dello stesso anno, i Protocolli sul traffico delle persone e

La finalità di armonizzare gli ordinamenti interni con una posizione legislativa condivisa e comune sulla criminalità transnazionale, è congruente, quindi, alla ricerca di cooperazione nelle indagini, nel procedimento giudiziario e nell'esecuzione delle pene.

La genesi, le prospettive e le difficoltà di tale cooperazione politica, giudiziaria e operativa in uno spazio sovranazionale - oltre che le divergenze definitorie, che si riscontrano a livello di ogni Stato membro - interessano quindi, secondo una logica ordinata e progressiva, almeno tre distinti profili: uno transnazionale - che attiene al campo sostanziale e definitorio, uno Europeo - che più propriamente riguarda lo spazio della cooperazione politica e tecnica - e uno operativo, inteso come utilizzazione sul campo dei modelli di cooperazione esecutiva o investigativa, come sintesi pratica della cooperazione giudiziaria e di polizia che si sviluppa secondo schemi e modelli spontanei e informali e poi si sostanzializza nella cooperazione operativa.

All. A



Prima di affrontare le tematiche attinenti ai modelli operativi di cooperazione per il contrasto a livello europeo del crimine transnazionale - con riguardo principalmente al versante patrimoniale - occorrono delle premesse di ordine generale e di metodo che dimostreranno come le tre prospettive anzidette sono fra di loro interconnesse, funzionalmente interdipendenti e, in molti casi, rigidamente collegate.

E' agevole, infatti, intuire che la risposta legale alle dinamiche transnazionali del crimine e all'accumulazione crescente del capitale illecito lascia individuare una chiara discrasia tra l'apparente facilità con la quale il crimine organizzato sa muoversi nel contesto transnazionale e la rigidità con cui, in generale, si muove il mondo procedurale dello spazio giuridico internazionale⁶.

⁶Questa discrasia appare di difficile comprensione per l'opinione pubblica ma resta a livello sia politico che tecnico.. In realtà, le difficoltà di conseguire un sistema normativo transnazionale omogeneo trovano profonde radici nelle sostanziali differenze esistenti all'interno dei singoli contesti nazionali; tali differenze, che esprimono portati culturali storici, rendono assai complessa un'estesa cooperazione nel campo del contrasto alla criminalità senza passare attraverso un rigoroso processo di preliminare armonizzazione delle leggi e dei regolamenti. Il problema è direttamente correlato con la difficoltà con la quale i singoli Stati sono disposti a cedere significative parti della loro sovranità alla comunità internazionale. In assenza di riflessioni approfondite, l'istanza stessa di cooperazione rischia di ridursi a mera «parola talismano», il cui contenuto emotivo supera largamente la reale fattibilità. A tal riguardo *cfr.* resoconto stenografico pag. 85, cap. IV punti 4,5,6,8.1. :”Documento approvato dal Comitato Parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Shengen, di vigilanza sull'attività di EUROPOL, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione”; seduta del 29 aprile 2003, a conclusione dell'indagine conoscitiva deliberata nella seduta dell'8 maggio 2002 su -“Potenzialità e prospettive di EUROPOL”. A quello della pubblicazione, avvenuta in G.U., n.85, dell'11 aprile 2006.

1.1 Sicurezza economica e patrimoniale : un bene transnazionale da difendere

I profili finanziari e patrimoniali della criminalità investono, quindi, la libertà di iniziativa economica in ambito internazionale - europeo e nazionale - che rappresenta il cuore delle iniziative e degli interessi intorno ai quali le politiche e le intese dei Paesi dell'Unione Europea si sono sempre consolidate nel tempo. Infatti, il modello politico e amministrativo dell'Unione Europea - dalle origini dei Trattati istitutivi della Comunità - si caratterizza per l'intesa e la ricerca di spazi e iniziative di democrazia condivisa dai vari Stati membri, principalmente nell'ambito economico⁷.

Questo principio di democratica e progressiva acquisizione di valori si presenta in modo diverso - con riflessi peculiari negli ordinamenti di ogni Stato - a seconda delle materie oggetto delle deliberazioni e consente di procedere a una netta distinzione tra le diverse procedure politiche e negoziali che a seconda delle materie oggetto di decisione, vengono utilizzate in sede di Unione Europea⁸, dove ancora - per alcune tematiche - si è alla ricerca di modelli di cooperazione e di indagine praticati e assimilati da tutti gli Stati.

Parimenti, l'evoluzione ordinamentale della Comunità ci consente di affermare che lo sviluppo della politica si è accompagnata a una evoluzione

7 In un recente viaggio d'istruzione effettuato a Bruxelles - con la Scuola di perfezionamento per le Forze di polizia, unitamente ai Vertici dell'Istituzione e ai componenti del corso di Alta formazione - si è avuto modo di constatare - presso i luoghi principali dove operano sia le Rappresentanze diplomatiche Italiane, sia gli organi politici e tecnici Consiglio dell'Unione europea e della Commissione Europea - che trovano costante conferma i principi secondo i quali l'Europa - per le materie tradizionali istitutive dei Trattati - si materializzi - principalmente, in uno spazio di democrazia sovraordinata, in senso qualitativo e di principio, rispetto alla dimensione statale dove l'approccio e la soluzione dei problemi risente di dinamiche politiche governative di settore che non convergono facilmente verso una posizione comune nemmeno su argomenti di principio e di valore assoluto, condivisi universalmente.

8 Il 5 marzo 2009 a Belgrado - per la Sesta conferenza interministeriale annuale sulla cooperazione nel campo della Sicurezza frontaliere nel Sud Est Europa - il ministro dell'Interno Maroni testualmente ha affermato: «<da questa area si riversa la maggior parte dell'eroina proveniente dall'Afghanistan e un notevole flusso del traffico degli esseri umani. Mentre sull'altro versante, l'Europa è meta finale delle rotte del Sud America, attraverso l'Africa: si stima che ben 180 tonnellate di cocaina con destinazione finale Europa provengono dall'Africa». Paragonabile al traffico di droga in termini di volume d'affari, ha aggiunto, «è da considerare lo sfruttamento degli immigrati clandestini ed il traffico degli esseri umani. I cosiddetti 'viaggi della speranza' arrivano a costare anche 5.000 dollari e rappresentano un vero e proprio business per le organizzazioni criminali». «Non avendo un controllo diretto delle nostre frontiere per effetto di

Schengen - ha spiegato il ministro, a margine della Conferenza - siamo soggetti a subire questi fenomeni senza controllarli direttamente. Proprio per questo bisogna ampliare la collaborazione bilaterale e multilaterale con i Paesi balcanici. La questione della liberalizzazione dei visti per i Paesi dei Balcani occidentali merita ancora un'ampia discussione e serve fissare con i Paesi quote di flussi migratori legali consentiti»

istituzionale che discende sia da esigenze di funzionalità dell'apparato comunitario sia da esigenze dovute all'adozione di nuovi strumenti e meccanismi di integrazione⁹.

Questa particolare conformazione delle istituzioni dell'Unione determina una più completa e integrata visione dei problemi che devono essere affrontati, congiuntamente e contestualmente, sia dal punto di vista della politica che di quello della dirigenza amministrativa, per poter giungere alla posizione più avanzata e condivisa¹⁰.

E' agevole intuire che se si parla delle materie storiche dei principali e tradizionali Trattati¹¹ dell'Unione, in particolare, di politica economica e finanziaria, si verifica subito un alto indice di risposta e di condivisione delle politiche dell'Unione, con repentine ripercussioni sugli ordinamenti dei vari Stati membri: i modelli operativi di coordinamento o di cooperazione sono di immediata realizzazione, i meccanismi di riferimento divengono automatici e vengono prese decisioni veloci - una volta che gli organi Europei dispongono nell'ambito di un consesso politico, sia esso definito a livello di Consiglio o di Commissione Europea - che riportino gli indicatori stabiliti nelle previsioni previste dai Trattati. Lo scarto rispetto ai valori o agli indici di riferimento fa scattare preliminarmente e automaticamente il dispositivo che consente di adottare misure e interventi immediati. Questo non avviene per le materie del secondo e del terzo pilastro¹²; per questi settori il cammino della condivisione politica e tecnica

⁹ Cfr a tal riguardo C. ZANGHI' *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea: verso una Costituzione Europea*, Torino, 2003, pag. 17 e ss.

¹⁰ L'allegato "A" in pagina 3 della direzione generale "Giustizia, libertà e sicurezza" della Commissione evidenzia i congegni di collegamento fra politica e alta amministrazione e, come ordinativamente e funzionalmente, le problematiche di analisi e cooperazione sul fronte del contrasto al crimine organizzato impegnano risorse rilevanti ma ancora marginali, rispetto a tematiche di diverso spessore politico e umanitario.

¹¹ Trattato di Roma (25 marzo 1957); Atto Unico Europeo firmato a l'Aja (17 febbraio 1965-28 febbraio 1965); Trattato di Maastricht 7 febbraio 1992, Trattato di Amsterdam (2 ottobre 1997), Trattato di Nizza (26 febbraio 2001)

¹² Si definiscono, in senso figurato, pilastri dell'Unione europea le tre strutture normative sulle quali si fonda l'architettura dell'Unione delineata dal Trattato di Maastricht. Il Primo Pilastro corrisponde alla dimensione comunitaria, disciplinata dal Trattato istitutivo della Comunità europea, della CECA e dell'Euratom. Per le materie del Primo Pilastro, quali la cittadinanza europea, le politiche comunitarie, l'unione economica e monetaria, si applica il c.d. metodo comunitario, che riduce il ruolo dei Governi nazionali in favore delle istituzioni comunitarie: Commissione, Consiglio dell'Unione, Parlamento Europeo. Nell'ambito del Secondo e del Terzo Pilastro opera il metodo della cooperazione intergovernativa che attribuisce l'intero potere decisionale ai Governi degli Stati Membri. Con il processo c.d. di comunitarizzazione previsto dal Trattato di Maastricht, il numero delle materie che saranno decise con il metodo comunitario è destinato ad aumentare. Il processo di comunitarizzazione è stato per la prima volta applicato con il Trattato di

Amsterdam e con riferimento alle materie dell'asilo, dei visti, dell'immigrazione e della cooperazione doganale, materie che passano così dall'ambito di competenza del Terzo Pilastro a quello del Primo Pilastro. Il secondo pilastro riguarda essenzialmente in tema di assistenza giudiziaria in materia penale, estradizione, trasferimento delle persone condannate, altre attività di cooperazione giudiziaria. Il Terzo Pilastro riguarda la

è più articolato e si realizza attraverso itinerari integrati che si possono esaminare esclusivamente con una attività di intensa mediazione politica e di alta condivisione tecnica : l'analisi dei modelli operativi di cooperazione, in definitiva, consente di avere una precisa idea della condivisione politica delle tematiche e , nondimeno, l'analisi delle decisioni politiche principali ci permette di giungere alla definizione dei modelli elementari e complessi a livello di cooperazione tecnico-operativa.

Le direttive politiche sono sempre al centro dello scenario. Occorre prima definire il piano programmatico delle decisioni politiche, per passare successivamente ad analizzare i modelli operativi della cooperazione giudiziaria, prima, ed operativa poi.

1.2 Scenario europeo e transnazionale: spazio e cooperazione giudiziaria nell'Unione Europea.

Gli scenari e l'operatività delle decisioni politiche, passano da un piano transnazionale ad un livello nazionale e, successivamente, ad un piano regionale utilizzando termini il cui significato va subito chiarito, partendo dalla definizione letterale dei termini .

Per *modello*, dal dizionario giuridico Utet , si intende uno <<schema teorico scelto come rappresentativo di una classe di fenomeni >> e per *cooperazione* noi definiamo <<l'apporto del proprio lavoro a un'impresa comune>>. Per *modello di cooperazione* quindi dovremo intendere uno schema teorico utilizzato per il raggiungimento di un obiettivo comune, che diventerà un modello operativo solo quando esso si applicherà alla fattispecie reali – in questo caso - al reato transnazionale¹³. La definizione

cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni, c.d. "CGAI", disciplinata dal Titolo VI del Trattato di Maastricht. All'interno del Terzo Pilastro si applica il metodo della cooperazione intergovernativa che attribuisce il potere decisionale ai Governi degli Stati Membri e non alle istituzioni comunitarie. Secondo quanto previsto dall'art. 34 del T.U.E. gli strumenti caratteristici della cooperazione intergovernativa sono: le azioni comuni, le posizioni comuni, le decisioni e le decisioni quadro, le convenzioni. Sono atti quasi sempre adottati all'unanimità, che vincolano gli Stati membri in misura varia a seconda del tipo di strumento. La Convenzione è l'unico tipo di atto che può diventare pienamente vincolante, ma solo se è ratificata dagli Stati Membri. Il Trattato di Maastricht ha previsto che alcune materie del Terzo Pilastro possano essere trasferite nel Primo, mediante il processo c.d. di comunitarizzazione. Con il Trattato di Amsterdam, tale operazione è stata compiuta per la prima volta con riferimento alle materie dell'asilo, dei visti, dell'immigrazione e della cooperazione doganale.

Il secondo e terzo pilastro sono rappresentati , quindi, dai settori di politica estera e di sicurezza comune, per la quale vengono seguite come procedure sia la cooperazione sistematica sia l'adozione di azioni comuni e dalla cooperazione di polizia giudiziaria in materia penale, alla quale si applicano le forme di cooperazione intergovernativa; a tal riguardo cfr C. ZANGHI' *op.cit.*,p.68.

¹³ Art. 4 (*Definizione di reato transnazionale*) Legge 16 marzo 2006,n.146:“Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001”, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n.85 dell'11 aprile 2006-Supplemento ordinario n.91.

di *transnazionale* indica <<un interesse (economico, sociale ecc.) di un gruppo (di società, di persone, di associazioni) che opera in molte nazioni e continenti : il gruppo può anche avere una sede operativa, un “cuore” in una sola nazione ma senza che vi siano per questo precise identità nazionali>>.

Quale è la condivisione politica e tecnica di questi concetti che introducono uno spazio ordinamentale e giudiziario ulteriore rispetto ai confini nazionali e delle relative tematiche nello scenario europeo? Quali sono i modelli operativi nel contesto europeo della cooperazione per contrastare fenomeni criminali transnazionali e , in particolare, le complicazioni e gli effetti patrimoniali del crimine?

La prospettiva transnazionale a livello politico – per le problematiche di ordine processuale e investigativo - deve unire la visione dell’Unione Europea con quella delle Nazioni Unite, permettendo un continuo scambio di iniziative e esperienze dal contesto europeo a quello internazionale.

Tra i beni pubblici globali : sicurezza, economia e sviluppo sono inseparabili sia in via di principio che in pratica. In un rapporto del 2000 - contestuale al periodo in cui si apre la Convenzione sul crimine organizzato di Palermo - il Segretario Generale delle Nazioni Unite sottolineò il rapporto inscindibile tra il concetto di sviluppo e quello di sicurezza, integrati da un terzo elemento, la libertà di iniziativa economica. “Sviluppo, sicurezza e economia si rafforzano a vicenda. Questa relazione si è ulteriormente rafforzata con un’intensificazione del progresso tecnologico costituendo un ostacolo enorme allo sviluppo”¹⁴.

Kofi Annan in definitiva, affermava che lo sviluppo economico dei popoli - inseparabile da quello culturale - è possibile solo quando paura e insicurezza non trovano spazio nella società. Le politiche per la sicurezza giocano, quindi, un ruolo cruciale nello sviluppo di ogni Nazione e devono essere ripensate mettendo al centro le esigenze delle persone .

La sicurezza – a sua volta, continuava il Segretario generale - dipende da molti elementi, la maggior parte delle volte interdipendenti. In vari paesi le condizioni precarie di vita e della sicurezza sono infatti tra le prime cause che conducono alla criminalità, alla tratta di esseri umani, al traffico di droga, al terrorismo, alla disgregazione sociale: tutte piaghe che estendono i loro terribili effetti nel mondo intero. È quindi cruciale che sulle politiche di sicurezza si investa attivamente con la collaborazione da parte di tutti gli attori coinvolti. E i reati transnazionali di ordine economico – in questa prospettiva di lotta , proprio perché possono scoraggiare gli investimenti esteri - sono quelli che minano l’ordine economico transnazionale comportando conseguenze negative anche per le economie nazionali.

Questa prospettiva globale delle Nazioni Unite indica le priorità politiche. In effetti, la motivazione fondamentale della criminalità organizzata transnazionale è il profitto economico. Mentre per i fenomeni criminali associativi locali gli obiettivi sono quelli di affermazione di un potere

¹⁴ Cfr “ Larger Freedom” par. 16, Kofi Annan , ONU,2000.

temporale di gestione delle attività delinquenziali con la conseguente accumulazione di capitale illecito, la visione transnazionale è diretta all'accumulazione strutturale di parti vitali dell'economia globale.

L'accertamento di questi processi di internazionalizzazione e di cooperazione delle associazioni criminali di stampo mafioso con altre organizzazioni criminali e la loro contiguità nel campo degli investimenti patrimoniali, costituiscono il vero punto di indagine del nostro studio che dovrà essere condotto attraverso l'analisi progressiva e contestuale dei sistemi processuali nazionale, europeo e transnazionale e della cooperazione giudiziaria come fonte e modello delle altre cooperazioni tecniche.

Nell'ordinamento italiano le fonti normative che consentono il riferimento alla legislazione dell'Unione Europea sono, da una parte, l'art. 10 della Costituzione e, dall'altro, l'art. 696 c.p.p.¹⁵ che, nell'introdurre il libro XI dedicato ai rapporti con le autorità giudiziarie straniere, stabilisce il primato del diritto comunitario rispetto al diritto interno, disponendo che le norme del codice possono essere applicate solo nelle materie che non sono espressamente disciplinate dalle convenzioni internazionali in vigore e dalle norme di diritto internazionale generali.

Occorre ricordare che le decisioni dell'Unione Europea non hanno efficacia diretta nel nostro sistema processuale ma devono essere recepite attraverso le modalità previste dall'art. 34 del Trattato sull'Unione Europea (T.U.E.)¹⁶,

¹⁵ Art. 696 c.p.p.. *Prevalenza delle convenzioni e del diritto internazionale generale* 1. Le estradizioni, le rogatorie internazionali, gli effetti delle sentenze penali straniere, l'esecuzione all'estero delle sentenze penali italiane e gli altri rapporti con le autorità straniere, relativi all'amministrazione della giustizia in materia penale, sono disciplinati dalle norme della Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia firmata a Strasburgo il 20 aprile 1959 e dalle altre norme delle convenzioni internazionali in vigore per lo Stato e dalle norme di diritto internazionale generale.

2. Se tali norme mancano o non dispongono diversamente, si applicano le norme che seguono

¹⁶ Trattato di Amsterdam pubblicato sulla *Gazzetta ufficiale n. C 115 del 9 maggio 2008: Articolo 34* 1. Nei settori di cui al presente titolo, gli Stati membri si informano e si consultano reciprocamente, in seno al Consiglio, per coordinare la loro azione; essi instaurano a tal fine una collaborazione tra i servizi competenti delle loro amministrazioni. 2. Il Consiglio adotta misure e promuove, nella forma e secondo le procedure appropriate di cui al presente titolo, la cooperazione finalizzata al conseguimento degli obiettivi dell'Unione. A questo scopo, deliberando all'unanimità, su iniziativa di uno Stato membro o della Commissione, il Consiglio può: a) adottare posizioni comuni che definiscono l'orientamento dell'Unione in merito a una questione specifica; b) adottare decisioni quadro per il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri. Le decisioni quadro sono vincolanti per gli Stati membri quanto al risultato da ottenere, salva restando la competenza delle autorità nazionali in merito alla forma e ai mezzi. Esse non hanno efficacia diretta; c) adottare decisioni aventi qualsiasi altro scopo coerente con gli obiettivi del presente titolo, escluso qualsiasi ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri. Queste decisioni sono vincolanti e non hanno efficacia diretta. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, adotta le misure necessarie per l'attuazione di tali decisioni a livello dell'Unione; d) stabilire convenzioni di cui raccomanda l'adozione agli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali. Gli Stati membri avviano le procedure

o Trattato di Amsterdam, con strumenti (posizioni comuni, decisioni quadro, convenzioni) che sono adottati all'unanimità e sono vincolanti quanto agli obiettivi per gli Stati membri. Lo scopo finale è quello di creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia mediante il riavvicinamento delle legislazioni e la cooperazione tra le autorità giudiziarie e di polizia (artt. 29 e 30 T.U.E.).

Sarà necessario puntualizzare alcuni concetti emergenti soprattutto sulla cooperazione giudiziaria a livello internazionale per capire realisticamente come funziona il sistema .

La cooperazione giudiziaria può essere definita come un processo a più fasi, che comprende sia l'attività internazionale del Ministero della Giustizia sia la cooperazione con i Paesi dell'Unione Europea, in un quadro di armonizzazione comunitaria , tenendo conto della cooperazione con i Paesi Terzi e assicurando la tutela dei diritti fondamentali dei cittadini. La globalizzazione dei rapporti di scambio, la maggiore facilità di circolazione delle persone, dei beni e delle risorse economiche e la transnazionalità del crimine sono i fattori che hanno incrementato le necessità di una maggiore collaborazione giudiziaria. Il Ministero della Giustizia svolge attività di negoziazione per raggiungere due obiettivi:

- sottoscrivere con altri Paesi accordi di cooperazione che supportino in condizioni paritetiche la tutela dei diritti fondamentali dei cittadini, la regolamentazione dei rapporti interpersonali e la certezza dello sviluppo delle reciproche relazioni economiche e commerciali;
- favorire forme avanzate ed efficaci di collaborazione nel contrasto alla criminalità sia sotto forma di accordi di cooperazione ed assistenza investigativa e giudiziaria sia come accordi di estradizione di quanti sono perseguiti o condannati per aver commesso reati.

D'altra parte la cooperazione con i Paesi dell'Unione Europea consolida i fronti già esistenti della armonizzazione con un significativo numero di accordi bilaterali e multilaterali che legano i Paesi membri dell'Unione Europea e che, nel contesto di una progressiva integrazione, si stanno dotando di strumenti operativi per creare le regole comuni in materia di diritto civile - operando nell'ambito delle competenze del primo Pilastro - e regole comuni in materia di libertà, sicurezza e giustizia , operando principalmente nell'ambito delle competenze del Terzo Pilastro.

La nozione di armonizzazione comunitaria, come previsto dagli articoli da 94 a 97 T.U.E., si concretizza nel progressivo ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri, secondo le direttive impartite dal Consiglio

applicabili entro un termine stabilito dal Consiglio. Salvo disposizioni contrarie da esse previste, le convenzioni, una volta adottate da almeno la metà degli Stati membri, entrano in vigore per detti Stati membri. Le relative misure di applicazione sono adottate in seno al Consiglio a maggioranza dei due terzi delle parti contraenti. 3. (*) Qualora le deliberazioni del Consiglio richiedano la maggioranza qualificata, ai voti dei membri è attribuita la ponderazione prevista all'articolo 205, paragrafo 2, del trattato che istituisce la Comunità europea e le deliberazioni sono valide se hanno ottenuto almeno 62 voti favorevoli, espressi da almeno 10 membri. 4. Per le questioni procedurali il Consiglio delibera a maggioranza dei suoi membri.

dell'Unione, al fine di eliminare ogni ostacolo normativo o amministrativo alla libera circolazione delle persone, dei beni e dei servizi. Tali istanze divengono ancora più forti nella Costituzione Europea sottoscritta di recente a Lisbona. Anche con i Paesi non facenti parte dell'Unione Europea esiste un significativo insieme di accordi e trattati internazionali, che nel passato si sono prevalentemente rivolti al settore della cooperazione ed assistenza in materia penale ma che nel presente tende a considerare, come elemento di equilibrio per la sicurezza, anche l'adozione di misure in materia civile, economica e commerciale. Gli accordi ed i trattati con i Paesi non facenti parte dell'Unione Europea sono spesso strumenti bilaterali o multilaterali di natura aperta.

La cooperazione internazionale riguarda anche i principi comuni di tutela dei diritti fondamentali dei cittadini; tutela sancita per tutti gli Stati aderenti alle relative convenzioni e tale da accrescere progressivamente il ruolo degli istituti di giustizia internazionali. L'espansione dei ruoli transnazionali della criminalità organizzata crea la necessità vitale di una corrispondente espansione internazionale della valenza delle leggi, della giustizia penale e delle autorità investigative. Negli ultimi decenni la cooperazione internazionale giudiziaria è stata incentrata sull'allarme suscitato dai fenomeni del terrorismo e del traffico di stupefacenti, mentre oggi si assiste alla crescita di una comune riflessione sui rischi delle nuove potenzialità pervasive delle organizzazioni criminali e dell'influenza riflessa dal processo di globalizzazione sulle imprese e sui patrimoni illegittimi.

L'inadeguatezza dei modelli classici della cooperazione giudiziaria in uno spazio Europeo ancora frazionato determina ritardi, alcune volte, eccessivi rispetto alla manovra veloce di accumulazione del profitto della criminalità transnazionale.

Nell'ambito delle principali misure predisposte per contrastare la dimensione transnazionale della criminalità organizzata – a livello di cooperazione giudiziaria – devono essere menzionate: Eurojust¹⁷, con il compito specifico di agevolare il coordinamento tra le autorità nazionali responsabili dell'azione penale e di prestare assistenza nelle indagini di criminalità organizzata, la Rete giudiziaria europea¹⁸, allo scopo di semplificare l'esecuzione delle rogatorie internazionali, la figura del Magistrato di collegamento¹⁹, per migliorare i rapporti di cooperazione sul piano bilaterale e, sul piano della cooperazione di polizia, l'Europol²⁰ e

¹⁷ Il testo della decisione è pubblicato in G.U.C.E. n. L. 63/1, del 2002, sul tema cfr. da ultimo G. De Amicis, *“Cooperazione giudiziaria e corruzione Internazionale-verso un sistema integratodi forme e strumenti di collaborazione tra le autorità giudiziarie”*, Milano, 2007, pag.294 e ss.

¹⁸ L'azione comune è pubblicata in G.U.C.E.,n.L.191/4 del 7 luglio 1998.

¹⁹ L'azione comune è pubblicata in G.U.C.E.,n.L. 105/1, del 27 aprile 1996.

²⁰ La convenzione istitutiva è pubblicata in G.U.C.E., n.C.316/2 s., del 27 novembre 1995.

l'Olaf²¹, specificamente competente per l'accertamento delle frodi comunitarie.

1.3 Spazio e modelli di cooperazione operativa di polizia: il versante patrimoniale delle indagini .

Senza avere la presunzione di condurre una esposizione che completi la trattazione di tutte le tematiche collegate ad un argomento così complesso, appare chiaro che il problema dei modelli operativi di cooperazione prescinde dalla discussione circa la bontà dei singoli strumenti operativi, ma riguarda, soprattutto, la capacità di identificare un percorso condiviso sulle basi giuridiche della cooperazione, come istituto di natura giuridico funzionale che abbiamo fin qui esposto.

I modelli di cooperazione operativa sono una derivazione autonoma dei modelli di cooperazione giudiziaria e sul versante economico - patrimoniale sono ordinati verso due particolari gruppi di obiettivi: il riciclaggio - da una parte - attinente alla circolazione e, quindi - all'aspetto dinamico - dei flussi di capitali illeciti ; e, dall'altra, verso l'accumulazione in senso strutturale del capitale criminale : la prima, in definitiva, attinente al conto economico della criminalità, la seconda relativa allo stato patrimoniale, nel quale gli investimenti , la consistenza mobiliare e immobiliare rappresentano i veri indicatori della solidità patrimoniale del crimine transnazionale. Noi approfondiremo i modelli di cooperazione operativa sul versante patrimoniale tenendo conto, che a queste difformità di obiettivi si aggiungono differenze di natura processuale e investigativa.

«Le differenze – nei modelli operativi dei singoli Stati - sono profonde, specialmente quando si riferiscono allo scarto esistente tra le indagini preliminari e l'effettività delle sanzioni criminali. A queste devono aggiungersi altre differenze, di tipo organizzativo, esistenti all'interno delle strutture di investigazione e di giustizia, che contribuiscono a render più complicata la cooperazione internazionale di polizia , poiché le interazioni tra i differenti attori del sistema penale variano da sistema a sistema. Il processo cooperativo necessita dunque di uno sviluppo graduale e di un approccio analitico realistico²² che veda la cooperazione investigativa, giudiziaria e operativa, come primo stadio della catena di condivisione.

²¹ Il regolamento relativo alle indagini dell'Olaf è pubblicato in G.U.C.E. n. L. 136, del 31 maggio 1999.

²² L'osservazione è tratta da un intervento compiuto dal prof. Ernesto U. Savona in un convegno sulla questione criminale nella società globale, tenuto a Napoli nel dicembre 1998. Il relatore evidenziava che la bontà dei modelli di cooperazione sia investigativa che giudiziaria dipendeva , essenzialmente , dalla cooperazione bilaterale e dalla predisposizione di un quadro normativo di riferimento a livello di Unione Europea che veniva poi reso operativo da Memorandum di intesa, *cfr* a riguardo O. LIPORACE, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, n. 3, luglio/settembre 2008, *“La politica estera della difesa in Europa e in medio-oriente”*, nella quale viene rappresentato che i memorandum di intesa nella politica estera , in genere, e nella politica dell'Unione in particolare, rappresentano il modo più diffuso per dar corso praticamente a relazioni concrete

La crescita della cooperazione in termini investigativo, quindi, rappresenta un indicatore preciso della propensione alla condivisione di quel percorso giuridico esistente fra i vari ordinamenti degli Stati e fra le varie fasi della cooperazione, e deve essere misurata in ragione degli strumenti che vengono realizzati ad ogni stadio evolutivo del processo medesimo.

In tale senso – per rendere organica la trattazione dell’argomento – si può affermare che nel primo stadio è stata generalizzata la consapevolezza del problema, cui è conseguita la nascita dei trattati di estradizione come prima forma di strumento cooperativo bilaterale o multilaterale. «Il secondo stadio è stato caratterizzato dalla creazione di meccanismi internazionali e di apparati normativi: la Convenzione di Vienna contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope del 1988; il Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale dei sette paesi più industrializzati del mondo (GAFI), costituito a Parigi a seguito del vertice dei Capi di Stato e di Governo dei sette Paesi maggiormente industrializzati del 14 e 15 luglio 1989; la Convenzione del Consiglio d’Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato del 1990; la Direttiva europea anti-riciclaggio n. 308 del 1991²³; le raccomandazioni emanate dall’Organizzazione degli Stati Americani. Il risultato di questa trasformazione da normative leggere delle convenzioni internazionali in «hard laws» degli Stati, è stato quello di creare una base per combattere la criminalità organizzata, il terrorismo, il traffico di stupefacenti ed il riciclaggio di proventi illeciti». La Convenzione di Palermo rappresenta il culmine più significativo della consapevolezza del problema di una lotta transnazionale al crimine organizzato, sia in termini definitivi che in termini processuali. Viene estesa l’esperienza di una lotta senza confini all’accumulazione patrimoniale del crimine che rappresenta l’effettivo volano di trasmissione del profitto illecito nell’economia internazionale. Vengono soprattutto disciplinati i modelli di cooperazione investigativa e viene dato spazio alle forme spontanee e non formali di cooperazione operativa.

E’ proprio in questo secondo stadio di sviluppo del processo cooperativo che è già contenuta l’anticipazione della fase finale – la cooperazione diretta a specifici obiettivi, che si considera la matrice dei modelli di cooperazione investigativa – poiché un numero crescente di Stati ha cominciato ad adattare la propria legislazione nazionale alle norme ed ai regolamenti contenuti nei nuovi accordi che danno spazio reale ai modelli di cooperazione operativa .

1.3.1 Modelli operativi e informativi di cooperazione investigativa.

tecniche bilaterali e multilaterali, soprattutto nel campo della difesa, della sicurezza e nel settore della cooperazione giudiziaria.

²³ Direttiva 91/308/CEE del Consiglio, del 10 giugno 1991 Prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite *Gazzetta ufficiale n. L 166 del 28/06/1991 pag. 0077 - 0083*

a. ordinamento giuridico italiano

L'ordinamento italiano dispone di una gamma considerevole di strumenti di aggressione dei patrimoni illeciti e, in particolare, di quelli costituenti profitto delle organizzazioni criminali. Il sistema dei sequestri e delle confische – in generale, per ciò che concerne i provvedimenti d'indirizzo patrimoniale – è rappresentato da una serie di norme, alcune delle quali contenute nei codici, penale e di procedura, altre introdotte, invece, da leggi speciali che hanno dato vita a strumenti agili ed efficaci, dall'uso versatile. A tal riguardo e a titolo di esempio, valga qui ricordare che il procedimento ablativo contemplato dalla norma dell'art. 12-sexies della legge n. 356²⁴ del 1992 (provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa), sorto per introdurre una confisca onnicomprensiva, allargata cioè a tutto il patrimonio riferibile a criminali condannati per reati rivelatori di una spiccata tendenza all'illecito arricchimento, sia stato, nel tempo e con opportuni ritocchi normativi, adattato ad operare per la sottrazione di patrimoni, piuttosto che costituenti presunto «provento» di reato, destinati invece alla vitalità di organizzazioni terroristiche e dei loro operati. Ciò è accaduto, infatti, in forza della l. 45 del 2001 che, all'indomani di pericolosi rigurgiti terroristici, interni ed esterni al nostro Stato, ha inteso dare una risposta ferma anche sul versante patrimoniale, estendendo l'operatività di un meccanismo di confisca già ampiamente sperimentato sul terreno dell'azione antimafia. La filosofia che da tempo ormai regge e giustifica in Italia plurime iniziative legislative sul fronte del contrasto criminale risiede nella semplice constatazione – che noi abbiamo già introdotto per il crimine transnazionale – secondo la quale, quanto maggiore è l'incidenza dei sistemi di sottrazione economica alle organizzazioni mafiose e criminali in genere, tanto più efficace sarà l'azione oppositiva in termini di risultato reale. Sulla falsariga del menzionato art. 12-sexies, la legge n. 300 del 2000 – che ha recepito le disposizioni della Convenzione europea sulla lotta alla corruzione e alle truffe comunitarie – ha peraltro introdotto forme di confisca obbligatoria, anche «per equivalente», dei beni che costituiscono profitto o prezzo di delitti contro la pubblica amministrazione, come la corruzione e il peculato, nonché di delitti di truffa comunitaria e di frode informatica (artt. 322-ter e 640-quater c.p.). Ed ancora, lo Stato italiano, con la l. 228/03, recependo la decisione-quadro del 2002 sulla tratta delle persone, ha introdotto, all'art. 600-septies c.p., la confisca obbligatoria, ancora una volta per equivalente, sia riguardo al prezzo sia riguardo al profitto del reato. Inoltre, la l. 62/05, che ha recepito la direttiva 2003/6/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2003, relativa all'abuso di informazioni privilegiate, alla manipolazione ed abusi del mercato e le direttive della Commissione di attuazione 2003/124/CE, 2003/125/CE e 2004/72/CE, ha introdotto nel T.U. n. 58/98, in materia

²⁴L. 7 agosto 1992, n. 356 pubblicata sulla G.U. n. 185 del 07/08/1992 recante: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, recante modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa."

di intermediazione, i reati di abuso e manipolazione del mercato (artt. 184 e 185 T.U. cit.), sanzionandoli anche con la confisca obbligatoria per equivalente sia del prodotto che del profitto del reato sia dei beni utilizzati per commetterlo (art. 187 T.U. cit.).

I ricordati innesti normativi appaiono dunque collocarsi in stretta aderenza al principio secondo cui nessun effettivo ristoro dal crimine è tale se disgiunto da meccanismi di recupero forzoso del maltolto. Questo indirizzo è stato confermato dalla Convenzione di Palermo sul crimine transnazionale, e nella relativa legge di ratifica per la quale vengono confermate le tendenze verso forme fortemente efficaci di confisca presenti nell'ordinamento italiano, soprattutto nel sistema delle misure di prevenzione patrimoniali disciplinate dagli artt. 2-bis e 2-ter della legge n. 575 del 1965 (introdotti dall'art. 14 della legge n. 646 del 82, successivamente modificati rispettivamente dagli artt. 1 e 2 della legge n. 55 del 1990). Il compito affidato a queste tipologie di intervento ablativo non ha tradito il risultato di restituire effettività ai traguardi di politica criminale rimasti insoluti attraverso le forme «tradizionali» di confisca delineate dal codice penale (artt. 240 e 416-bis c.p.). Per ben comprendere la significativa incidenza dello strumento di prevenzione, così come della confisca disciplinata dal sopra ricordato art. 12-sexies, basti qui rimarcare che il primo concerne l'applicazione di misure reali *praeter delictum*, attestate, cioè, su un giudizio di pericolosità che ha il vantaggio di prescindere dalla precedente commissione di reati da parte del soggetto interessato; la seconda – la confisca c.d. allargata – dipende da una condanna penale, ne costituisce in buona sostanza un accessorio, e su di essa fonda la «presunzione» che tutto il patrimonio ingiustificato e sproporzionato sia di fonte illecita e dunque da acquisire alla mano pubblica, salva la prova che l'interessato sia in condizioni di offrire circa la giustificazione della sua origine. La portata applicativa della confisca di prevenzione annovera sia i beni di valore sproporzionato rispetto al reddito dichiarato o all'attività economica svolta (al pari della confisca ex art. 12-sexies), sia i beni che costituiscono il frutto o il reimpiego di attività illecite. E' sufficiente quindi, - anche e soprattutto per la Convenzione di Palermo - la ragionevole probabilità, supportata da concreti elementi di fatto, che i beni provengano, anche in via mediata, da qualsivoglia attività illecita, non essendo vincolante per l'operatività della confisca di prevenzione che essi siano necessariamente di provenienza mafiosa. I concetti di «frutto» e di «reimpiego» hanno peraltro il pregio di estendere notevolmente l'operatività dell'intervento di prevenzione patrimoniale fino a far coincidere il suo oggetto con la nozione lata di «provento di reato» in effetti, enucleata dalla Convenzione di Palermo contro la criminalità organizzata transnazionale. In tale ottica, le misure di prevenzione patrimoniali si connotano indubbiamente quale strumento di spiccata modernità, portatrici di una peculiare capacità anticipatrice. Riguardate sotto il profilo dell'obiettivo patrimoniale cui esse tendono, le misure di prevenzione c.d. reali vigenti in Italia sono in grado di attingere una gamma sconfinata di cespiti

economici²⁵. In effetti, l'area di applicazione della confisca ex art. 12-sexies della legge. n. 356 del 1992 – come sopra si è anticipato – prescinde invece dal nesso di derivazione del patrimonio dal delitto; essa si regge sul solo presupposto che l'interessato sia raggiunto da una condanna per uno dei reati previsti dalla norma e che il suo patrimonio, oltre che apparire sproporzionato, non possa ritenersi giustificato da dichiarazioni a fini fiscali o attività economiche ufficiali.

Infine, sia la confisca di prevenzione che quella ora ricordata tendono ad operare anche nei confronti di tutti i possibili prestanomi, ossia di tutti i terzi che dovessero risultare intestatari formali di beni riconducibili invece al soggetto interessato dall'azione giudiziaria.

Tuttavia, la grande capacità «invasiva» di cui il nostro ordinamento dispone nei riguardi dei patrimoni connessi ad attività illecite, la modernità e la scioltezza sul piano operativo che gli strumenti italiani di tipo ablativo denotano in concreto, è un potenziale destinato spesso a vedere mutilata la sua effettiva incidenza allorquando ci si confronta sul piano della collaborazione giudiziaria internazionale. Il riferimento è all'esigenza – sempre più intensa e frequente nella pratica dei sequestri e delle confische, stante il carattere tendenzialmente transnazionale delle organizzazioni criminali – di sottoporre a tali vincoli patrimoni situati all'estero.

b. ordinamento giuridico comunitario

Passiamo ora al piano transnazionale e, in particolare, a quello comunitario.

Il settore dei sequestri e delle confische, in ambito comunitario, trova le sue fonti nella triplice disciplina comunitaria offerta dalla Convenzione di Strasburgo del 1959, dalla Convenzione di Bruxelles del 2000 e, principalmente, dalla Convenzione di Strasburgo dell'8 novembre 1990 sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato, cui l'Italia ha dato esecuzione con l. 328/ 93²⁶, con la quale si è tra l'altro inciso, riportandone il testo in linea con l'indirizzo comunitario, sulla formulazione normativa dei reati di ricettazione e riciclaggio presenti nel nostro codice penale (artt. 648, 648-bis, 648-ter c.p.). Ora, pur alla luce delle significative sollecitazioni che tali discipline comunitarie convenzionali hanno innescato sul piano dell'azione di contrasto al crimine, specie sul fronte economico-patrimoniale, non può però disconoscersi che esse

²⁵L'interpretazione giurisprudenziale ha considerato «frutti» suscettibili di confisca i risultati empirici delle azioni criminose – ossia le cose create, trasformate o acquisite mediante reato – così come le utilità economiche conseguite tramite la realizzazione delittuosa. Appaiono rientrare poi nella nozione di «reimpiego» i beni che denotano una relazione indiretta con la condotta criminosa, come, ad esempio, l'investimento in attività economiche o finanziarie, anche imprenditoriali, dei profitti illeciti.

²⁶L. 9 agosto 1993 n. 328 (*pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 202 del 28 agosto 1993 - S.O. n. 80*) recante "Ratifica ed esecuzione della Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato fatta a Strasburgo l'8 novembre 1990.

restano comunque distanti dalla logica del reciproco riconoscimento, apparendo di contro saldamente ancorate alla tradizionale ottica della cooperazione giudiziaria; inoltre – in specie, per la Convenzione di Strasburgo che, delle tre, appare la più incisiva – rimane assai distante la possibilità di farvi ricorso per l'esecuzione all'estero delle confische italiane riconducibili al procedimento di prevenzione e di quelle introdotte e disciplinate dall'art. 12-sexies della legge n. 356 del 1992. Vero è che l'art. 7 della Convenzione prevede che gli Stati-parte cooperino tra loro nel modo più esteso possibile ai fini delle indagini e dei procedimenti finalizzati alla confisca dei proventi e dei mezzi occorrenti per la commissione del reato, adottando inoltre tutte le misure necessarie per consentire l'esecuzione delle richieste di confisca dei suddetti beni anche per equivalente, ossia, in quest'ultimo caso, incamerando una somma pari al valore degli stessi. Altrettanto vero è però che la proiezione applicativa della Convenzione di Strasburgo, in forza dei principi enunciati all'art. 1, rimane circoscritta all'interno di un perimetro operativo «condizionato» al duplice requisito che l'ordine di confisca sia contenuto in una pronuncia giudiziaria volta all'accertamento di fatti costituenti reato e che esso abbia ad oggetto proventi o strumenti di reato, ovvero somme di denaro di equivalente valore. E' scontato allora riconoscere che l'ambito della sua operatività risulta estraneo sia al nostro procedimento di prevenzione che al procedimento, altrettanto italiano, finalizzato alla confisca «allargata» prevista dal più volte citato art. 12-sexies. Il primo, infatti, è destinato all'accertamento della pericolosità del soggetto e «sfiora» la disamina del delitto – senza tuttavia verificarlo – solo per l'aspetto rivelatore del requisito di pericolosità; ne' peraltro i beni attinti da confisca di prevenzione appaiono accostabili al termine di «provento o strumento di reato» nell'accezione considerata dalla Convenzione di Strasburgo. Del pari, la non necessità che sussista un vincolo di pertinenzialità tra patrimonio e crimine, ossia l'inesigibilità del rapporto di necessaria derivazione criminosa dei beni confiscati rispetto alla decisione di condanna, che è requisito non ostativo per l'ordinamento dello Stato italiano all'ingresso del procedimento di confisca ex art. 12-sexies, colloca tuttavia anche quest'ultimo strumento fuori dall'ambito di applicazione della Convenzione di Strasburgo, ai sensi della quale il concetto di «provento» confiscabile coincide con ogni vantaggio economico proveniente da reati.

Alla luce delle suddette fonti convenzionali comunitarie, per quanto recepite dagli Stati membri, l'Italia è dunque fortemente penalizzata nelle prospettive di acquisizione forzata in territorio europeo dei patrimoni di sospetta provenienza illecita, vedendo limitate sul punto le proprie prerogative normative all'esclusiva area della confisca «ordinaria» che, come si accennava in esordio, non ha dato alcuna prova di concreta incidenza anticriminale.

V'è da rimarcare peraltro che la normazione italiana, in particolare proprio con riguardo allo statuto operativo della confisca ex art. 12-sexies della legge del 1992, si è spinta coraggiosamente fino a riconoscere la

sussistenza di una presunzione *iuris tantum* di provenienza o di strumentalità illecita del bene, giustificata dalla sopravvenienza di un pronunciato di condanna che funga da pilastro probatorio, avverso il quale l'interessato, secondo un modulo soltanto apparente di prova invertita, è chiamato ad allegare la dimostrazione liberatoria della lecita provenienza del bene o della sua estraneità a *establishment di strumentalità* criminale. Un siffatto schema non ha potuto che generare problemi non trascurabili specie nell'area dei sistemi dell'Europa continentale ove le soglie di riconoscimento delle garanzie individuali hanno margini elevati e assai distanti dalle nostre. Alla luce delle suddette fonti convenzionali comunitarie, per quanto recepite dagli Stati membri, l'Italia è dunque fortemente penalizzata nelle prospettive di acquisizione forzosa in territorio europeo dei patrimoni di sospetta provenienza illecita, vedendo limitate sul punto le proprie prerogative normative all'esclusiva area della confisca «ordinaria» che, come si accennava in esordio, non ha dato alcuna prova di concreta incidenza anticriminale.

Ciò spiega perché le fonti normative proprie dello spazio europeo, pur spingendo verso un allineamento delle legislazioni degli Stati membri in direzione della necessità di rafforzare il contrasto alla criminalità organizzata (valga per tutti il riferimento all'azione comune del 3 dicembre 1998 (98/699/GAI)²⁷ sul riciclaggio di denaro, sull'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e confisca degli strumenti e dei proventi di reato adottata dal Consiglio in base all'art. K.3 del T.U.E., nonché al par. 22 del documento conclusivo della sessione straordinaria del consiglio GAI del 20 settembre 2001), mostrano di non percorrere, neppure sotto il profilo dell'auspicio, il tracciato dell'inversione dell'onere della prova quale meccanismo di semplificazione, nei rapporti tra gli Stati membri, dei rimedi ablativi dei patrimoni illeciti e degli strumenti di commissione criminosa. E la Convenzione di Strasburgo ne è esempio più che eloquente, avendo omesso di pronunciarsi sul punto ed annoverando inoltre tra i motivi di rifiuto della collaborazione (art. 18, par. 1, lett. a) l'ipotesi in cui la misura oggetto della domanda sia «contraria ai principi fondamentali del sistema giuridico della parte richiesta». Successivamente, nel testo del par. 28 della risoluzione del Parlamento Europeo sul piano d'azione contro la criminalità organizzata del 1997, l'organo comunitario, in tema di sequestro e confisca dei proventi di reato, ebbe a prospettare la possibilità di «agevolare» il tema delle prove per ciò che concerne la confisca dei proventi illeciti di un'organizzazione criminale, senza però pervenire all'inversione dell'onere probatorio ma rimarcando tuttavia la necessità – ed il riferimento allo Stato italiano fu orgogliosamente percepito – di tenere conto delle esperienze di quegli Stati membri che hanno già introdotto tali agevolazioni. Un timido passo in avanti, accompagnato da un impulso ad

²⁷ Azione Comune del 3 dicembre 1998 sul riciclaggio di denaro e sull'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato adottata dal Consiglio in base all'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea (98/699/GAI).

un intervento più incisivo da parte degli Stati dell'Unione, deve ricondursi al contenuto della raccomandazione proveniente dal Consiglio Europeo di Tampere, del 15-16 ottobre 1999²⁸, con la quale, esprimendo ferma determinazione «ad assicurare che siano intraprese iniziative concrete per rintracciare, sequestrare e confiscare i proventi di reato», si procedette a sollecitare gli Stati membri ad applicare il reciproco riconoscimento, oltre che alle decisioni giudiziarie concernenti la libertà personale, anche alle «ordinanze preliminari, in particolare a quelle che permettono alle autorità competenti di procedere rapidamente al sequestro probatorio e alla confisca di beni facilmente trasferibili». Malgrado le «buone intenzioni» consiliari, quella sollecitazione mancò di tradursi sul piano normativo in un'occasione per affrontare finalmente il punto dell'agevolazione probatoria sul rapporto di derivazione dei beni da attività illecite. Sappiamo che l'esito fu infatti la decisione-quadro del Consiglio del 26 giugno 2001 (2001/500/GAI)²⁹ riguardante il riciclaggio di denaro, l'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o il sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato, con la quale ci si limitò a stimolare la legislazione degli Stati membri ad adeguarsi al riconoscimento di forme di confisca c.d. per equivalente, già contemplate dalla Convenzione ONU contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope, adottata a Vienna il 19 dicembre 1988 e dalla Convenzione Europea di Strasburgo. Se un ulteriore spunto pare poi riscontrarsi nella raccomandazione n. 19³⁰ contenuta nel

²⁸ Il Consiglio Europeo di Tampere diede una definitiva sistemazione giuridica a strumenti di cooperazione effettiva e giuridica: da Europol a Eurojust – che nacque proprio in questa occasione – dalla task force dei Capi della Polizia dei Paesi membri alla Accademia di polizia Europea (CEPOL) che trova ubicazione nella Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia.

²⁹ Decisione 2001/500/GAI del 26 giugno 2001 Pubblicata nella G.U.C.E. 5 luglio 2001, n. L 182. Entrata in vigore il 5 luglio 2001.. Decisione quadro del Consiglio concernente il riciclaggio di denaro, l'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato.

³⁰ Bruxelles, 19.1.2005 COM(2005) Proposta di Decisione Quadro del Consiglio relativa alla lotta contro la criminalità organizzata (presentata dalla Commissione) “ sintesi della Relazione. Nel corso del decennio passato, i gruppi di criminalità organizzata hanno costruito reti internazionali di grande portata e realizzato ingenti profitti. Sono state accumulate fortune grazie al traffico illecito di droga, alla tratta degli esseri umani, soprattutto di donne e bambini, al commercio illegale di armi e munizioni, alla contraffazione e alla pirateria di prodotti, e più in generale, alle frodi su scala internazionale. Enormi capitali ricavati grazie a tali reati vengono riciclati nell'economia. La criminalità organizzata si è quindi notevolmente consolidata. L'Unione europea, a partire dal trattato di Amsterdam e dal Consiglio europeo di Amsterdam del 16 e 17 giugno 1997 – che ha adottato il primo piano d'azione per la lotta contro la criminalità organizzata – è stata la punta di diamante della lotta contro la criminalità organizzata. Nel 1998 il Consiglio ha adottato una comunicazione relativa alla punibilità della partecipazione a un'organizzazione criminale. Adesso, però, è necessario dotare l'Unione di un testo più vincolante e più ambizioso per ravvicinare la legislazione in materia penale degli Stati membri e migliorare la cooperazione per lottare più efficacemente contro la criminalità organizzata, un testo che preveda, tra le altre misure, l'armonizzazione delle soglie minime delle sanzioni penali. Fin dal dicembre 1998, il

Consiglio europeo riunitosi a Vienna aveva chiesto, sulla base delle nuove possibilità offerte dal trattato di Amsterdam, un rafforzamento delle azioni svolte dall'Unione europea contro la criminalità organizzata. Il punto 6 delle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999 afferma che "i cittadini hanno il diritto di aspettarsi che l'Unione faccia fronte alla minaccia esistente nei confronti della loro libertà e dei loro diritti giuridici, minaccia che scaturisce dai gravi atti criminosi. Per contrastare tale minaccia è necessario uno sforzo comune, volto a prevenire ed a lottare contro la criminalità ed il crimine organizzato, nell'intero territorio dell'Unione Europea ...". Il punto 40 aggiunge che "il Consiglio europeo è fermamente deciso a potenziare la lotta contro le forme gravi di criminalità organizzata e internazionale..." Inoltre, nel piano strategico dell'Unione europea per il prossimo millennio sulla prevenzione e il controllo della criminalità organizzata (2000/C 124/01) si ritiene che la criminalità organizzata sia per sua natura dinamica: non è imbrigliata in strutture rigide e ha dimostrato di possedere la capacità di assumere un'apparenza imprenditoriale o commerciale in modo da adattarsi con grande flessibilità all'evoluzione delle forze e delle situazioni di mercato. In genere, le frontiere nazionali non fermano le organizzazioni di malfattori che trovano persone o reti con cui stabiliscono rapporti di complicità, sia sul territorio dell'Unione che al di fuori di esso, per commettere reati. Tali gruppi sembrano essere sempre più attivi sui mercati, leciti o illeciti; si servono dei servizi di specialisti in affari non criminali e di strutture commerciali legali per portare a termine le loro attività criminali. Inoltre, essi si avvantaggiano della libertà di circolazione dei capitali, beni, persone e servizi nell'Unione europea. La sempre maggiore sofisticazione di molte organizzazioni criminali permette loro di sfruttare le anomalie dei diversi sistemi e di trarre vantaggio dalle lacune della legge e dalle differenze giuridiche tra Stati membri. Benché la minaccia rappresentata dalle organizzazioni di malfattori al di fuori del territorio dell'Unione europea sembri diventare sempre più grave, sono proprio i gruppi originari dell'Europa, operanti in tutto il continente e formati prevalentemente da cittadini e residenti dell'Unione europea, che rappresentano la minaccia più grave. Tali gruppi consolidano i loro contatti criminali internazionali e attentano alla struttura sociale ed economica della società europea con il riciclaggio dei capitali, il traffico di droga e la criminalità economica. Essi sembrano disporre della capacità di operare facilmente ed efficacemente, sulla scena europea o altrove nel mondo, rispondendo alla domanda illecita con l'acquisizione e la fornitura di beni e servizi che vanno dalla droga alle armi passando per le automobili rubate e il riciclaggio dei capitali. I loro sforzi congiunti per influire ed ostacolare l'applicazione delle leggi e il sistema giudiziario illustrano la portata e la professionalità delle organizzazioni criminali. È una situazione che richiede una risposta energica e coordinata da parte di tutti gli Stati membri. Infine, nella comunicazione del 29 marzo 2004 relativa a talune azioni da intraprendere nel settore della lotta contro il terrorismo e altre forme gravi di criminalità, la Commissione ha ritenuto che il dispositivo per la lotta contro la criminalità organizzata all'interno dell'Unione europea debba essere consolidato e afferma che elaborerà una decisione quadro con l'obiettivo di sostituire l'azione comune 98/733/JAI e che, segnatamente, tale testo dovrà:- operare un ravvicinamento effettivo nella definizione dei reati e delle sanzioni riguardanti le persone fisiche e giuridiche;- prevedere un reato specifico per la "direzione di un'organizzazione criminale"; - definire, all'occorrenza, circostanze particolari aggravanti (commissione di un reato in connessione con un'organizzazione criminale) e attenuanti (possibile riduzione della pena per i "pentiti"); - includere delle disposizioni per facilitare la cooperazione fra le autorità giudiziarie e il coordinamento della loro azione. "Riformattando" l'azione comune sulla partecipazione a un'organizzazione criminale in una decisione quadro, si potrà così ottenere un certo parallelismo indispensabile nella lotta contro i gruppi criminali, che si tratti di organizzazioni terroristiche o della criminalità organizzata. D'altro canto, il nuovo testo tiene conto dei parametri che sono cambiati dopo il 1998: - Il trattato di Amsterdam, che è succeduto al trattato di Maastricht, ha introdotto nuovi strumenti più efficaci dell' "azione comune"; la decisione

documento su «prevenzione e controllo della criminalità organizzata - strategia dell'Unione europea per l'inizio del nuovo millennio», trasmesso il 3 marzo 2000 dal comitato di esperti al Consiglio Europeo, in cui si sollecita l'introduzione, negli ordinamenti nazionali, di uno strumento che serva a «mitigare...l'onere della prova» per quanto concerne l'origine dei beni connessi alla criminalità organizzata, la formula sintattica originale («by a person convicted for an offense related to organized crime») non lascia tuttavia alcun residuo dubbio sulla qualità di «condannato» che deve assumere l'interessato. Sicché, anche in tal caso, resta purtroppo impregiudicato quel nesso di derivazione bene-reato ampiamente superato e reso inattuale dallo Stato italiano grazie al sistema delle confische di prevenzione e di quelle particolari riferibili all'art. 12-sexies.

Limature non indifferenti sul tema, nel segno di un significativo accostamento all'orizzonte dei meccanismi italiani di aggressione patrimoniale con specifico riferimento all'area delle misure di prevenzione, si registrano invece tra la giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo la quale, con decisioni attestate su un arco temporale abbastanza esteso che giunge fino a tempi recenti, ha ritenuto le norme sulle misure di prevenzione patrimoniali vigenti in Italia non contrastanti con la Convenzione Europea dei diritti dell'uomo³¹. In particolare la

quadro costituisce lo strumento adeguato per procedere a un ravvicinamento delle legislazioni penali all'interno dell'Unione in tale settore. - La convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata, la cosiddetta "convenzione di Palermo" costituisce ormai un quadro internazionale che elenca in dettaglio i reati legati alla partecipazione a un gruppo criminale organizzato. Tale convenzione è stata approvata dalla Comunità europea il 21 maggio 2004.- la decisione quadro 2002/475/JAI del 13 giugno 2002 sulla lotta contro il terrorismo costituisce un riferimento che deve essere tenuto in considerazione. Questo testo definisce l'"organizzazione terroristica" ispirandosi alla definizione di "organizzazione criminale" contenuta nell'azione comune 98/733/JAI, ma costituisce uno strumento molto più completo.

³¹ In particolare, con le decisioni Raimondo c. Italia del 22 febbraio 1994 e Prisco c. Italia del 15 giugno 1999, la Corte ha riconosciuto l'adeguato livello di «contraddittorio» garantito dal sistema di prevenzione italiano, la non conflittualità con la presunzione d'innocenza e la sua indispensabilità ai fini di un efficace contrasto alle organizzazioni criminali che in Italia hanno assunto – ha chiaramente sostenuto la medesima Corte, specie nell'affare Prisco – proporzioni di allarme davvero preoccupanti. Si vedrà più avanti (*vedi nota 31*) che la decisione-quadro del 24 febbraio, 2005/212/GAI del Consiglio dell'Unione Europea in tema di proventi confiscabili, sembra però avere vanificato le risagomature interpretative operate dalla Corte Europea, richiamando nel suo seno l'applicabilità della presunzione di innocenza in termini tali (art. 5) da esiliare dal perimetro applicativo della fonte comunitaria il sistema italiano delle misure di prevenzione. Prima di essa due decisioni-quadro si erano succedute sull'onda generata dal vertice dei Capi di Stato e di Governo tenutosi a Tampere nel semestre di presidenza finlandese: la decisione-quadro del Consiglio Europeo 2002/584/GAI del 13 giugno 2002 sul mandato di arresto europeo e sulle procedure di consegna tra Stati membri e la decisione-quadro del Consiglio Europeo 2003/577/GAI del 22/7/2003 relativa all'esecuzione nell'Unione Europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio.

decisione-quadro 2005/212/GAI del 24 febbraio 2005³² si colloca come ultima produzione normativa comunitaria in tema di provvedimenti ablativi e rappresenta il documento di sintesi e di raccordo con l'art. 12 della Convenzione di Palermo. Infatti ha sollecitato gli Stati membri ad adottare le misure necessarie a consentire la confisca, coagulandone le ipotesi in tre chance alternative (art. 3 comma 2):

- a. quando un giudice nazionale, sulla base di fatti circostanziati, e' pienamente convinto che il bene in oggetto sia il provento di attivita' criminose della persona condannata, commesse durante un periodo anteriore alla condanna per uno dei reati contemplati dalla stessa decisione-quadro ritenuta ragionevole dal giudice nelle circostanze della fattispecie;
- b. quando un giudice nazionale, sulla base di fatti circostanziati, e' pienamente convinto che il bene sia il provento di attivita' criminose analoghe a quelle per le quali la persona e' stata condannata;
- c. quando si stabilisce che il valore del bene e' sproporzionato rispetto al reddito legittimo della persona condannata e un giudice nazionale, sulla base di fatti circostanziati, e' pienamente convinto

La seconda decisione-quadro, ancora parzialmente accolta dagli Stati membri, mira ad applicare al settore dei sequestri e delle confische internazionali il principio del mutuo riconoscimento (definita dal Consiglio di Tampere come la «pietra angolare» della nuova cooperazione giudiziaria), superando la logica rogatoria, causa di riti instabili nei tempi e negli esiti, e favorendo le relazioni dirette tra autorità giudiziarie. In questa decisione ricompare, tuttavia, una definizione di «bene» quale prodotto o valore equivalente dei reati ivi contemplati oppure ancora come strumento o oggetto di tali reati. Ancora una volta, quindi, l'enunciazione condizionante del nesso derivativo bene-reato finisce per negare quel lasciapassare comunitario che il sistema delle nostre misure di prevenzione e delle altre forme ablative più volte sopra considerate meriterebbe di conquistare. Ne' puo' contribuire il contenuto di una recente pronuncia della Corte di Cassazione francese (Cour de Cassation, Chambre Criminelle, 13 novembre 2003, Crisafulli-Friolo) che, sulla scorta della Convenzione di Strasburgo, ritenuta la conformità alla legislazione francese e l'assenza di lesività dell'ordine pubblico interno, ha autorizzato l'esecuzione in territorio francese di un decreto di confisca adottato in un procedimento di prevenzione dal Tribunale di Milano. Nel caso ora richiamato, a ben vedere, infatti, la misura reale era stata adottata in pregiudizio di soggetto già condannato nel concorrente processo penale per associazione a delinquere finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti, sicché non sembra ultroneo ritenere che la Corte d'Oltralpe si sia ispirata all'accoglimento una volta tacitata da una confisca che, pur con giudizio indiretto, indiziario e di sostanziale equipollenza al principio francese per cui la misura ablativa consegue solo ad un giudizio penale, avesse la sua giustificazione nei proventi del reato per il quale era intervenuta condanna. Tale pronuncia, alla luce del contesto normativo comunitario radicatosi negli anni, finisce dunque per limitare enormemente l'ambito di operatività internazionale delle confische italiane (il riferimento e' sempre alla confisca ex art. 12-sexies della legge n. 356 del 1992 e alle misure di prevenzione patrimoniali), confinandolo al più nell'ipotesi in cui i provvedimenti ablativi possano, per avventura, fondarsi su un parallelo procedimento penale di responsabilità ed abbiano ad oggetto beni costituenti provento o strumento dei reati cui attiene la condanna inflitta all'interessato.

³²Decisione Quadro 2005/212/GAI DEL CONSIGLIO del 24 febbraio 2005 relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato.

che il bene in questione sia il provento di attività criminose della persona condannata stessa.

Anche sulla base della giurisprudenza richiamata alla luce di tale decisione può tuttavia dirsi compiuto quel significativo ed auspicato progresso culturale in materia di sequestri e confische idoneo a finalmente ricomprendere e giustificare l'incisiva area di confiscabilità propria della legislazione italiana, sopra più volte richiamata. . Lo strumento della Convenzione assunta in sede internazionale e recepita dai singoli Stati membri riveste un ruolo fondamentale proprio ai fini dell'armonizzazione del diritto e della procedura penale, non solo sotto il profilo delle tecniche di investigazione, come vedremo più avanti , con riferimento alla reciproca assistenza tra organi giudiziari. Il primo approccio con questa opera di armonizzazione del diritto penale - come abbiamo visto - risale a Parigi nel 1957 dove venne approvata la "Convenzione europea di estradizione" che oltre ad estendere l'applicabilità del particolare istituto anche ai reati fiscali (art. 5), disciplinava la reciproca esecuzione tra gli Stati delle misure di sicurezza restrittive della libertà personale.

È con la "Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale"- più volte richiamata - adottata a Strasburgo il 20 aprile 1959, strettamente connessa alla precedente, che viene sancito il principio generale secondo cui i singoli Stati membri del Consiglio d'Europa devono concedere reciprocamente *"la più ampia collaborazione giudiziaria in ogni procedimento concernente reati"*, introducendo nel panorama giuridico sovranazionale lo strumento della c.d. rogatoria avente per oggetto il compimento di atti istruttori e la trasmissione di corpo di reato, fascicoli o documenti³³.

Gran parte di questi principi guida sono già regolati nei più recenti strumenti normativi internazionali, ed in particolare nella Convenzione europea di assistenza giudiziaria firmata a Bruxelles il 29 maggio 2000, nel secondo Protocollo addizionale alla Convenzione di Strasburgo del 1959, aperto alla firma dall'8 novembre 2001, e- chiaramente - nella Convenzione ONU sulla criminalità organizzata transnazionale del 1 dicembre 2000.

Come si traduce questo sforzo di armonizzazione nelle attività di organi investigativi che operano con diversi strumenti di cooperazione non formalizzata ?

Nel passaggio della cooperazione formale - o rogatoriale - a quella operativa si assiste ad una particolare spinta volontaristica degli organi tecnico-esecutivi che permette di assumere iniziative che superano il congegno formale della rogatoria e dell'attività prevista e disciplinata da un previgente accordo internazionale.

Secondo queste premesse ci troviamo nel campo delle iniziative che riguardano la spontanea trasmissione delle informazioni che anticipando il

³³ V.SUPPA "Evoluzione della normativa internazionale nel contrasto alla criminalità economica". Digital lex area interventi sito Autorità anticorruzione , 1999, Dottrina di riferimento. Pag 5 e ss.

momento rogatoriole³⁴, rendono versatile, efficiente e sempre attivo il sistema dell'intervento operativo.

La collaborazione spontanea fra vari organi delle forze di polizia di differenti Paesi, attivata tramite un continuo e costante scambio di informazioni, consente di dialogare e avere informazioni attualizzate sulla genesi e sullo sviluppo degli interessi e degli investimenti patrimoniali e finanziari dei gruppi criminali organizzati transnazionali che spostano i loro interessi in funzione delle fluttuazioni della domanda illecita e sulle opportunità di intercettare gli effetti positivi dei cicli di sviluppo economico regionale, la maggior parte delle volte ancorata dal controllo delle rotte del traffico degli stupefacenti e di altri affari illeciti transnazionali.

Il dialogo informativo fra reparti di investigazione a livello multinazionale e lo scambio costante di notizie consentono di raggiungere - al di là degli schemi della tradizionale acquisizione probatoria - elementi investigativi utilizzabili per molti interventi di polizia preventiva³⁵.

³⁴ L'istituto, inizialmente previsto dall'art. 10 della Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca il sequestro e la confisca dei proventi di reato, adottata a Strasburgo l'8 novembre 1990 e ratificata dall'Italia con la l. n. 328/1993 (vedi nota 26), si fonda sull'esigenza di svincolare l'aiuto prestato alle autorità giudiziarie straniere nella conduzione dei procedimenti penali dall'obbligo di presentazione da parte di queste ultime di un'apposita, formale, richiesta di assistenza.

³⁵ Nella serata del 13 marzo 2009 la Polizia di Stato Italiana, Squadra mobile di Reggio Calabria, ha tratto in arresto in Olanda il pericoloso pregiudicato latitante, Giovanni Strangio, inserito nell'elenco dei 30 ricercati più pericolosi. Il presunto responsabile della strage di Duisburg (D), avvenuta ad agosto 2006, dove furono uccisi sei immigrati italiani. Dalle prime dichiarazioni è stato tratto in arresto a seguito della collaborazione operativa fra unità investigative tedesche, Polizia italiana e squadre investigative olandesi: il funzionario Helgen Freudmann, della polizia tedesca, nella conferenza stampa successiva all'arresto, ha presentato come elemento risolutivo dell'operazione lo scambio informativo di "notizie riservate" fra la Polizia italiana e quella tedesca nell'individuazione del pericoloso latitante e nel confronto delle fotografie scattate dalla polizia olandese prima dell'irruzione risolutiva. La stessa cooperazione viene richiesta dai magistrati di Reggio Calabria per attaccare i beni della cosca Strangio-Nirta capi di una grande holding economico criminale che mantiene come tratto costante il controllo maniacale del territorio e delle strutture sociali ed economiche. Questo è il profilo che la Commissione Antimafia del Parlamento Italiano dedica alla 'ndrangheta in generale. <<La storia degli ultimi decenni, rileva l'Antimafia, ha mutato e segnato il corso di questa evoluzione da mafia arcaica a mafia imprenditrice, a centrale finanziaria della globalizzazione con attività a nord e all'estero. Processo favorito da anni di trasformazioni e di interventi per lo sviluppo, segnati da grandi flussi finanziari dello Stato e dell'unione Europea destinati alla Calabria hanno accompagnato questo salto di qualità. La Commissione Antimafia pone quindi l'accento su << i nessi tra le dinamiche del processo di modernizzazione della Calabria e le ragioni del suo mancato sviluppo economico, produttivo, sociale e civile, e in questo doppio processo va individuato il ruolo che la 'ndrangheta ha avuto nel drenare risorse immense aggredendo, attraverso la permeabilità della macchina amministrativa e della politica, la cosa pubblica ed il bene collettivo>>. Altro aspetto peculiare di questa organizzazione criminale - posto in evidenza dalla relazione annuale - è la crescita e l'espansione << alla maniera di Al Qaeda, con un'analoga struttura tentacolare priva di una direzione strategica ma caratterizzata da una sorta di intelligenza organica e di una vitalità che è quella delle neoplasie, e munita di una ragione sociale di enorme, temibile affidabilità>>. La 'ndrangheta prosegue la

Si tratta di un modello di cooperazione operativa non formale che potremo definire risolutivo, fortemente versatile e adattabile ai cambiamenti strutturali che i gruppi organizzati criminali si impongono come ragione essenziale di copertura e di subdolo inserimento nell'economia legale. Lo scambio di informazioni, già in una realtà di coordinamento funzionale circoscritta, risulta essere indispensabile sotto il profilo organizzativo per strutture istituzionali che, come le Forze di polizia, vedono oggettivamente accrescere il livello di incisività della loro attività operativa, solo che acconsentano alla semplice reciproca trasmissione di notizie e dati concernenti la sicurezza interna e il crimine nelle sue varie manifestazioni³⁶.

Lo scambio spontaneo di informazioni, quindi, risulta essere il vero banco di prova per una consapevole scelta di cooperazione e, per le materie relative alle indagini patrimoniali costituisce un costante motivo di aggiornamento delle infiltrazioni dei gruppi organizzati nell'economia di altre realtà statuali.

I sistemi di comunicazione immediata che oggi l'informatica consente e aggiorna con sempre maggiore velocità e precisione, sono la garanzia dell'immediatezza dei punti di situazione aggiornati che si possono far circolare fra le Forze di polizia dei Paesi interessati nel contesto di una serrata lotta ai gruppi criminali internazionali. La possibilità di archiviare e rendere disponibili questi dati relativi a una attività di prevenzione e individuazione costituiscono un patrimonio investigativo da custodire gelosamente e aggiornare reciprocamente per attaccare e disintegrare gli interessi della criminalità organizzata transnazionale.

Il secondo modello di cooperazione operativa, sempre non rogatorio - teso, anche e non solo, alla ricostruzione e confisca dei patrimoni illeciti - riguarda l'esperienza della costituzione di squadre investigative comuni³⁷,

relazione - <<è oggi la più robusta e radicata organizzazione, diffusa nell'intera Calabria e ramificata in tutte le regioni del centro-nord, in Europa e in altri Paesi stranieri cruciali per le rotte del narcotraffico. Il contagio delle 'ndrine va da Rosarno all'Australia, da San Luca a Duisburg. Molecole criminali che schizzano, si diffondono, e si riproducono nel mondo. Una mafia liquida che si infila dappertutto, riproducendo, in luoghi lontanissimi da quelli in cui è nata, il medesimo antico, elementare ed efficace modello organizzativo che offre in tutto il mondo, l'identico, riconoscibile, affidabile marchio e lo stesso prodotto criminale>>. *Tratto dal Sito del Ministero dell'Interno - relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare Relazione sullo stato di attuazione della normativa e delle prassi applicative in materia di sequestro, confisca e dei beni della criminalità organizzata .pag 43e ss.*

³⁶ Cfr. a tal riguardo C. MOSCA, *op. cit.* pag.67, passo riportato integralmente nel quale l'autore, testualmente, nel continuare la disamina degli argomenti sul coordinamento funzionale, commenta:<<Sulla scia di quanto affermato in interessanti ed originali analisi riguardanti la progettazione organizzativa, può oggi sostenersi che quando i soggetti detentori di informazioni sono più di uno ed ognuno di essi persegue obiettivi in tutto o in parte coincidenti con quelli affidati all'altro o agli altri detentori, diventa importante individuare quella già citata articolazione di relazioni partecipative come premessa alla scelta di nuove e più efficaci strategie>>.

³⁷ La disciplina è delineata dall'art. 13 del Convenzione di Bruxelles del 29 maggio 2000 in materia di mutua assistenza giudiziaria e dall'art. 20 del II protocollo addizionale alla

finalizzate all'accertamento e alla repressione di fenomeni criminosi che coinvolgono l'ambito territoriale di due o più Stati.

Negli accordi internazionali bilaterali o multilaterali che riguardano lo specifico settore della sicurezza pubblica e delle indagini patrimoniali contro il crimine organizzato transnazionale si dettano le regole quadro per consentire un flusso informativo e operativo delle attività, giustificato o dalla particolare complessità dell'indagine o dalla forte interdipendenza dei fenomeni criminali posti in essere dal gruppo criminale organizzato oggetto di indagine, così individuando anche le regole per la costituzione di organismi comuni di investigazione ³⁸.

Anche nelle previsioni normative di Eurojust si fa riferimento alla possibilità delegata di costituire squadre investigative comuni per coordinare attività complesse per il raggiungimento di obiettivi determinati che – secondo le regole di costituzione - potranno essere raggiunti in un limitato periodo di tempo, con componenti nominativamente determinati e individuati nella composizione gerarchica-funzionale. L'esperienza delle squadre investigative comuni non prescinde dal limite delle disposizioni dettate dall'ordinamento dello Stato entro il quale la squadra opera, non rilevando il diritto e le norme processuali dei componenti della squadra investigativa e gli ordinamenti vigenti nei territori nazionali di provenienza dei soggetti sottoposti ad indagine.

Si tratta di organismi che sviluppano indagini indiziarie che mirano alla ricostruzione di un quadro complesso investigativo, e risultano risolutivi, per congelare e sottrarre al crimine organizzato i proventi illeciti, dando forza – rispetto al momento del processo – a quella composizione degli ordinamenti che anche a livello comunitario deve ancora trovare una definitiva sistemazione.

Convenzione di Strasburgo del 1959. L'istituto inoltre è stato previsto dalla Convenzione Onu sulla criminalità organizzata transnazionale di Palermo e da altre Convenzioni internazionali.

³⁸ Emblematico è il caso europeo dei fruttuosi collegamenti fra Forze di polizia italiane e spagnole, risultato di un puntuale lavoro di intese diplomatiche e tecniche definite in base ai trattati scaturiti dal vertice Italo-Spagnolo di Napoli del 2000 che aprì la strada a nuove frontiere di collaborazione. Oltre a seguire gli schemi estradizionali, il vertice introdusse un modello di collaborazione operativo che ha garantito, nel tempo, catture di latitanti eccellenti e sequestri di beni per cifre ingentissime, a tal riguardo vedasi commenti tecnici alla stesura delle intese fornite dal Generale dei Carabinieri Elio TOSCANO a margine del vertice Italia-Spagna del 12 ottobre 2000: sito internet "La Repubblica", dove l'alto ufficiale nel commentare l'intesa, testualmente afferma: "grazie alla disponibilità spagnola, già assicurata durante il vertice Italia Spagna a Napoli e grazie all'appello per una maggiore collaborazione europea, si potrà assicurare un continuo monitoraggio degli ingenti investimenti che la criminalità organizzata ha dirottato oltre frontiera, sperimentando un sistema di collegamento che porta al contatto quotidiano gli ufficiali e i dirigenti di polizia impiegati in attività di indagine, sotto la direzione delle competenti procure antimafia."

Le definizioni e le dinamiche richiamate sono anche frutto di una raccolta di esperienze sul campo che permettono ora di riportare delle considerazioni e proposte sull'argomento specifico dei modelli operativi di cooperazione sul versante patrimoniale della lotta al crimine transnazionale.

Si ritiene ,preliminarmente, che l' applicazione costante della reciprocità informativa fra organismi investigativi dei vari Stati serve per giungere , in un'ottica transnazionale , all'applicazione di misure patrimoniali effettive contro il crimine e ad una equalizzazione del rischio per i criminali nei vari paesi, così da rendere meno paganti i processi di globalizzazione dei reati.

Il successo di questa operazione si misurerà attraverso la crescente consapevolezza del tessuto criminale di dover affrontare analoghi rischi, qualunque sia il territorio ove essi intendono esplicare attività illecite; questo deve condurre non solo ad un più omogeneo rischio di individuazione e di privazione della libertà personale ma sia di subire pesanti misure patrimoniali sui proventi economici dei crimini commessi sia di essere controllati in tutti i Paesi dove si cercherà di dar sfogo alle attività criminali.

In tale dimensione, la globalizzazione dell'attività criminale subirà un arresto deciso. Tale scelta strategica della comunità internazionale consiste in primis nello stabilire una seria normazione condivisa sul reato associativo e un set di misure minime di contrasto che tutti gli Stati dovranno predisporre, in analogia a quanto già praticato con successo nel settore della lotta al riciclaggio; per quest'ultimo reato si è assistito a una crescente regressione se come indicatore si fa riferimento al poderoso e progressivo abbassamento numerico della lista degli Stati non cooperativi nella lista «nera» del GAFI.

Il trend positivo deve consistere nella crescita della collaborazione formale tra le forze di polizia ed i magistrati di diversi paesi e nella contestuale intensificazione delle investigazioni intraprese dalle autorità sulla base proprio della cooperazione informale. Per quanto attiene all'investimento di risorse condivise, gli sforzi strategici necessari devono essere esperiti in due aree: risorse umane e tecnologia. La criminalità transnazionale deve essere contrastata da una controparte in grado di utilizzare tutti gli strumenti e le nuove tecnologie a disposizione, attivando un costante ciclo virtuoso di ricerca e sviluppo. Questo comporta non solo investimenti in termini di risorse tecnologiche ma anche in termini di formazione delle risorse umane dell'apparato di giustizia e delle forze investigative – a tal riguardo si sottolinea l'esigenza di assumere un impegno preciso per intensificare il quadro di iniziative legate all'Accademia europea di Polizia , soprattutto per ciò che concerne il versante patrimoniale delle indagini sul crimine organizzato transnazionale - in modo tale da conseguire uno standard internazionale di professionalità specifiche.

Allo spiccato criterio della flessibilità organizzativa che caratterizza i maggiori gruppi criminali transnazionali - che hanno la capacità di realizzare penetranti strutture di tipo reticolare - si deve rispondere con

delle strutture investigative che debbano perdere le caratteristiche di rigidità ed assumere modalità di relazione interna ed esterna di tipo flessibile e reticolare, con nuovi criteri nella circolarità dell'informazione e nella gestione dei processi di contrasto .

Queste notazioni non sorgono solo per lo spazio giuridico europeo ma assumono una valenza mondiale. A queste misure devono essere aggiunte altre misure di politica economica finanziaria non più procrastinabili : gli effetti della crisi economica mondiale hanno indotto in tutti gli osservatori accreditati una profonda riflessione sulla necessaria riforma degli organi Internazionali in modo tale da progettare organizzazioni più efficienti ed in grado di assumere le misure necessarie per assicurare lo sviluppo economico ordinato, la pace e la sicurezza nel mondo.

Uno degli obiettivi principali consiste nel razionalizzare la struttura, unificando gli uffici e le agenzie che all'interno dell'ONU e dell'Unione Europea si occupano di materie simili in materia di crimine economico. In base a tali criteri, le unità che lavorano sui problemi legati alla criminalità e alla giustizia penale e, in particolare, sul fronte patrimoniale , si troverebbero integrate in uffici unici a cui sarebbe affidato il compito di coordinare nel migliore dei modi le attività nel settore, riducendo la verticalizzazione delle strutture ed evitando sprechi di risorse.

In vista di questo fine sono importanti gli accordi bilaterali e multilaterali e le convenzioni internazionali – come quella di Palermo – accompagnate da studi specialistici che vengono effettuati per creare una cultura di base condivisa sulle diverse potenzialità del crimine che aumentano sia all'aumentare del progresso tecnologico sia in base alla presenza dei paradisi fiscali come zone franche di moltiplicazione dei profitti del crimine. Questa notazione è tanto più realistica quanto più la criminalità tende ad appoggiarsi sulle risorse delle reti virtuali che globalizzano il pianeta e consentono una rapida copertura degli investimenti patrimoniali illeciti . La guerra economica lanciata dai gruppi criminali , cioè l'uso anche delle reti telematiche da parte della criminalità organizzata per l'investimento e lo scambio di profitti illeciti, è già descritta in precise dottrine che invocano la strutturazione di forze di contrasto di eccezionale livello professionale e tecnologico e di organizzazioni di tipo reticolare e altamente flessibili. D'altra parte – sul fronte delle zone off-shore - è giunto il momento di una Convenzione internazionale specifica sulle implicazioni degli effetti dei paradisi fiscali sul crimine economico organizzato transnazionale che potrebbe essere introdotta all'incontro del G8 di luglio 2009 come continuazione dell'incontro dei 20 Paesi con le maggiori economie del pianeta (G20), effettuato a Washington alla presenza dei vertici delle istituzioni internazionali (Banca mondiale, Fmi, Wto) dove era stata presentata la necessità di rivoluzionare in modo organico il sistema introducendo una nuova Bretton Woods, diretta principalmente alla chiusura dei paradisi fiscali.

Non esiste nessuna ragione economica per permettere a queste giurisdizioni di proseguire con le loro pratiche economiche dannose. Come

misura immediata, i governi occidentali dovrebbero bloccare ogni operazione da e per i paradisi fiscali, e impedire che le imprese dei propri Paesi abbiano filiali o controllate in questi territori³⁹. Per evitare fenomeni di triangolazione che tradizionalmente sono il canale privilegiato di investimento dei gruppi criminali transnazionali, occorre poi cercare – nell’ambito di studi di settore affiancati ai lavori di sottoscrizione di Convenzione analoghe a quella di Palermo – di introdurre negli accordi a livello internazionale le disposizioni per rafforzare gli organi amministrativi delle Nazioni Unite e i reciproci direttori dell’Unione Europea ponendoli in contatto costante con organismi intergovernativi con il mandato e le competenze per combattere le pratiche fiscali nocive e le pratiche criminali identificate a livello giudiziario, affinché le misure di sicurezza patrimoniali siano assunte organicamente alle misure di politica della sicurezza, senza limiti di garanzia per la crescita democratica dell’economia legale e con una

³⁹ E’ singolare come a seguito di una semplice indagine effettuata utilizzando un motore di ricerca fra i più diffusi in Italia si giunga a censire circa 800 studi professionali e uffici di intermediazione finanziaria che nel pubblicizzare le attività “off-shore” utilizzano i seguenti messaggi :” *La (**società XXX**) Offshore è uno studio legale e finanziario leader nella consulenza offshore, nella gestione finanziaria e nella pianificazione fiscale per le aziende ed i privati. I nostri uffici sono presenti in otto giurisdizioni: Italia, Svizzera, Panama, Nuova Zelanda, Stati Uniti, Gran Bretagna, Cook Island, Spagna. La **Società XXX** vanta rapporti ormai consolidati con diverse società attive nella **consulenza conti bancari offshore** o nella costituzione societaria in stati esteri che offrano condizioni fiscali agevolate. Non solo servizi eccellenti in tutta Europa ma anche tariffe convenienti per i numerosi servizi offerti. Creazione di società commerciali in 70 giurisdizioni, protezione patrimoniale attraverso strutture trust e fondazioni, servizi marittimi, licenze commerciali e finanziarie, introduzione bancaria, holding e trading Companies. **consulenza società offshore**. La consulenza offshore è offerta telefonicamente e in forma gratuita dal nostro personale oppure su appuntamento per una più precisa consulenza conti bancari offshore. Inoltre, è possibile richiedere gratuitamente un preventivo sulla consulenza bancaria offshore o consulenza società offshore. **Chiedeteci una consulenza gratuita per i nostri servizi di consulenza bancaria offshore.***

40 A tal riguardo risultano emblematiche le dichiarazioni del Presidente della Repubblica Giorgio NAPOLITANO dopo l’incontro con il Presidente della Repubblica della Bulgaria PARVANOV << Questo, naturalmente, è soltanto l’ultimo episodio di una storia di relazioni tra i due Paesi che affonda le radici in un lontano passato. E in questo spirito di vicinanza storica e culturale abbiamo affrontato nel colloquio molti temi: innanzitutto temi che riguardano le relazioni bilaterali tra i due Paesi che già conoscono un livello molto elevato. Abbiamo parlato di un ulteriore sviluppo di queste relazioni, per esempio della cooperazione nel campo energetico per una diversificazione delle fonti di approvvigionamento di petrolio e gas cui è molto interessata l’Europa. Abbiamo ribadito l’interesse di entrambi i Paesi per la realizzazione di un grande progetto che può avere particolare importanza a questo fine: il progetto South Stream. Abbiamo passato in rassegna anche le relazioni economiche, in modo particolare sotto il profilo degli investimenti di imprese italiane in Bulgaria, e le relazioni culturali per le quali possiamo dire che c’è una particolare vocazione di Italia e Bulgaria a operare insieme. Infine, abbiamo toccato il tema della collaborazione tra i due Paesi nel campo degli affari interni, di sicurezza e giustizia, con particolare riferimento alla lotta contro la criminalità sia direttamente che nell’ambito dell’Unione Europea. Nello stesso tempo - accanto alla sviluppo delle relazioni bilaterali - ci interessa molto lo sviluppo di un impegno comune di Italia e Bulgaria nel quadro dell’Unione Europea come nel quadro della Nato contro la criminalità.

volontà precisa di arginare la crescente e sempre più allarmante crisi economica internazionale .

Proprio dinanzi a questa allarmante e difficile contingenza occorrerà individuare un direttorio operativo continentale che , nel raccogliere le informazioni giudiziarie relativi ai reali flussi di capitali illeciti , consenta di costituire – secondo la forma tipica dell’ accordo internazionale – organismi di investigazione transnazionali misti, operativi e giudiziari che, in raccordo con i Servizi di informazione e sicurezza dei rispettivi Paesi , rendano effettive, efficaci e risolutivi il sequestro e la confisca del patrimonio dei gruppi criminali organizzati transnazionali.⁴⁰