



LA CONVENZIONE DI PALERMO

*Il sogno di Falcone: l'alleanza degli Stati
contro la criminalità organizzata
transnazionale*

Glifo Edizioni
via Beato Angelico 53, 90145 Palermo
www.glifo.com
Redazione e correzione bozze: Sarah Di Benedetto
Progetto grafico e impaginazione: Luca Lo Coco

Editing a cura dell'ufficio stampa della Fondazione Giovanni Falcone
Si ringraziano: il giudice Mario Conte,
il tenente colonnello dei Carabinieri Leandro Piccoli,
il capitano dei Carabinieri Giuseppe Lumia,
i giornalisti Franco Nicastro e Paolo Corallo

LA CONVENZIONE DI PALERMO
*Il sogno di Falcone: l'alleanza degli Stati
contro la criminalità organizzata transnazionale*
ISBN 9788898741489
Glifo Edizioni, febbraio 2019
A cura della Fondazione Giovanni Falcone
© Tutti i diritti riservati



Per la consultazione del testo completo della Convenzione di Palermo, si rimanda al sito dell'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione www.asgi.it e, in particolare, ai seguenti documenti:

- Convenzione ONU contro la criminalità organizzata transnazionale
- Protocollo addizionale, Tratta di persone
- Protocollo addizionale, Fabbricazione armi
- Protocollo addizionale, Traffico illecito di migranti



L'editore resta disponibile ad assolvere le proprie obbligazioni riguardo la fotografia in copertina, avendo effettuato, senza successo, tutte le ricerche necessarie al fine di identificare l'avente titolo.

INDICE

- 7 Prefazione
di Pietro Grasso
- 14 Viaggio tra le mafie del mondo
a cura della Fondazione Giovanni Falcone
- 22 La “visione” di Giovanni Falcone. La collaborazione tra gli Stati nella guerra alle mafie
di Giuseppe Ayala
- 29 Follow the Money: il metodo Falcone. Sulle tracce dei trafficanti di droga tra Italia e USA
di Leonardo Guarnotta
- 32 Come incastrammo i boss di Pizza Connection. Le memorie dell'ex direttore dell'FBI sulla cooperazione Italia-USA
di Louis Freeb
- 39 Le trattative che prepararono la Convenzione di Palermo
di Umberto de Augustinis
- 44 Le Nazioni Unite e il contrasto al crimine organizzato. Genesi e contenuti degli accordi di Palermo
di Francesco Testa
- 52 Palermo 2000, si fa la storia. Gli impegni degli Stati contro la criminalità organizzata transnazionale
di Sarah Meo
- 56 I nuovi strumenti di contrasto alle mafie moderne
di Federico Cafiero de Raho
- 62 Le nuove strategie 18 anni dopo Palermo
di Antonio Balsamo
- 69 Il metodo mafioso dei network criminali
di Anna Sergi
- 73 L'impero criminale della 'ndrangheta. “Colonie” in tre continenti e fatturato di 50 miliardi l'anno
di Pasquale Angelosanto

Ogni anno, in vista delle celebrazioni del 23 maggio con le quali si ricordano le vittime della strage di Capaci, Giovanni Falcone, Francesca Morvillo, gli agenti di scorta Antonio Montinaro, Vito Schifani e Rocco Dicillo, e con loro tutti gli uomini e le donne che hanno perso la vita combattendo la mafia, si coglie l'occasione per richiamare l'attenzione su un tema emblematico della lunga lotta al crimine organizzato che ha impegnato e impegna il nostro Paese.

In questo 27° anniversario dell'attentato di Capaci vogliamo ricordare un avvenimento che ha fatto la storia non solo della Sicilia e dell'Italia, ma di tutto il mondo: la firma della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale.

Tra il 12 e il 15 dicembre del 2000 rappresentanti di Paesi di tutti i continenti si riunirono a Palermo per ratificare un accordo che li impegnava a



L'inaugurazione del busto di Giovanni Falcone nella sede dell'Accademia dell'FBI, Quantico, Virginia, USA.

collaborare tra di loro nel contrasto alle mafie. L'iniziativa, promossa dalle Nazioni Unite, muoveva dalla consapevolezza che le grandi organizzazioni criminali agissero ormai su scala planetaria, estendendo i loro traffici e i loro crimini oltre i confini delle nazioni d'origine e che la lotta contro le mafie non sarebbe stata efficace se fosse rimasta limitata all'interno dei singoli Stati.

Solo poche settimane prima di morire Giovanni Falcone aveva partecipato, a Vienna, alla prima riunione della Commissione delle Nazioni Unite sulla Prevenzione della Criminalità e la Giustizia Penale. Da capo della delegazione italiana aveva chiesto con forza una Conferenza internazionale incentrata sulla cooperazione giudiziaria multilaterale nella lotta al crimine organizzato, sostenendo che contro mafie transnazionali servissero sforzi globali.

Con la ratifica della Convenzione di Palermo e la definizione comune di «gruppo criminale organizzato», la visione di Giovanni Falcone ha cominciato a prendere corpo. Un traguardo e allo stesso tempo la prima tappa di un cammino lungo e complesso.

A 18 anni dalla firma, a ottobre del 2018, i rappresentanti delle nazioni si sono ritrovati nella sede dell'ONU, a Vienna, per parlare del futuro della Convenzione e porre le basi per superare le resistenze e le "diffidenze" che ne hanno reso più difficile l'applicazione. Al termine dei lavori è stata approvata all'unanimità la risoluzione sul Meccanismo di revisione dell'accordo, uno strumento che darà nuova vita alla Convenzione di Palermo prevedendo controlli più stringenti sulla sua attuazione da parte degli Stati.

L'auspicio è che riparta da qui un rinnovato impegno contro le mafie per realizzare il sogno di Giovanni Falcone.

*Professoressa Maria Falcone
Presidente della Fondazione Giovanni Falcone*



Il busto di Giovanni Falcone nel Falcone Memorial Garden della sede dell'Accademia dell'FBI a Quantico, Virginia, USA.

PREFAZIONE

È difficile oggi spiegare, soprattutto a chi non ha vissuto quegli anni eroici, quali forze, quale coraggio, quale capacità di resistenza siano stati necessari a Giovanni Falcone per superare migliaia di ostacoli personali, materiali e giuridici.

Rocco Chinnici, il capo dell'Ufficio istruzione di Palermo, intuì subito le sue qualità e gli affidò sin dal 1980 alcune rilevanti indagini sulla mafia e sul fiorente traffico di stupefacenti fra Italia e USA, come quelle contro Rosario Spatola + 120 e contro Francesco Mafara. Il primo processo riguardava i rapporti tra la mafia siciliana e quella statunitense nel traffico di eroina e il reinvestimento dei profitti; il secondo aveva avuto origine con l'arresto all'aeroporto di Roma Fiumicino di un belga con 8 kg di eroina destinata a una famiglia mafiosa palermitana. A questo Falcone collegò altri fatti: il sequestro da parte del capo della Squadra mobile di Palermo, Boris Giuliano (ucciso il 21 luglio 1979), di 4 kg di eroina nel covo di via Pecori Giraldi, frequentato dal boss Leoluca Bagarella; il sequestro di una valigia all'aeroporto di Palermo contenente 500 mila dollari e magliette di pizzerie di New York (da qui il nome dell'indagine "Pizza Connection"), cui seguì dopo pochi giorni il sequestro a New York di valigie piene di eroina purissima. Infine, la scoperta vicino Palermo di un laboratorio per la produzione di eroina, a cui si arrivò seguendo tre chimici francesi inviati a Palermo dal «clan dei marsigliesi» per insegnare ai mafiosi il procedimento di raffinazione e trasformazione della morfina base in eroina purissima.

Nel prosieguo dell'indagine Falcone ottenne dagli arrestati delle sensazionali dichiarazioni che aprirono scenari inaspettati. Rivelarono infatti di essere stati, tra l'altro, incaricati di reperire in Medio Oriente morfina base da portare a Palermo che, una volta trasformata in eroina, provvedevano essi stessi a consegnare negli USA, da dove riportavano a Palermo e in Svizzera ingenti quantità di dollari: la mafia quindi non importava più l'eroina, ma la produceva.

Da questo Falcone comprese che la mafia siciliana operava non solo in Sicilia, ma anche in altre zone d'Italia e all'estero, per cui attraverso la cooperazione internazionale, basata soprattutto sui rapporti personali, bisognava viaggiare e cercare contatti e prove al di fuori degli uffici. I primi contatti furono stabiliti con i magistrati di Milano nell'ambito del processo Spatola, perché in quella città era stato sequestrato il più grosso quantitativo di eroina proveniente da Palermo e diretta in America.

Identica e feconda attività di cooperazione internazionale venne svolta da Falcone con l'ufficio del procuratore distrettuale di New York, Rudolph Giuliani, e coi suoi collaboratori Louis Freeh e Richard Martin. Al di là dei trattati internazionali, gli strettissimi e amichevoli rapporti personali instaurati gli consentirono di muoversi con concretezza e rapidità nello scambio di informazioni sui rapporti tra le famiglie mafiose siciliane e americane. Falcone fece tesoro anche degli strumenti investigativi usati dai colleghi statunitensi, come i collaboratori di giustizia e gli infiltrati, figure che sarebbero state dopo molti anni, nel 1991, introdotte nel nostro ordinamento. Si gettarono anche le basi per un accordo Italia-USA su collaborazione giudiziaria ed estradizioni che venne sottoscritto nel 1984.

Falcone non tralasciava nulla e si precipitava ovunque, in Italia e all'estero, avesse notizia di arresti che potevano avere connessioni con Cosa Nostra. Manteneva contatti con giudici, investigatori e polizie di mezzo mondo per mettere insieme tutte le informazioni possibili a disegnare un quadro probatorio complesso.

Tutti i successi e i risultati ottenuti sino ad oggi nel contrasto alle mafie costituiscono il frutto diretto della estrema capacità personale e professionale di Giovanni Falcone. Infatti, le fondamenta della legislazione antimafia furono edificate proprio da lui, quando, dopo gli ostacoli che lo avevano convinto a lasciare la Procura di Palermo, si trasferì come

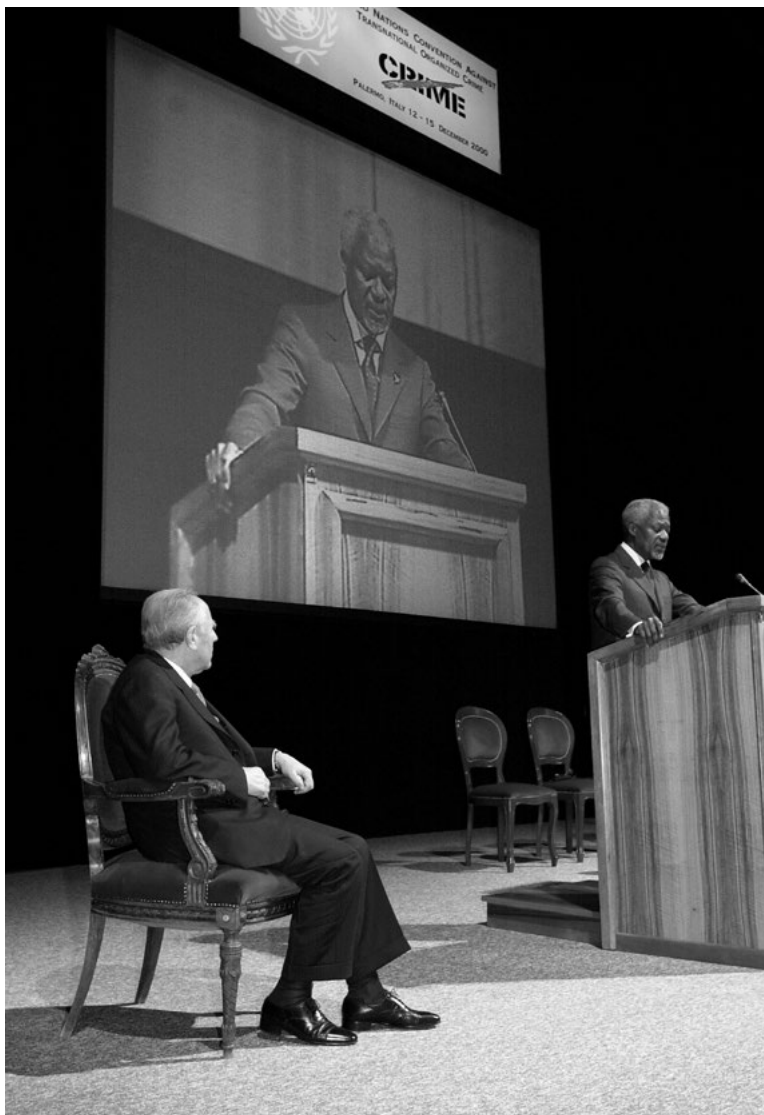
direttore generale degli Affari Penali presso il Ministero della Giustizia. In quell'anno (era il 1991), oltre la legge sui pentiti e sui sequestri di persona, videro la luce norme per obbligare le banche a segnalare le operazioni sospette ai fini di riciclaggio di proventi illeciti; furono istituiti i servizi centrali (ROS, SCO, GICO) e interprovinciali di polizia giudiziaria per assicurare il collegamento investigativo. Fu creata, per accentrare tutte le indagini sulla mafia, la Direzione Investigativa Antimafia, organo interforze accostato dai giornali a una sorta di FBI italiana, la Procura Nazionale Antimafia (DNA) e le Direzioni Distrettuali Antimafia (DDA), strutture indispensabili per coordinare tutte le indagini svolte sulla criminalità organizzata nazionale e transnazionale.

Questo modello di lavoro condiviso era, per Giovanni Falcone, null'altro che la trasposizione sul piano nazionale dell'esperienza del pool antimafia maturata negli anni del suo eccezionale impegno a Palermo. Il passo successivo, quindi, è rappresentato dal piano internazionale, su cui lo stesso Falcone aveva lavorato sin dal 1983 presso la sede di Vienna delle Nazioni Unite, e che culminò nel 2000 con la firma della Convenzione di Palermo. Giovanni fu il primo a comprendere la dimensione transnazionale delle organizzazioni criminali e la necessità di approntare risposte condivise globalmente: «Non è importante quale forza di polizia arresterà un latitante o sequestrerà dei beni e in quale parte del mondo, è solo importante che questo avvenga», era solito ripetere.

Occorre oggi, a quasi 20 anni di distanza, riflettere con attenzione sullo stato, a livello globale, della lotta alla criminalità organizzata transnazionale e sul ruolo della Convenzione.

Alla Convenzione sono legato personalmente per diverse ragioni. Da Procuratore della Repubblica a Palermo partecipai ai lavori preparatori e da Procuratore Nazionale Antimafia ho avuto poi modo di parlare della Convenzione in Paesi di ogni continente, alle Nazioni Unite, a New York e a Vienna, rappresentando la validità dell'esperienza italiana contro le mafie che è in buona misura riflessa nella Convenzione.

L'osservazione del sistema mondiale dimostra quanto sia divenuta pervasiva e drammatica l'influenza delle organizzazioni criminali transnazionali sugli equilibri economici, di sicurezza e geopolitici del sistema mondiale. America Latina, Africa Occidentale, Asia, Caucaso, Balcani, Grande



L'ex Segretario generale delle Nazioni Unite Kofi Annan e l'ex Presidente della Repubblica Italiana Carlo Azeglio Ciampi durante la ratifica della Convenzione ONU di Palermo, dicembre 2000. Fotografia di Mike Palazzotto.

Mediterraneo sono fra le principali linee del fronte, dove si indebolisce la forza delle istituzioni e le mafie minacciano l'economia, la politica, la democrazia e la stabilità internazionale potendo determinare conflitti, controllare territori, tenere in vita oppure soffocare economie di interesse nazionali.

La grande debolezza nel contrastare questi fenomeni risiede nella pretesa dei governi nazionali di risolvere da soli e comunque alle proprie condizioni questioni che un'azione congiunta soltanto permette di affrontare con efficacia strategica. Gli Stati sono rallentati da meccanismi farraginosi e faticano a cooperare fra loro, in una assurda ridda di frontiere giuridiche, approcci eterogenei, blocchi geopolitici. Invece le strategie delle organizzazioni criminali transnazionali hanno carattere genuinamente globale e sono favorite da grandi vantaggi competitivi: capacità di accedere e di elaborare informazioni riservate, rapidi meccanismi decisionali e attuativi, una rete di collaborazione internazionale che pragmaticamente prescinde da schermi nazionalistici, etnici e politici.

Per questa ragione, continuo a credere che nella Convenzione di Palermo possa risiedere una delle chiavi per tutelare il futuro delle nostre società e della comunità internazionale. Le potenzialità di questo strumento internazionale sono però ancora largamente inattuati. Purtroppo molti Stati che hanno ratificato la Convenzione non hanno allineato la propria legislazione alla Convenzione e tanti altri, che formalmente hanno adattato le norme, non ne hanno curato l'attuazione.

Una buona notizia è data dalla decisione presa a Vienna lo scorso ottobre, su proposta italiana, di istituire un Meccanismo di revisione della implementazione della Convenzione e dei relativi protocolli. Sono fermamente convinto, infatti, che la sfida alle mafie sia una battaglia vitale, per la sopravvivenza di quei principi e dei valori fondanti della civiltà italiana, dell'Unione Europea e delle Nazioni Unite. E credo che con questo impegno si possa rilanciare la posizione dell'Italia nel mondo, ricordando e onorando coloro che, come Falcone, Borsellino e tanti altri, hanno sacrificato la loro vita per la giustizia, per la nostra libertà e per il futuro dei nostri giovani.

Pietro Grasso

Già Procuratore Nazionale Antimafia e Presidente del Senato, componente del Consiglio generale della Fondazione Giovanni Falcone

*“La mafia
già da molto tempo
funge da modello*

*per la criminalità
organizzata”*

Giovanni Falcone

VIAGGIO TRA LE MAFIE DEL MONDO

A cura della Fondazione Giovanni Falcone

Secondo un rapporto del 2017 di Europol, l'agenzia dell'Unione Europea contro il crimine internazionale, in Europa sarebbero 5 mila le organizzazioni criminali nel mirino degli investigatori. Poche hanno lo spessore delle mafie italiane: la 'ndrangheta, la camorra e Cosa Nostra, riuscite a infiltrarsi anche oltreconfine. Ma sette su dieci operano in più di uno Stato e tutte si spartiscono un mercato illecito stimato da Transcrime, un centro di studi sui fenomeni criminali, in quasi 110 miliardi di euro, una cifra che equivale circa all'1% del PIL dell'Unione.

Mafie russofone e mafia turca, i clan albanesi padroni del traffico di marijuana, le meno note gang di motociclisti diffuse nel Nord Europa, Cosa Nostra, la camorra e la 'ndrangheta fanno affari in tutti i Paesi dell'UE.

In Albania, la «Mafia delle Aquile» domina l'immigrazione clandestina, lo sfruttamento della prostituzione e il traffico degli stupefacenti, utilizzando basi in Montenegro, Croazia, Slovenia, Serbia e Kosovo. L'appartenenza dei componenti allo stesso nucleo familiare e territoriale, con un unico capo, regole rigide e il ricorso all'omicidio a scopo punitivo, la rendono simile alla 'ndrangheta.

La mafia turca controlla gran parte del traffico di eroina (e di persone) che giunge in Europa dall'Afghanistan. Si tratta di una miriade di gruppi autonomi, non verticistici, per lo più con membri appartenenti a un'unica struttura familiare.



I lavori della nona sessione della Conferenza sulla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale tenutasi a Vienna, ottobre 2018.

Leader nel traffico internazionale di cocaina, la mafia serba, spesso in partnership con quella montenegrina, ha “agenzie” negli USA, in Sudafrica e nell'Europa occidentale. Si contano una trentina di gruppi nati dalla “frantumazione” dei due nuclei originari. I serbi, grazie all'alleanza consolidata con i colombiani, sono diventati i principali fornitori della cocaina in Italia, Germania, Austria, Spagna e Regno Unito. Si dedicano anche al traffico di armi, di clandestini, di sigarette e alla falsificazione di denaro. Ciascun gruppo (composto di una decina di persone) ha una rigida gerarchia ed è capace di spostarsi rapidamente sul territorio.

Particolarmente violenta, la mafia rumena, in contatto con italiani, albanesi, ucraini e moldavi, guadagna con la tratta di esseri umani, lo sfruttamento della prostituzione, il traffico di stupefacenti, le rapine e i furti, soprattutto attraverso la clonazione di carte elettroniche.

Fuori del Vecchio Continente la situazione non migliora: negli USA «La Cosa Nostra» resta la più potente, diffusa e temibile organizzazione criminale continuando ad avere collegamenti stabili con Cosa Nostra siciliana, di cui mantiene la struttura verticistica. È presente in almeno 19 Stati della Confederazione con le famiglie storiche dei Gambino, Colombo, Bonanno, Genovese. I suoi interessi primari sono narcotraffico e riciclaggio, ma anche racket, gioco d'azzardo, frodi, usura. Condiziona i settori economici del trasporto su gomma, delle costruzioni, della raccolta dei rifiuti (tossici, in particolare), ristoranti, distribuzione alimentare, carburanti, abbigliamento, corse dei cavalli, pompe funebri. Controlla diversi sindacati dei lavoratori delle costruzioni, del porto e degli aeroporti di New York.

In Messico le mafie dei narcotrafficienti (11 organizzazioni nel 2011, tra cui il cartello del Golfo, di Sinaloa, della Familia Michoacana, dei Los Zetas, di Juárez, dei Los Arellano, dei Beltrán Leyva) hanno diversificato i “servizi” offerti: non solo il narcotraffico, ma sequestri di persona, estorsioni, protezioni ai commercianti, omicidi su commissione, tratta dei migranti. Con strutture dinamiche e mutevoli, disinvolute nelle strategie e nelle alleanze, così come nell'esercizio di una violenza efferata (oltre 34 mila omicidi tra il 2006 e il 2010), esercitano un penetrante condizionamento sulle istituzioni, mettendo a serio rischio la democrazia, tanto da far parlare di narco-Stato.

Il modello messicano ricorda i noti cartelli colombiani di Medellín, di Cali, di Pereira, della Costa e di Norte del Valle, oggi frantumati in decine di strutture di piccole-medie dimensioni (*cartelitos*) e in diverse formazioni paramilitari. Tra il 2008 e il 2010 sono stati sequestrati ben 72 *submarinos*, i semisommersibili costruiti per navigare lungo la costa del Pacifico e trasportare la cocaina negli USA con l'intermediazione delle mafie messicane.

La mafia cinese, con le Triadi e gli oltre 4 milioni di affiliati, ha quasi monopolizzato in certe aree la tratta delle persone, oltre al narcotraffico, lo sfruttamento della prostituzione, il gioco d'azzardo, l'estorsione, il riciclaggio. Ha struttura stratificata, con a capo il Grande fratello (Testa del Dragone) affiancato da un comitato ristretto. Per questa organizzazione – a differenza della mafia italiana – l'uso della forza per il controllo territoriale continua a essere solo una conseguenza della ricerca del profitto nelle attività commerciali.



I lavori della nona sessione della Conferenza sulla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale tenutasi a Vienna, ottobre 2018.

In Africa, ma in rapida espansione in Europa, la mafia nigeriana è una delle più potenti ed estese, con varie comunità sparse nel mondo, grazie alla sua struttura reticolare, favorita da vincoli tribali e omertosi.

In Russia, tra i diversi gruppi mafiosi, dominano quelli di Solntsevskaja Bratva, alla periferia di Mosca (traffico di droghe, estorsioni, riciclaggio, contrabbando); Tambovskaja-Malysevskaja, a San Pietroburgo (droghe, riciclaggio e frode); Izmajlovskaja-Dolgoprudnenskaja, presente anche a New York, Los Angeles, Miami, San Francisco (riciclaggio, estorsioni, furti, traffico di droga e omicidi su commissione); Uralmashkaja, attiva anche in Italia, Germania, Polonia, Repubblica Ceca, Cina (materie prime, metalli preziosi, droghe e armi). Il gruppo Tambovskaja è quello più influente nella regione nord-occidentale, dispone di una rete bancaria, di industrie legali e istituti di vigilanza privata; controlla l'industria dei combustibili e



I lavori della nona sessione della Conferenza sulla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale tenutasi a Vienna, ottobre 2018.

dell'energia, la produzione alimentare, il mercato immobiliare e dell'intrattenimento. Molto potente anche la mafia caucasica, strutturata in gruppi su base etnico-religiosa, tra cui spiccano i ceceni. Nei primi anni Novanta, a Mosca si dedicavano al traffico di auto rubate, poi hanno esteso la loro influenza nelle principali città russe, soprattutto nel settore finanziario. Ogni gruppo ha le sue "specializzazioni".

La mafia giapponese ha nella Yakuza la massima espressione criminale. Due i modelli principali: lo Yamaguchi-gumi (a struttura piramidale con l'*oyabun* – "padre" – capo assoluto) e il Sumiyoshi-rengo (federazione di famiglie con l'*oyabun primus inter pares*). Ha carattere etnico, in quanto riservata soltanto ai giapponesi, e tipico legame di fedeltà e obbedienza degli affiliati al capo. È presente anche negli USA, Australia, Filippine, America del Sud; opera soprattutto nel traffico di anfetamine, sfruttamento

della prostituzione e della pornografia, gioco d'azzardo, usura, estorsione e traffico di persone; controlla interi comparti dell'edilizia, della speculazione immobiliare e finanziaria, dello smaltimento dei rifiuti.

Non conoscono confini 'ndrangheta e camorra, che a volte troviamo nelle stesse aree, ma con modalità diverse: la prima tende a colonizzare un territorio, la seconda si limita a creare dei punti di contatto per traffici e investimenti. Le mafie non si sparpagliano a caso, ma tendono a seguire direttrici specifiche dettate dalle opportunità di traffici e guadagni.

Ma com'è possibile che possano trapiantarsi in territori che appaiono così diversi da quelli di origine? Secondo la ricerca "La questione delle mafie italiane all'estero", realizzata da Joselle Dagnes, Davide Donatiello, Rocco Sciarrone e Luca Storti del Dipartimento Culture, politica e società dell'Università di Torino, le strade di migrazione dei clan sono essenzialmente tre. La prima: quella di fuggitivi e latitanti, che di norma non possono semplicemente scappare il più lontano possibile, ma hanno bisogno di appositi "servizi" sul posto, com'è emerso in Francia e Germania. La seconda, che segue le rotte dei traffici, primo fra tutti quello della droga, come avvenuto in particolare in Spagna e Paesi Bassi, o nell'Est Europa. Terza, la possibilità di investimento nell'economia legale, meglio dove esistono «competenze professionali affaristico-finanziarie, spesso a cavallo tra legale e illegale». È il caso della Svizzera, Paese extra UE in cui spesso arrivano i magistrati inseguendo i soldi dei mafiosi.

Già a metà degli anni Ottanta Giacomo Lauro, 'ndranghetista, trafficava cocaina nei Paesi Bassi, dove è stato arrestato nel 1992. In quegli anni la Direzione Investigativa Antimafia italiana stimava che la criminalità calabrese avesse rappresentanti in 20 Paesi europei. In Germania, teatro della strage di Duisburg a Ferragosto del 2007, due anni più tardi su richiesta delle autorità italiane la polizia tedesca è riuscita a registrare per filo e per segno la riunione di una "locale" di 'ndrangheta a Singen, nel Baden-Württemberg, con tanto di antiche formule rituali: «Con ferri e catene io battezzo...». Nei Paesi Bassi ha destato sconcerto la recente scoperta degli interessi mafiosi – 'ndrangheta anche in questo caso – nel mercato dei fiori, storico vanto nazionale.

Nessun Paese può considerarsi immune dalle mafie, neppure chi può vantare grandi tradizioni civiche e livelli di criminalità sotto controllo, come

dimostra per esempio il caso della mafia siriana in Svezia. Molte delle organizzazioni criminali inquinano l'economia legale riciclando i profitti dei loro traffici e arrivano a condizionare la vita economica e sociale di pezzi di territorio.

Le mafie approfittano dei Paesi dove le norme sono più morbide.

«La strategia globale delle mafie italiane all'estero è tenere il basso profilo», osservava Europol nel rapporto sul crimine organizzato italiano del 2013. «Il controllo del territorio cercato all'estero è puramente economico.» Non si limita all'obiettivo ovvio di far soldi, ma si estende «a tutti gli aspetti della produzione e del consumo di beni e servizi, spina dorsale di ogni Paese». Basta pensare al peso che possono avere sull'economia lecita gli enormi profitti garantiti dal solo traffico di droga. Come scrive la Direzione Nazionale Antimafia italiana nella relazione 2016, «bisogna impedire che la nostra generazione e, soprattutto, quelle future, finiscano per vivere in società in cui l'economia liberale sarà scalzata da quella criminale».

Secondo un rapporto di Transparency International «il 75% degli immobili di lusso a Londra fa capo a società estere». Proprio nel Regno Unito l'ascesa di nuovi gruppi criminali sta diventando un dossier caldo sul tavolo della National Crime Agency. Poi ci sono i buchi neri, come i Paesi dell'Est, dove è obiettivamente difficile sapere come operano le mafie italiane.

Delle cinquemila organizzazioni criminali indagate in Europa quasi la metà, il 45%, opera in più di un settore criminale, spiega Europol nel rapporto Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) del 2017. La droga resta il maggiore mercato illecito dell'Unione, a cui si dedica un terzo dei gruppi, per un valore al dettaglio stimato in 24 miliardi di euro l'anno.

E se eroina, cocaina e – in parte – la cannabis sono prodotte fuori dai confini comunitari, le droghe sintetiche sono per lo più autoctone e, al contrario, esportate nel resto del mondo, afferma ancora Europol. Nel 2014, l'operazione Fuelco ha portato al sequestro di mezza tonnellata di cocaina, proveniente dal Brasile per via aerea, e all'arresto di circa 200 corrieri. Dodici i Paesi UE coinvolti, dall'Austria alla Bulgaria, dalla Francia alla Germania, dalla Svezia al Regno Unito.

Se la droga fa la parte del leone, il business emergente è legato al traffico di migranti e alla tratta di esseri umani destinati allo sfruttamento sul

lavoro o sessuale, come ha dimostrato un'indagine del 2016 sulla criminalità cinese in Austria.

Su oltre un milione e mezzo di migranti irregolari arrivati nel territorio dell'Unione Europea nel 2015 e 2016, via terra o via mare, «quasi tutti» hanno pagato un'organizzazione criminale, osservano gli analisti della polizia europea.

Altro mercato nero fiorento è quello della contraffazione, che spesso vede l'alleanza tra camorra e gruppi cinesi. Non si parla solo di abbigliamento e accessori. Nel suo rapporto 2016, Eurojust ricorda un'inchiesta relativa a dei macchinari. Affiliati alla camorra compravano, per esempio, un generatore prodotto in Cina, al prezzo di 35 euro. A Napoli lo etichettavano con un marchio famoso e lo rivendevano a 400 euro, contro i 1250 dell'originale. Prodotti del genere, compresi attrezzi pericolosi come seghe elettriche e trapani, non rispettavano gli standard di sicurezza europei, ma finivano per essere venduti in 20 Paesi del Continente. L'indagine, che ha portato in carcere 67 persone, ha permesso il sequestro di merci per 11 milioni di euro.

I cospicui proventi delle attività illecite su larga scala devono essere riciclati per poter rientrare nel circuito dell'economia pulita. Un'attività svolta sempre più spesso da gruppi specializzati esterni che per il servizio trattengono una percentuale dal 5 all'8%, spiega ancora Europol. Le cifre in ballo sono colossali se un solo gruppo criminale cinese attivo nel traffico di esseri umani, individuato in Spagna nell'inchiesta Snake 3, «dal 2009 al 2015 ha ripulito oltre 340 milioni di euro».

Per quanto riguarda le sole mafie italiane, la relazione di Eurojust per il 2016 «racconta» dell'infiltrazione nell'economia lecita di «Spagna (preferita in particolare dalla camorra), Paesi Bassi, Romania, Francia, Germania e Regno Unito». Come? Soprattutto con «investimenti in immobili e partecipazione ad appalti pubblici e privati, in particolare nel campo delle costruzioni e dello smaltimento rifiuti».

Questo breve «affresco» sulle mafie nel mondo rende evidente quanto siano ormai indispensabili per un contrasto efficace al crimine strumenti investigativi e giudiziari in grado di operare al di là dei confini nazionali.

LA “VISIONE” DI GIOVANNI FALCONE

La collaborazione tra gli Stati nella guerra alle mafie

Giuseppe Ayala

Giovanni Falcone fu soprattutto un grande innovatore. Grazie al suo “metodo”, il contrasto giudiziario alla criminalità organizzata uscì dalla sua tradizionale dimensione asfittica per raggiungere risultati sino ad allora neanche immaginati.

Descriverlo è tutt'altro che difficile. Si fonda, infatti, su considerazioni tanto semplici da apparire quasi ovvie. Il punto è che, sino ad allora, nessuno ci aveva pensato.

Ricordo la spiegazione che me ne diede durante un indimenticabile colloquio a quattr'occhi avvenuto all'inizio del 1982. Mi piace riportare le sue parole: «Non è possibile che due giudici istruttori, magari con le stanze l'una accanto all'altra, – mi disse – indaghino su delitti originati dallo stesso fenomeno criminale (quello mafioso) e uno non sappia quello che sta facendo l'altro. È sempre stato così. Ma in questo modo non si va da nessuna parte. Occorrono indagini mirate, ma inserite in una visione unitaria del fenomeno. C'è, insomma, una sorta di fil rouge che tiene assieme certi delitti e solo una visione unitaria potrà consentirci di individuarlo». Per Falcone era dunque indispensabile «riunire in un'unica grande istruttoria i singoli fascicoli processuali relativi ai crimini mafiosi». «Sarà un lavoro enorme

– mi anticipò – che potrà essere portato avanti solo se si darà vita a una squadra di giudici istruttori, perché se la peculiarità del nostro avversario risiede nella sua “organizzazione”, la prima cosa da fare è organizzarci anche noi». Fu così che nacque il mitico “pool antimafia”, guidato, all'inizio, da Rocco Chinnici e, dopo il suo barbaro assassinio, da Nino Caponnetto.

«Giuseppe, guarda che quello che ti sto spiegando riguarda direttamente anche il pm Ayala», andò oltre Falcone. Con il sistema processuale dell'epoca infatti, se le prove le metteva assieme il giudice istruttore, al dibattimento a difendere l'impianto dell'accusa era il pubblico ministero. Per questo Falcone riteneva opportuno coinvolgerci nell'attività istruttoria: per metterci nelle migliori condizioni nel contraddittorio con la difesa, valorizzando il lavoro svolto dai colleghi istruttori di fronte ai fisiologici attacchi dei difensori degli imputati e vincere, così, la partita. «Mi piacerebbe che, se il tuo capo sarà d'accordo, quel ruolo sia tu a ricoprirlo», mi disse. E così fu.

Falcone ed io ci trasformammo per lunghi anni in quella che i colleghi, ironicamente, si divertivano a definire una «coppia di fatto».

Falcone sosteneva, a ragione, che il nostro impegno andava concentrato, soprattutto, sui delitti funzionali al progressivo arricchimento dell'organizzazione mafiosa e, tra questi, soprattutto sul traffico di stupefacenti, che ne costituiva il vero e proprio *core business*. Puntare, insomma, sul progressivo indebolimento economico di Cosa Nostra doveva rappresentare il nostro contrapposto *core business*.

Procedendo nel lavoro, non potemmo non prendere atto che quel traffico di stupefacenti presentava una caratteristica peculiare: non conosceva frontiere. Era davvero internazionale. Vivevamo una fase storica in cui il mondo intero tendeva a globalizzarsi. La mafia lo aveva compreso e si era subito adeguata.

Si rivelò, perciò, per noi essenziale valorizzare al massimo la cooperazione giudiziaria con i vari Paesi coinvolti in quei traffici. Falcone, ed io al suo seguito, rivoluzionammo una prassi ormai consolidata. La cooperazione, quando c'era, si materializzava infatti nelle rogatorie internazionali la cui impostazione ci parve subito mortificata da una dimensione banalmente burocratica. Viaggiavano le carte. I giudici interessati erano stanziali e il tutto si risolveva in meri adempimenti formali.

GIUSEPPE AYALA, già magistrato e pubblico ministero al maxiprocesso, vicepresidente della Fondazione Giovanni Falcone.

Nel nostro Palazzo di Giustizia, per esempio, si aveva memoria di un solo caso in cui un giudice istruttore, a metà degli anni Sessanta, aveva dato corpo concreto a una rogatoria, recandosi personalmente negli USA alla ricerca delle prove che gli servivano.

Stabilimmo subito che quella, per noi, doveva diventare la regola e non più l'eccezione. Sburocratizzare voleva dire che non dovevano più essere le carte a viaggiare, ma noi stessi. Era imprescindibile andare sul posto, instaurare rapporti con i nostri omologhi stranieri, verificare gli elementi di cui eravamo in possesso e cercarne di nuovi. Approfondire, capire, conquistare la fiducia dei nostri interlocutori, renderli edotti dell'utilità reciproca di quella cooperazione e convincerli a liberarla dalla specificità del singolo caso per aprirla ad ogni possibile ulteriore sviluppo.

Fu così che i nostri viaggi all'estero si moltiplicarono. La novità fu strumentalizzata, dentro e fuori il nostro Palazzo, contro Falcone definito, maliziosamente, «giudice sceriffo» o «giudice planetario» perché, con la scusa delle rogatorie, girava il mondo a spese dello Stato. «Turismo giudiziario» fu il neologismo fatto proprio anche da alcuni media nostrani.

Non lo ricordo per spirito polemico, ma solo per sottolineare, ancora una volta, che tra i protagonisti di quel dilleggio vanno annoverati anche alcuni soggetti che, dopo l'assassinio di Giovanni, si dichiararono pubblicamente suoi amici. Piaccia o meno, anche questa è, ormai, storia.

E, invece, quelle rogatorie si rivelarono tutte di straordinaria utilità per il nostro lavoro, oltre che per quello dei colleghi dei Paesi di volta in volta coinvolti.

Anche se non l'ho mai fatto, trovo che sarebbe davvero interessante cimentarsi nel calcolo di quanti pericolosi criminali l'avrebbero fatta franca se non fossero stati raggiunti dalle prove, in molti casi schiacciati, acquisite proprio grazie al modo innovativo con cui furono gestite quelle rogatorie. Ne verrebbe fuori un numero che non esito a definire impressionante.

Credo che citare qualcuna di quelle formidabili esperienze aiuti a comprendere meglio il senso di quanto ho sin qui raccontato. Specie per i non addetti ai lavori.

Partiamo dalla famosa Pizza Connection, più volte balzata agli onori mediatici. Si trattava di un grande traffico internazionale di stupefacenti

che si svolgeva con le seguenti modalità: alcune famiglie mafiose palermitane acquistavano in Turchia ingenti quantità di morfina base, la trasportavano, via mare o anche via terra, a Palermo dove la trasformavano, grazie alle apposite "raffinerie" di cui disponevano, in eroina purissima. Il prodotto finito veniva, quindi, inviato negli USA (New York soprattutto) per essere collocato in quel fiorente mercato.

Tutte le transazioni economiche riguardanti quel traffico si svolgevano esclusivamente presso istituti bancari svizzeri (di Lugano in particolare) dove confluivano i capitali. Soddisfatti i crediti dei fornitori della morfina base, il resto era profitto che veniva, a sua volta, investito in vari modi e in vari luoghi con priorità riservata all'acquisto di ulteriore materia prima.

I Paesi coinvolti erano, quindi, ben quattro: la Turchia, da dove proveniva la morfina; l'Italia, sul cui territorio avveniva la trasformazione in prodotto finito; gli USA, in quanto mercato di collocazione finale e vendita della droga, e la Svizzera, sede delle banche che ospitavano tutte le operazioni finanziarie connesse al business. Unità di misura del giro d'affari, per capire meglio, il milione di dollari.

Se non ci fosse stato Falcone con il suo modo di concepire la cooperazione giudiziaria internazionale, di quell'enorme traffico conosceremmo forse questo o quel pezzo, ma sicuramente non avremmo la più pallida idea della sua complessiva articolazione. Il che comporterebbe che non sarebbero mai finiti in carcere a scontare pene durissime (anche superiori ai vent'anni) i tanti "gentiluomini" inventori e protagonisti di quel divertente giocattolo.

La Pizza Connection confluì nel maxiprocesso del 1986. E, per me che sostenevo l'accusa, fu un'autentica passeggiata illustrare alla Corte giudicante gli elementi di prova che eravamo riusciti a mettere assieme, a modo di tessere di un mosaico, grazie ai nostri ripetuti viaggi nei Paesi interessati e ottenere, di conseguenza, condanne esemplari.

Altro che «turismo giudiziario»!

Per farla breve, in America e in Svizzera diventammo di casa, tanto ripetute furono le nostre trasferte. Rendemmo, al contempo, un rilevante servizio anche a quelle autorità giudiziarie che, grazie a noi, poterono acquisire i pezzi del puzzle che ignoravano. In questi casi, infatti, la parte per il tutto non vale. In verità la Turchia non si rivelò disponibile, ma,

grazie alla collaborazione degli altri Paesi, ci rendemmo conto che ne potevamo fare a meno.

Domanda: se avessero viaggiato solo le carte, saremmo arrivati agli stessi clamorosi risultati? Neanche per sogno, non c'è dubbio!

Seconda vicenda. Nel maggio del 1983 ci recammo a Il Cairo per dar corso a una rogatoria internazionale recepita dal Governo egiziano. Un'azione combinata delle polizie egiziana e greca aveva portato al sequestro di ben 200 kg di eroina ospitati a bordo della nave Alexandros G., bloccata e perquisita mentre attraversava il canale di Suez.

L'intero equipaggio era stato arrestato. Tra questi c'era anche un cittadino italiano, Fioravante Palestini, noto al pubblico dei telespettatori in quanto protagonista di un famoso spot pubblicitario della Plasmon. Tramite Interpol, la nostra Polizia fu informata della vicenda. Ma che ci faceva l'«uomo Plasmon» a bordo dell'Alexandros G.?

Gli approfondimenti dell'indagine accertarono che Palestini, non molto tempo prima, era entrato in contatto nella sua Giulianova, cittadina abruzzese, con il mafioso palermitano Gaspare Mutolo che era in soggiorno obbligato proprio in quella località.

Mutolo era un esponente della famiglia mafiosa di Partanna-Mondello nei confronti del quale proprio io avevo, poco tempo prima, emesso un ordine di cattura per traffico di stupefacenti. Coincidenza non priva di significato.

L'interrogatorio di Palestini avvenne nel carcere de Il Cairo. L'imputato non accettò di collaborare, ma non negò il suo rapporto con Mutolo lasciandoci chiaramente intendere che la sua presenza sulla nave ne era la conseguenza.

Riferì di essersi imbarcato sull'Alexandros G. nel porto thailandese di Phuket con destinazione verso le coste italiane. Precisò che, prima di salire a bordo, si era incontrato, come indicatogli da Mutolo, con un certo "Kin", organizzatore della spedizione del carico sul quale avrebbe dovuto vigilare durante la navigazione. Questo, e non altro, era il suo compito.

Prendemmo, così, atto di avere scoperto un altro grosso traffico di stupefacenti gestito da esponenti mafiosi che avrebbe dovuto seguire un itinerario per noi del tutto inedito. La quantità di eroina sequestrata era tale

da indurci a ritenere che i personaggi coinvolti dovevano essere di rango mafioso elevato. La vicenda ebbe un seguito assai interessante. Qualche tempo dopo, sempre tramite Interpol, la nostra Polizia ricevette comunicazione dell'arresto di quattro corrieri di droga, provenienti dalla Thailandia, avvenuto nello stesso giorno negli aeroporti di Londra, Parigi, Amsterdam e Francoforte.

La coincidenza ci sembrò di notevole interesse. Attivate le rogatorie internazionali, partimmo per i Paesi interessati per procedere all'interrogatorio dei corrieri. Rientrammo in Italia portando con noi quattro campioni dell'eroina sequestrata.

La perizia chimico-tossicologica da noi immediatamente disposta accertò che quei campioni appartenevano alla stessa "partita", compreso quello relativo all'eroina trasportata dall'Alexandros G. consegnatoci dalle autorità egiziane.

Il corriere arrestato a Parigi era un italiano. Anche lui, come Palestini, riferì di avere ricevuto in consegna la droga sequestratagli da un certo "Kin", che era contattabile attraverso una sorta di casella postale. Le autorità thailandesi non ebbero difficoltà a identificare il titolare della casella postale in Ko Bah Kin.

In esecuzione del mandato di cattura da noi emesso, fu immediatamente arrestato ed estradato in Italia. Interrogato, ci fornì una serie di elementi che condussero nelle patrie galere i suoi corrieri mafiosi. Fine dell'operazione.

Ritorna il quesito: se non avessimo attivato ed eseguito personalmente le rogatorie di cui sopra, l'esito della vicenda sarebbe stato lo stesso? Uguale la risposta.

A conferma della progressiva solidità dei rapporti instaurati a seguito dei diretti e personali contatti mantenuti con i nostri interlocutori stranieri è utile ricordare il collaboratore di giustizia Tommaso Buscetta. Il suo contributo risultò utilissimo non solo al nostro lavoro, ma anche a quello dei nostri colleghi americani che, grazie alle sue rivelazioni, sgominarono pezzi importanti della criminalità mafiosa d'oltreoceano. In forza della reciproca e sperimentata fiducia, Buscetta trascorse il resto della sua vita negli USA restando a nostra disposizione in tutte le occasioni in cui lo ritenevamo necessario.

La stima e la fiducia conquistate da Falcone furono tali da indurre il Congresso degli Stati Uniti a votare all'unanimità, nei primi di giugno del 1992, un documento nel quale testualmente si afferma: «L'uccisione del giudice Falcone è un delitto da ritenersi consumato anche in danno diretto degli Stati Uniti d'America».

«*Nemo propheta in Patria*», verrebbe voglia di soggiungere...

FOLLOW THE MONEY: IL METODO FALCONE

Sulle tracce dei trafficanti di droga tra Italia e USA

Leonardo Guarnotta

Giovanni Falcone aveva avvertito già 40 anni fa l'esigenza di una collaborazione investigativa e giudiziaria tra le nazioni per poter sconfiggere la mafia. A gennaio del 1980 il capo dell'Ufficio istruzione di Palermo, Rocco Chinnici, lo incaricò di istruire il procedimento penale a carico di Rosario Spatola, un costruttore e faccendiere siciliano sospettato di essere al centro di un maxitrafico di droga tra Palermo e New York, città in cui prosperavano, commerciando in armi ed eroina, ben cinque "famiglie" mafiose.

Quel processo, in cui erano coinvolti importanti soggetti legati a Cosa Nostra, consentì a Falcone di comprendere che la potenza economica della mafia aveva superato i confini della Sicilia, che era riduttivo e fuorviante indagare solo a Palermo e che, soprattutto, era necessario seguire il denaro, penetrare nei "santuari" delle banche in cui finivano e venivano "ripuliti" gli ingentissimi capitali accumulati con i traffici internazionali di armi e droga.

Falcone capì dunque che era necessario fare un passo avanti, dare una svolta alla strategia di attacco alla mafia economica e finanziaria che aveva esteso i suoi tentacoli anche all'estero, in particolare negli Stati Uniti e in Canada, e che questo cambio di passo imponeva una collaborazione con gli organi investigativi e giudiziari di quelle nazioni.

LEONARDO GUARNOTTA, già magistrato dell'Ufficio istruzione di Palermo e presidente del Tribunale di Palermo, segretario generale della Fondazione Giovanni Falcone.

Col caso Spatola ebbero inizio le missioni negli USA di Giovanni Falcone e poi, negli anni, degli altri componenti del pool, tra cui io. Cercavamo oltreoceano le prove, ma non solo. Eravamo interessati a imparare dall'esperienza di investigatori e funzionari dell'FBI, il principale corpo della polizia federale statunitense, e della DEA, l'agenzia anti-droga americana.

Nel corso della sua prima missione a New York, si aprì agli occhi di Falcone un mondo nuovo, un metodo investigativo all'avanguardia. Gli investigatori americani avevano la disponibilità di strumenti di lavoro per noi all'epoca avveniristici: parlo delle agende elettroniche, le antenate del computer, mentre noi del pool e i colleghi pm annotavamo ancora i nomi degli imputati e le informazioni con carta e penna.

Grazie all'empatia che si stabilì tra Giovanni Falcone e Louis Freeh, all'epoca procuratore federale a New York, poi direttore dell'FBI, fu possibile ottenere la piena collaborazione del Federal Bureau of Investigation, di Rudolph Giuliani, procuratore distrettuale e poi sindaco di New York, e di Richard Martin, procuratore del distretto di Manhattan.

L'FBI allora indagava sulla cosiddetta Pizza Connection: un affare miliardario gestito dalla Cosa Nostra americana che esportava eroina per un miliardo e mezzo di dollari (circa 2000 miliardi delle vecchie lire) da Palermo agli Stati Uniti, utilizzando come facciata una rete di insospettabili pizzerie e ristoranti italiani.

I miei viaggi con Falcone negli USA cominciarono nel 1984, quando ormai la strada della collaborazione con gli americani era tracciata. Ricordo una serie di missioni nei penitenziari statunitensi per interrogare i mafiosi detenuti in America imputati nel processo Pizza Connection. Personaggi che tornavano da protagonisti anche nelle indagini di noi magistrati palermitani. Parlo del capomafia di Cinisi Tano Badalamenti, di Pietro Alfano, di Salvatore Greco. Condannati a pene pesantissime negli USA, erano sotto processo anche in Italia e, sulla scorta degli elementi acquisiti nel corso di tante rogatorie, vennero tutti rinviati a giudizio, anni dopo, davanti il Tribunale di Palermo.

Ricordo i viaggi in Canada a caccia del tesoro del sindaco mafioso di Palermo, Vito Ciancimino, e la sentenza-ordinanza che chiuse un'inchiesta sugli investimenti immobiliari da lui fatti a Montreal e sulle operazioni bancarie, attraverso la Svizzera, gestite dal "consigliori" di Cosa Nostra

americana Michael Pozza. Trecentocinque pagine di ricostruzione più migliaia e migliaia di allegati, compresi gli atti degli 007 della Banca d'Italia, per spiegare da dove venisse il tesoro di Vito Ciancimino.

La collaborazione con gli investigatori d'oltreoceano fu per noi fondamentale in un momento in cui la burocrazia e soprattutto l'enorme differenza dei sistemi giudiziari italiano e americano rendevano tutto più difficile. Gli americani erano avanti non c'è che dire. Basti pensare al fatto che avevano già una legge sui pentiti mentre in Italia, all'epoca ancora agli albori delle collaborazioni eccellenti, abbiamo dovuto attendere il 1991 per una disciplina della materia. La nostra, ai tempi di Tommaso Buscetta, era una gestione "artigianale" del fenomeno: il «boss dei due mondi» veniva interrogato in questura, Marino Mannoia, «il chimico» di Cosa Nostra che si occupava della raffinazione dell'eroina, in una chiesa sconosciuta.

Da allora tanta strada è stata fatta. Ormai è consolidata l'idea che il crimine organizzato ha assunto la dimensione di un fenomeno di portata mondiale, contro il quale nessuna iniziativa di contrasto e di prevenzione potrebbe raggiungere risultati efficaci se non fosse frutto condiviso di una coordinazione e di una maggiore armonizzazione legislativa tra gli Stati.

Forti di questa consapevolezza, le Nazioni Unite si sono impegnate nell'adozione di strategie di contrasto su scala globale e, a seguito di un cammino a tappe graduali, sono pervenute all'elaborazione di veri e propri "standard normativi", destinati a costituire il minimo comune denominatore dei sistemi penali dei Paesi membri. L'esperienza dell'ONU verso una lotta coordinata al crimine organizzato si è condensata e realizzata nella Convenzione siglata a Palermo nel dicembre 2000.

COME INCASTRAMMO I BOSS DI PIZZA CONNECTION

Le memorie dell'ex direttore dell'FBI sulla cooperazione Italia-USA

Louis Freeb

La sezione "Criminalità organizzata" del Federal Bureau of Investigation (FBI) ospitò, nell'ottobre del 1982, una Conferenza internazionale delle forze dell'ordine nella sede della sua Accademia a Quantico, in Virginia. Rappresentanti degli Stati Uniti, dell'FBI, della DEA e del servizio doganale statunitense, del Canada e dell'Italia si riunirono per discutere e fare il punto sulle infiltrazioni della mafia siciliana negli Stati Uniti. La Gendarmeria Canadese aveva già allora indagato con successo sui membri di Cosa Nostra siciliana che erano stati coinvolti nel commercio mondiale di eroina dalla fine degli anni '60 a tutti gli anni '70. Alcuni si erano spostati negli Stati Uniti. Nella delegazione italiana c'era un magistrato molto determinato, Giovanni Falcone. Questo incontro ha segnato l'inizio della cooperazione italo-americana che è poi proseguita per anni.

Falcone, la moglie e tre uomini della scorta rimasero vittime del tritolo mafioso nel 1992 mentre viaggiavano dall'aeroporto di Palermo verso casa. Un busto di bronzo del giudice siciliano venne in seguito eretto nel Falcone Memorial Garden presso l'Accademia dell'FBI per onorare la sua devozione alla legge e il suo coraggio nella lotta contro la criminalità organizzata.

Come ex direttore dell'FBI, all'epoca assegnato al Distretto Meridionale di New York per collaborare con l'accusa nel processo "Donnie Brasco",

LOUIS FREEH, già capo del Federal Bureau of Investigation (FBI).

ho assunto il compito di assistere alla stesura di una perizia giurata che si basava sul complesso delle informazioni provenienti dall'analisi delle telefonate e delle indagini fatte da più Agenzie. Gli agenti dell'FBI, della DEA e della Dogana statunitense si erano messi al lavoro insieme per assemblare l'enorme mole di informazioni raccolte durante l'inchiesta. Ne venne fuori una relazione di 101 pagine che fu presentata al quartier generale dell'FBI e al Dipartimento di Giustizia.

In sintesi, nella perizia giurata si affermava che c'era motivo di credere che un nucleo della mafia siciliana, che agiva negli Stati Uniti e che era associato alla famiglia Bonanno, fosse coinvolto in un'attività di riciclaggio di denaro e di traffico di droga, e che questa organizzazione operasse da più di dieci anni. All'epoca, il clan su cui si stava indagando fu ritenuto una "costola" siciliana della famiglia Bonanno.

Nel febbraio del 1983 si tenne una riunione a New York. Vi parteciparono rappresentanti dell'FBI di New York, di Newark, di Philadelphia, di Detroit, di Chicago, di Springfield e di Milwaukee, oltre a funzionari della DEA, della Dogana statunitense e dei quartier generali dell'FBI e della DEA. Ogni ufficio e Agenzia presentò una sintesi delle informazioni che erano state raccolte nelle indagini sui membri della criminalità organizzata siciliana all'interno delle rispettive aree. Copie della perizia giurata vennero condivise con altre divisioni operative per avere l'autorizzazione a effettuare indagini mediante sorveglianza elettronica. Quando l'inchiesta entrò nella fase operativa, apparve evidente la mancanza di interpreti del dialetto siciliano. Due ausiliari del New York Office che avevano familiarità con quell'idioma (una ex casalinga che parlava diverse lingue e un tecnico) vennero reclutati per assistere uno degli agenti che seguiva l'indagine e che era un madrelingua siciliano. La DEA contribuì con diversi uomini e anche il dipartimento di polizia di New York (NYPD) fornì personale che conosceva il dialetto. Poco dopo iniziarono le intercettazioni a Newark, a Philadelphia, a Chicago, a Springfield e a Milwaukee. Quando l'indagine si ampliò, gli uffici reclutarono pensionati e loro familiari per dare assistenza nelle traduzioni. L'ufficio di collegamento dell'FBI a Roma ottenne l'aiuto dei servizi italiani nel monitoraggio e nella traduzione delle telefonate. Si instaurò un rapporto di lavoro con la polizia italiana e uno scambio di informazioni. Una foto, scattata da investigatori di Palermo

nel febbraio del 1980, permise di identificare dei soggetti statunitensi che stavano preparando la spedizione negli Stati Uniti di 40 chilogrammi di eroina. La partita di droga venne sequestrata dalle autorità italiane prima di lasciare la Sicilia. La testimonianza di un coimputato avrebbe successivamente collegato la spedizione ai soggetti statunitensi.

Dopo tre anni di attività alcuni dirigenti ritennero che si fosse vicini a una rapida conclusione dell'inchiesta ma quel che era venuto fuori era in realtà un'associazione internazionale a un livello che non era mai stato conosciuto dall'FBI.

Dopo trenta giorni di intercettazioni, emerse che tutti i soggetti parlavano in siciliano, utilizzando frasi codificate per discutere di affari illeciti. La sorveglianza del boss Salvatore Catalano, affiliato alla famiglia Bonanno, e degli uomini della sua gang ci portò in numerosi caffè italiani che erano luoghi di ritrovo sociale, dove gli avventori parlavano dei paesi d'origine, leggevano giornali italiani e giocavano a carte. In realtà nei caffè si praticava anche il gioco d'azzardo, con grandi somme che cambiavano di mano, e gli usurai siciliani prestavano denaro che poi diventava uno strumento di reclutamento per il commercio della droga tra l'Europa e la città di New York. Un soggetto era noto per aver investito in un caseificio: un'attività di copertura, tanto che la polizia appurò che le mucche stavano morendo perché non venivano munte.

La squadra che sorvegliava Catalano identificò nel quartiere un'unità di sorveglianza della polizia distrettuale di New York che stava portando avanti un'indagine sotto copertura per conto della Narcotici di Brooklyn Nord sul traffico di stupefacenti in un locale: l'Aiello's Café. Venne organizzato un incontro nella sede della polizia distrettuale di New York tra i comandanti della Narcotici di Brooklyn Nord e l'FBI. Fu presto chiaro che entrambe le agenzie stavano indagando sulla stessa organizzazione. Al termine della riunione, si decise di unire le forze per affrontare il problema.

L'inchiesta provò un maxiriciclaggio di denaro. Tra il 1980 e il 1988, oltre 60 milioni di dollari, in banconote usate di piccolo taglio, erano stati contrabbandati o trasferiti per vari canali da New York alla Svizzera, all'Italia e in Turchia. I contanti venivano inviati dagli Stati Uniti tramite bonifici e grazie a conti di intermediazione aperti, presso la EF Hutton e la Merrill Lynch, a nome di aziende di facciata dei mafiosi. Diversi trasferimenti

di denaro vennero fatti con Swiss Airways con valigie Samsonite piene di banconote. Tra luglio e dicembre 1980, una tonnellata di denaro contante era stato stato inviato dagli Stati Uniti. 17,5 milioni di dollari spediti per pagare al fornitore turco oltre 8.700 kg di morfina base. Sulla base dei prezzi del giorno, il valore al dettaglio dell'eroina venduta negli Stati Uniti all'epoca era stimato in 4,8 miliardi di dollari.

Nel giugno del 1983 Rudy Giuliani venne nominato procuratore degli Stati Uniti per il Distretto Meridionale di New York. La sua nomina al prestigioso ufficio coincise con le indagini dell'FBI e con le successive azioni penali contro il crimine organizzato nell'area di New York. La presenza di Giuliani fu di grande importanza per i successi ottenuti nella lotta alla criminalità organizzata.

Tra il giugno e l'agosto del 1983, un agente della DEA sotto copertura a Philadelphia prese contatto con il proprietario di una pizzeria. L'indagine congiunta FBI/DEA cominciò a individuare i contatti del commerciante. L'agente negoziò con lui un piccolo acquisto di eroina e il proprietario della pizzeria avvertì i suoi fornitori: dei soggetti di New York e del New Jersey.

Il poliziotto propose allora due ulteriori acquisti di eroina e gli investigatori di Philadelphia, New York e Newark appurarono che la droga veniva da New York e Newark. Dalle intercettazioni vennero fuori dei riferimenti ad articoli pubblicati su giornali italiani che parlavano di un uomo, senza però che gli intercettati ne facessero mai il nome. Certi riferimenti e diversi altri indizi ci portarono a sospettare che la persona di cui si parlava fosse Gaetano Badalamenti. Badalamenti era il boss della sua "famiglia" a Cinisi, un paese che si trova vicino all'aeroporto di Palermo. Era stato il capo della "Cupola", il boss dei boss. Nel 1978 venne "deposto" da un altro clan durante la guerra di mafia. Questo evento coincise con una recrudescenza degli attacchi contro le forze dell'ordine e con l'inizio dell'attacco della mafia ai magistrati in Sicilia. Badalamenti divenne un uomo braccato e fu costretto a nascondersi per salvarsi la vita. I sospetti dell'FBI furono trasmessi alle autorità italiane dall'ufficio di collegamento di Roma e un collaboratore di Giovanni Falcone, Ninni Cassarà, venne negli Stati Uniti per sapere di più dell'indagine dell'FBI. Cassarà era un giovane commissario di polizia "arruolato" da Falcone per indagare sulle attività criminali della mafia. Venne accompagnato al quartier generale di

New York dell'FBI dove incontrò gli agenti addetti alle intercettazioni. Non riusciva a credere che telefonate dell'ex boss dei boss siciliano fossero state intercettate a New York. Si convinse solo dopo aver ascoltato direttamente la voce di chi si sospettava fosse Badalamenti. Alla fine di quella lunga giornata, il commissario, che era arrivato la mattina dall'Italia, andò con gli agenti dell'FBI in un locale lì vicino per mangiare: fu il suo primo hamburger americano. Durante la cena, Cassarà continuava a manifestare la sua meraviglia per il fatto che Badalamenti fosse stato intercettato mentre chiamava da un telefono di New York. Tragicamente, pochi anni dopo questo incontro, nell'agosto del 1985, insieme a un agente di scorta, venne assassinato dalla mafia davanti al portone di casa sua.

Stava diventando evidente che gli statunitensi e Badalamenti erano in procinto di pianificare una spedizione di una grossa quantità di droga. Alcune allusioni fatte durante le telefonate ci portarono a sospettare fortemente che il "padrino" fosse in Brasile. I sospettati statunitensi iniziarono a ricevere chiamate nelle cabine pubbliche di Queens e Long Island. Utilizzavano dei codici per indicare quale numero di telefono sarebbe stato utilizzato per le loro conversazioni. Venne subito preparata una richiesta di autorizzazione alle intercettazioni che venne portata a mano al quartier generale dell'FBI per ottenere l'ok nel giro di 48 ore. Grazie alla competenza degli agenti tecnici, fummo in grado di registrare ogni conversazione fatta dalle cabine telefoniche. Tentammo per giorni di rintracciare da dove partiva la telefonata per poter localizzare Badalamenti. Fummo in grado di restringere la ricerca a una serie di telefoni a gettoni posizionati in un ufficio postale di Rio de Janeiro e mandare nostri agenti in Brasile per individuarlo e cercare di arrestarlo mentre stava telefonando ai complici negli Stati Uniti. All'ora stabilita, Badalamenti fece la sua solita telefonata per gli USA, ma gli agenti di Rio non furono in grado di rintracciarlo. Durante la chiamata, il boss ci fornì una nuova pista quando disse che si era trasferito e che aveva incaricato suo nipote di recarsi a Madrid per discutere alcuni affari. L'interlocutore era Pietro Alfano, proprietario di una pizzeria nell'Oregon. Alfano seguì le istruzioni dello zio e rapidamente prenotò un volo per la Spagna. Il 6 aprile, gli agenti di Chicago lo pedinarono da casa all'aeroporto, dove si imbarcò su un volo KLM per Madrid. A New York ci si mobilitò inviando in Spagna diversi agenti.

L'FBI non aveva un ufficio di collegamento a Madrid e la copertura venne fornita dall'ufficio di Parigi. La DEA, invece, aveva un suo ufficio in Spagna e un suo rappresentante si coordinò con la polizia spagnola per identificare Alfano al suo arrivo, la mattina del 7 aprile. Alfano fu subito accolto da uno dei figli di Badalamenti e insieme presero un taxi. La polizia spagnola seguì la coppia fino a un grattacielo di una zona residenziale di Madrid. Gli ufficiali però non furono in grado di seguirli all'interno e localizzare così l'appartamento in cui erano entrati, per cui si limitarono ad appostarsi davanti all'ingresso. Il giorno successivo, a mezzogiorno, l'8 aprile, Alfano e un individuo più anziano uscirono dall'edificio e si incamminarono verso una panetteria e la polizia spagnola colse l'occasione per arrestare entrambi.

Durante l'interrogatorio, Badalamenti negò la sua identità e disse di essere un certo Paulo Alves Balboa. Raccontò anche che viveva in un hotel, ma non fu in grado di indicarlo. Gli ufficiali spagnoli tornarono quindi al grattacielo, fecero irruzione nell'appartamento di Badalamenti e arrestarono la moglie e il figlio del boss, Vito, che aveva accolto Alfano all'aeroporto.

Intanto a New York si stavano definendo i piani per operare arresti in diverse località degli Stati Uniti. Verso le 11, il quartier generale dell'FBI chiamò New York per confermare che Badalamenti e Alfano erano stati arrestati dalla polizia spagnola e questo diede il via all'operazione di polizia negli Stati Uniti. Quello stesso giorno, Giovanni Cangiolosi, un altro membro dell'organizzazione sospettato di essere un messaggero tra USA e Italia, venne accompagnato al terminal Alitalia dell'aeroporto JFK da diversi mafiosi di New York che attesero che superasse i controlli di sicurezza prima di ritornare in città. Mentre Cangiolosi stava per imbarcarsi sull'aereo, fu arrestato da agenti e detective della polizia di New York, che lo fecero scendere dalla scaletta e lo fecero salire su un'auto che attendeva sulla pista. Portava con sé una grossa somma in dollari e lire italiane, oltre a un elenco di numeri telefonici. Il giorno dopo, 9 aprile 1984, scattarono gli arresti e le perquisizioni nei confronti dei mafiosi americani individuati nel corso dell'inchiesta. La perizia giurata utilizzata per le intercettazioni era cresciuta intanto fino a raggiungere le 660 pagine e divenne la base per l'accusa nei processi successivi.

Il 19 aprile 1984, nel Distretto Meridionale di New York venne presentato un atto di accusa per associazione a delinquere contro 38 persone;

dieci furono accusate anche di traffico di stupefacenti. Col tempo alle imputazioni originarie si aggiunsero quelle di violazioni valutarie, violazioni della legge sul segreto bancario.

Prima dell'avvio del processo passarono altri quindici mesi di indagine e ricerca di prove da parte del team di investigatori. I potenziali testimoni vennero identificati in Italia, Canada, Turchia e Spagna. Furono trovate impronte digitali e registrazioni di transazioni finanziarie e fatti una serie di interrogatori videoregistrati a imputati detenuti nelle carceri di altri Stati, come la Svizzera e l'Italia. Gli interrogatori vennero depositati durante il processo per corroborare le prove raccolte nel corso dell'inchiesta. Il processo iniziò il 30 settembre 1985 e si tenne nella più grande aula di tribunale al Foley Square Courthouse, SDNY. Furono costituite due giurie (membri e supplenti). Ore di conversazioni intercettate in tutto il Paese vennero lette alla giuria da un gruppo di attori. Le chiamate intercettate furono confermate dalla testimonianza degli agenti di polizia provenienti dalla Spagna e dall'Italia, dai detective del dipartimento di polizia di New York, dagli imputati che avevano scelto di collaborare e da numerosi agenti di sorveglianza di New York, Newark, Philadelphia, Chicago, Springfield, Milwaukee e Divisioni di Detroit. Fu inclusa agli atti anche la prova delle impronte digitali recuperate dalle transazioni di stupefacenti e dalle confische e portate alla luce dall'analisi di laboratorio della DEA. La pubblica accusa chiamò un totale di 300 testimoni, introdusse 12 deposizioni straniere, tre testimoni complici del clan, tra cui due "pentiti", che furono i primi a collaborare con i procuratori italiani e che furono portati poi negli Stati Uniti. Il 10 febbraio 1986, le autorità italiane iniziavano il maxiprocesso di 474 imputati a Palermo. Giovanni Falcone ne era il procuratore principale e fu in grado di utilizzare alcune prove sviluppate durante l'inchiesta statunitense. Durante l'indagine "Pizza Connection", Falcone venne negli Stati Uniti e incontrò procuratori e investigatori. Si confrontò con me, con Rudolph Giuliani e con altri membri della squadra dell'accusa. Fu in grado di introdurre la dichiarazione giurata degli Stati Uniti e le incriminazioni dei mafiosi americani nel suo materiale probatorio.

Il suo processo terminò il 16 dicembre 1987 con la condanna di 360 imputati. L'indagine "Pizza Connection" si è conclusa circa 17 mesi dopo il suo inizio, il 2 marzo, 1987, con la condanna di 18 dei 22 imputati.

LE TRATTATIVE CHE PREPARARONO LA CONVENZIONE DI PALERMO

Umberto de Augustinis

La Conferenza di Palermo iniziata l'11 dicembre 2000 e diretta alla firma della Convenzione ONU contro il crimine organizzato transnazionale (TOC) e dei due protocolli complementari contro il traffico illecito di migranti via terra, via mare e via aria (*trafficking*) e contro il "contrabbando" di esseri umani (*smuggling*) fu prevista dall'art. 1 della legge 27 ottobre 2000, n. 204. Fu una tappa di un processo praticamente lungo otto anni, che iniziò proprio nell'anno delle stragi di Capaci e Palermo con la partecipazione di Giovanni Falcone, quale capo delegazione alla Commissione delle Nazioni Unite sulla Prevenzione della Criminalità e la Giustizia Penale, che aveva come fine il potenziamento delle iniziative contro la criminalità organizzata transnazionale.

Fu la prima espressione dell'importanza attribuita dalla Comunità internazionale al concetto di "transnazionalità", perché si sforzò di individuare il maggior numero di fenomeni riconducibili alle opportunità della globalizzazione con caratteristiche, quindi, assolutamente diverse dal normale concetto di internazionalità che aveva caratterizzato, fino a quel momento, la maggior parte degli interventi della Comunità internazionale in tema di contrasto alla criminalità.

UMBERTO DE AUGUSTINIS, sostituto procuratore generale presso la Corte di Cassazione ed esperto presso l'Ufficio legislativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Forse le stesse stragi del 1992 un giorno potrebbero essere lette come crimini “transnazionali”, se non altro perché dirette contro agenti “transnazionali” eccezionali.

Nel novembre 1994 si tenne la Conferenza Ministeriale Mondiale sulla Criminalità Organizzata (Napoli, 21-23 novembre), importante tappa preparatoria, perché portò all’approvazione della dichiarazione politica e al piano di azione globale contro il crimine organizzato transnazionale. La grande importanza dell’evento fu, purtroppo, eclissata mediaticamente da eventi giudiziari interni, con la pubblicazione della notizia, anticipata dal “Corriere della Sera” il 21 novembre, di un invito a comparire per il Presidente del Consiglio in carica, il 22 novembre 1994, nell’ambito di un’indagine penale sulla violazione della legge sui diritti televisivi. La notizia finì col concentrare l’attenzione quasi solo su questi fatti, ma, soprattutto, il clima intorno all’eccezionale evento internazionale di Napoli divenne incandescente e certamente poco sereno, dato il risalto planetario che la vicenda finì con l’assumere.

Anche per questo, dopo Napoli, si susseguirono diverse riunioni ONU di rango interministeriale sull’argomento crimine transnazionale, più o meno ristrette, tra le quali la Conferenza 1995 latinoamericana. Nel 1996, con il Governo Prodi, io, come esperto presso l’Ufficio legislativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, assieme con una nutrita rappresentanza delle amministrazioni interessate, fui arruolato per seguire i negoziati per la redazione di quelli che sarebbero divenuti oggetto del lavoro dell’apposito Comitato (istituito nel dicembre 1998): la redazione della Convenzione base e dei primi due protocolli (contro lo *smuggling* e contro il *trafficking*). Quella sulle armi, familiarmente ribattezzata «*bombing*» dagli addetti ai lavori, di grande interesse per il Giappone, arriverà a trattativa avviata.

Capo della delegazione italiana era il professore Umberto Leanza, capo dell’Ufficio del contenzioso diplomatico del Ministero degli Affari Esteri.

I lavori si svolgevano per lo più nella sede dell’ONU, al Vienna International Center (VIC). La vivacità delle discussioni, che continuavano nella mensa internazionale frequentatissima, era il segno più vistoso del fatto che ci si accorgeva di prendere parte a un “evento”.

L’attenzione sul protocollo per il contrasto allo *smuggling* era stata, peraltro, sollecitata dall’Italia (e dall’Austria), molto allarmata già allora dal

collegamento tra criminalità organizzata e sfruttamento dell’immigrazione illegale. Bisogna ricordare che la definizione di *smuggling* («*Smuggling of migrants shall mean the procurement, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit, of the illegal entry of a person into a State Party of which the person is not a national or a permanent resident*») fu una delle tappe più complesse della trattativa, ma anche un’ottima, prima definizione di un fenomeno già all’epoca fortemente in espansione e non facilmente riassumibile in una soluzione sintetica, ma certamente molto connesso ai temi caldi della globalizzazione. Gli Stati Uniti videro subito molto favorevolmente l’intervento come un mezzo per individuare e combattere quanto c’era dietro i problemi di frontiera, dal canto loro, col Messico. Queste situazioni “locali” caratterizzarono fortemente la trattativa per gli inevitabili contrasti tra rappresentanza di Paesi ad alta migrazione e Paesi ad alta immigrazione. Certamente, la consapevolezza dei partecipanti ruotava intorno all’esistenza di un genere (la criminalità organizzata) privo di confini operativi, ma soprattutto trasformato dalla globalizzazione perché attratto da qualunque fonte di arricchimento, comprese le più odiose (come, appunto, lo *smuggling* e il *trafficking*).

La Convenzione affrontò anche i principali campi di intervento di contrasto alla TOC, fra i quali la corruzione e il riciclaggio (*money laundering*), temi sui quali il dibattito fu lungo e complesso e fece emergere anche posizioni molto divergenti di alcuni Paesi. L’apporto italiano fu molto apprezzato per l’esistenza acquisita di un’ottima esperienza sul tema, con utilizzo di un buon corredo di giurisprudenza qualificata e apprezzata. Rimarchevole anche il richiamo, nella discussione, alla vasta esperienza italiana in tema di confisca e di protezione di testimoni.

Il nodo dell’attività era, ovviamente, lavorare sulla definizione base e sul contenuto di crimine organizzato, nozione, all’epoca, molto poco assimilabile in chiave universale dalle delegazioni di vari Paesi. Ovvio, infatti, il valore fortemente politico del concetto connesso alle regole tipiche della globalizzazione e le possibili ricadute in termini di politica interna, specie in riferimento a ordinamenti e Paesi molto gelosi della loro sovranità.

Erano frequenti le riunioni di gruppi/sottogruppi, su base di interessi comuni. Gli italiani potevano godere della preziosa ospitalità offerta dalla Rappresentanza Permanente d’Italia presso le Organizzazioni

Internazionali a Vienna e dal magistrato addetto alla Rappresentanza, Gino Polimeni, molto utile nelle trattative anche per aver raccolto nel tempo molti insegnamenti direttamente dall'azione del pool di Palermo. Assolutamente di particolare importanza per i lavori, comunque, deve considerarsi l'apporto della delegazione USA, di notevole qualità, numerosa e molto operativa. Buona parte dei testi e degli emendamenti proposti erano approfonditi e corretti da essa. La cosa riveste un'importanza particolare, perché è anche il segno di quanto ancora fosse vivo il ricordo del ruolo svolto presso il Governo degli Stati Uniti da Giovanni Falcone e di quanto fosse stato ormai assimilato e apprezzato l'impegno a combattere Cosa Nostra nel contesto offerto dall'ONU. Nella fase della negoziazione era possibile individuare le radici dell'alleanza transnazionale a combattere una criminalità non meno transnazionale. A ben pensare, si tratta della nascita di una consapevolezza e di un metodo, gli sviluppi dei quali arrivano ai nostri tempi.

È significativo che l'anno dopo la strage di Capaci fosse eletto Presidente degli USA Bill Clinton e che, al momento della firma della Convenzione di Palermo, alla guida degli Stati Uniti ci fosse ancora lo stesso Clinton, assicurando, così, all'intera trattativa pre-Palermo una sostanziale coerenza e continuità politica sconosciuta ad altri Paesi. Ciononostante, man mano che il lavoro di preparazione procedeva, ci si rendeva conto che a Palermo si sarebbe svolto un evento di grande importanza, ma non conclusivo.

La convinzione era che i problemi, che man mano emergevano e restavano sul tappeto, avrebbero comunque richiesto un'implementazione e un approfondimento che non avrebbero potuto che partire dalla conclusione della stessa Conferenza di Palermo. Di questa consapevolezza vi è traccia progressivamente crescente nei *draft* dei testi, che rivelano come tutti i delegati si sentissero ormai partecipi di un complesso meccanismo da tenere in vita soprattutto perché configurava uno sforzo corale di lavorare insieme su un tema di crescente rilevanza e attualità in quanto collegato a un nuovo, irreversibile atteggiarsi del peggior *dark side* della società globale e del suo veloce sviluppo. La consapevolezza diventerà certezza al momento dell'attacco, a New York, alle Torri gemelle, poco meno di un anno dopo la firma della Convenzione di Palermo TOC, aggiungendo alla discussione l'inquietante tema del terrorismo transnazionale.

Oggi ci si chiede «*what the international community can do to improve the implementation of the Palermo Convention to bring about a sustainable reduction in the harm of TOC?*», e tale domanda spiega l'impossibilità stessa di ritenere fermamente acquisito qualunque risultato se non prima l'impegno e, poi, lo sforzo stesso di contrastare il danno inferto al vivere civile. È motivo di orgoglio pensare che l'Italia, con i suoi eroi prima e con il suo impegno dopo, ha dato prova di tutto questo.

LE NAZIONI UNITE E IL CONTRASTO AL CRIMINE ORGANIZZATO

Genesi e contenuti degli accordi di Palermo

Francesco Testa

Il primo contesto nel quale le Nazioni Unite esaminarono e discussero questioni relative al crimine organizzato fu il quinto Congresso ONU sulla Prevenzione del Crimine, tenutosi a Ginevra nel 1975. Il Congresso dedicò infatti una sessione (“Cambiamenti nella forma e nella dimensione della criminalità transnazionale e nazionale”) alla criminalità intesa come business a livello sia nazionale che transnazionale.

Fu però successivamente, in occasione del settimo Congresso sulla Prevenzione del Crimine tenutosi a Milano nel 1985, che divenne sempre più evidente come l’incremento delle attività di crimine organizzato rappresentasse una seria minaccia a livello globale. In particolare il Congresso prese atto del fatto che il crimine organizzato aveva raggiunto un’estensione geografica, una dimensione internazionale e una diversificazione in attività lucrative del tutto nuove.

Anche l’ottavo Congresso Crimine, tenutosi a L’Avana nel 1990, trattò questioni concernenti il crimine organizzato (al punto “Azioni nazionali e internazionali contro il crimine organizzato e le attività terroristiche”). Il Congresso esaminò il problema del crimine organizzato transnazionale

FRANCESCO TESTA, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Chieti e Presidente del Working Group on Smuggling of Migrants della Conferenza degli Stati Parte della Convenzione ONU contro il crimine organizzato transnazionale.

alla luce dei nuovi sviluppi storici. Infatti il rapido aumento del numero di Paesi che avevano raggiunto l’indipendenza, insieme all’espansione delle attività criminali oltre i confini nazionali, determinarono il bisogno di nuove istituzioni internazionali che potessero adottare misure per garantire ordine e potenziare l’effettività degli sforzi di prevenzione del crimine.

Sulla base delle raccomandazioni dell’ottavo Congresso, l’Assemblea Generale nel 1991 compì un primo passo che si sarebbe poi rivelato fondamentale per il processo politico di cui parliamo, ossia l’istituzione della Commissione sulla Prevenzione del Crimine e la Giustizia Penale, quale commissione funzionale del Consiglio Economico e Sociale, composto dai rappresentanti di 40 Stati. In tal modo assicurando il diretto coinvolgimento dei governi nel processo decisionale e nella supervisione delle attività del programma.

La Commissione, da allora, è diventata l’organismo delle Nazioni Unite deputato alla definizione e alla adozione delle politiche universali in materia di prevenzione del crimine e di giustizia penale.

La prima sessione della Commissione Crimine si tenne nel 1992, e nello stesso anno il Consiglio Economico e Sociale (Ris. 1992/22) stabilì che essa avrebbe dovuto affrontare con priorità le questioni collegate al crimine transnazionale, al crimine organizzato, ai crimini economici, incluso il riciclaggio, e ai crimini contro l’ambiente.

La questione della elaborazione di una specifica convenzione contro il crimine organizzato transnazionale tornò in primo piano grazie alla risoluzione dell’Assemblea Generale 51/120 del 12 dicembre 1996, cui fece seguito l’iniziativa della Polonia di inoltrare all’Assemblea il testo della bozza di una convenzione contro il crimine organizzato transnazionale. Nel corso della sua sesta sessione (1997), la Commissione Crimine istituì un «*in-sessional open-ended working group*» con l’obiettivo di considerare la possibilità di elaborare una convenzione o delle convenzioni contro il crimine organizzato transnazionale e individuare gli elementi che avrebbero potuto esservi inclusi.

Il Gruppo di lavoro riconobbe che sarebbe stato opportuno elaborare una convenzione che fosse il più comprensiva possibile. Un aspetto problematico sarebbe stato arrivare a una definizione generalmente condivisa di crimine organizzato. Parecchi Stati erano dell’idea che tale definizione

non fosse necessariamente l'elemento più importante della convenzione e che un tale strumento avrebbe potuto venire ad esistenza anche senza la definizione di crimine organizzato. In questa direzione, si affermò anche che il fenomeno del crimine organizzato stava evolvendo con una tale rapidità che una definizione avrebbe limitato l'ambito di applicazione della convenzione omettendo attività in cui i gruppi criminali avrebbero potuto essere interessati. Altri Stati invece ritenevano che la mancanza di una definizione avrebbe mandato un segnale sbagliato circa la volontà e l'impegno politico della comunità internazionale.

La convenzione doveva essere anche uno strumento di «*capacity-building*» per gli Stati e le Nazioni Unite, occupandosi sia della raccolta, analisi e scambio di informazioni sia della previsione di assistenza. Inoltre la convenzione doveva prevedere misure contro il riciclaggio di denaro, includere disposizioni che ponessero l'obbligo in capo agli Stati di confiscare beni acquisiti illecitamente, e regolare altresì il segreto bancario.

La convenzione doveva infine garantire adeguata tutela per la protezione dei diritti umani e assicurare conformità con i fondamentali principi legali nazionali.

Nel corso della settima sessione della CCPCJ (1998), alcuni Stati membri sollevarono anche alcune questioni di loro interesse che potevano meritare attenzione anche a livello normativo internazionale. Così, l'Argentina propose l'elaborazione di una nuova convenzione contro il traffico di minori (anche se poi la discussione si allargò fino a ricomprendere dapprima il traffico di donne e poi in genere il traffico di esseri umani). L'Austria presentò alla Commissione la bozza di una convenzione internazionale contro lo «*smuggling of migrants*», mentre l'Italia presentò una bozza di protocollo contro il traffico marittimo di migranti. Il Giappone e il Canada rappresentarono l'idea che le questioni relative alla produzione illecita e al traffico illecito di armi da fuoco fosse sufficientemente matura per essere considerata a livello normativo.

La decisione politica raggiunta prevedeva lo stretto collegamento tra queste proposte e quella relativa alla creazione di una convenzione contro il crimine organizzato transnazionale. In quella sede si preferì fare riferimento ad «*additional instruments*» con riguardo ai nuovi strumenti proposti.

L'Assemblea Generale (Ris. 53/111 del 9 dicembre 1998), decise finalmente di istituire un «*open-ended intergovernmental ad hoc committee*» per elaborare una comprensiva convenzione internazionale contro il crimine organizzato transnazionale e per discutere dell'elaborazione di strumenti internazionali sul traffico di esseri umani, la produzione illecita e il traffico illecito di armi da fuoco, dei loro componenti e munizioni, e il traffico illecito (anche via mare) di migranti.

Fu proprio questo Comitato a negoziare il testo della Convenzione e dei suoi protocolli, che nel corso del 2000 vennero infine adottati dall'Assemblea Generale con le risoluzioni nn. 55/25 (Convenzione e Protocolli Migranti e Traffico di Persone) e 55/255 (Protocollo Armi da fuoco).

Possiamo senz'altro affermare che la Convenzione di Palermo è lo strumento di cooperazione in materia penale più innovativo, equilibrato e flessibile disponibile su scala universale. Essa conta, ad oggi, ben 178 Stati Parte su un totale di 193 Stati Membri delle Nazioni Unite.

Ma la Convenzione è soprattutto uno strumento duttile, che sfugge alla tradizionale classificazione "tematica" dei trattati multilaterali ed è invece suscettibile di applicazione a ogni forma di attività criminale di portata transnazionale (come specificato appunto dal paragrafo n. 6 della Ris. 55/25 dell'Assemblea Generale, che appunto si riferisce ad «*all forms of criminal activity*»). Essa ha dunque un ambito oggettivo di applicazione potenzialmente sconfinato, idoneo a "dare copertura" ai più svariati fenomeni di illegalità.

Nel corso della IX Conferenza degli Stati Parte, tenutasi nell'ottobre 2018, finalmente anche la Convenzione di Palermo è stata dotata del proprio Meccanismo di revisione (Ris. 9/1).

Si tratta di uno strumento previsto dalla Convenzione stessa (art. 32), ma che sinora non era mai stato adottato dalla Conferenza degli Stati Parte per la presenza di numerosi veti incrociati, concernenti principalmente i temi del finanziamento dello strumento e della partecipazione della società civile al suo funzionamento.

Il negoziato venne avviato nel 2011, sotto presidenza messicana, ma fallì bruscamente nel 2012 e poi nel 2013. Venne ripreso faticosamente su spinta italiana, producendo in successione le risoluzioni 7/1, 8/2 e la odierna 9/1.

La Conferenza degli Stati Parte, facendo uso del proprio potere di autoregolamentazione, ha adottato un Meccanismo di revisione prevalentemente ispirato al concetto di «*peer review*» proprio di analoghi strumenti già esistenti nel panorama internazionale (si pensi al Meccanismo di revisione UNCAC, al Multilateral Evaluation Mechanism in materia di lotta al traffico di droga nei Paesi sudamericani, il GRECO del Consiglio d'Europa in materia di contrasto alla corruzione e infine l'African Peer Review Mechanism), ma con profili di distinzione assai rilevanti, figli della condivisa "unicità" della Convenzione di Palermo.

1) Il processo di revisione dovrà essere trasparente, non intrusivo, imparziale e inclusivo;

2) Il processo di revisione non dovrà produrre nessuna specie di "classifica" tra gli Stati;

3) Dovrà essere un processo intergovernativo e tener conto del differente livello di sviluppo degli Stati, come anche delle differenze di tradizioni giuridiche, economiche e sociali degli Stati stessi.

Si è deciso di adottare un Meccanismo di revisione progressivo e "completo", che affronti cioè lo stato di implementazione di tutte le norme della Convenzione e dei tre protocolli, senza distinzioni di sorta.

Il processo di revisione partirà con una fase di raccolta informazioni: tutti gli Stati dovranno riempire dei questionari di autovalutazione per ciascuno degli strumenti di cui sono Parte. Due altri Stati estratti a sorte (uno della stessa area geografica, l'altro di un altro gruppo regionale) saranno chiamati a esaminare i testi di legge e le informazioni fornite, per verificare lo stato di attuazione delle relative previsioni convenzionali. Potranno chiedere chiarimenti, approfondimenti e testi normativi, e alla fine produrranno una lista di osservazioni contenente tutte le lacune, le difficoltà di implementazione (e anche i risultati positivi) individuati nel corso della revisione, nonché le eventuali necessità di assistenza tecnica.

Sono stati previsti e puntualmente disciplinati tutti i casi di eventuali incompatibilità a svolgere le funzioni di Paese revisore, nonché le modalità di eventuale ripetizione dei sorteggi.

Il processo di raccolta dati servirà non solo a conoscere lo stato di implementazione della Convenzione e dei protocolli in ciascuno Stato (il che sarà utilissimo per le attività di cooperazione internazionale dei magistrati

e delle forze di polizia di tutto il mondo: si pensi a quel che è accaduto per anni in materia di perquisizioni domiciliari per reati gravissimi, o alla mancata attuazione delle norme in materia di squadre investigative comuni), ma sarà anche utilizzato dal Segretariato per rilevare le linee di tendenza dei fenomeni criminali e delle risposte di politica criminale adottate nelle diverse aree geografiche del mondo.

Il processo durerà 10 anni: i primi due, appena iniziati, saranno necessari per finalizzare i questionari di autovalutazione e completare lo sviluppo del software di raccolta dati. I successivi otto, invece, saranno dedicati alla revisione vera e propria degli strumenti, le cui previsioni sono state raccolte in quattro *clusters* tematici, che saranno nell'ordine dedicati a: criminalizzazione, cooperazione internazionale (ivi comprese le norme sulla confisca), sistema giudiziario e forze di polizia, infine alla prevenzione e misure di protezione.

I protagonisti del processo di revisione, però, saranno gli esperti. Finalmente, si prevede che ogni Stato dovrà nominare non solo un *focal point*, ma anche esperti per ognuna delle materie oggetto del processo di revisione. Soprattutto, nelle regole di funzionamento del Meccanismo di revisione, è stata enfatizzata la necessità che gli esperti dei Paesi revisori e di quelli sottoposti a revisione si consultino, dialoghino e scambino esperienze, proprio perché si è voluto proporre un meccanismo finalizzato non all'emissione di un "giudizio", ma che fosse invece principalmente funzionale alla reciproca comprensione di principi e sistemi giuridici tra loro spesso assai diversi.

Per la stessa ragione, per esempio, si è anche deciso che la lista delle osservazioni per ciascun Paese sarà accessibile a tutti gli Stati Parte, attraverso la piattaforma informatica in corso di sviluppo.

Sarà presto compito delle autorità centrali, per noi il Ministero della Giustizia, selezionare gli esperti che parteciperanno al processo di revisione.

Non solo. È stato esplicitamente previsto che ciascuno Stato condivida le scelte compiute e i progressi eventualmente raggiunti a seguito del recepimento delle osservazioni raccolte in sede di revisione. Per la stessa ragione, i gruppi di lavoro avranno a disposizione – diversamente da quel che è accaduto sinora – una gran quantità di informazioni sullo stato di

attuazione della Convenzione, così da poter adottare le proprie raccomandazioni di carattere generale.

Come sopra accennato, uno dei temi più divisivi del passato – che per anni ha provocato lo stallo dei negoziati – è stato quello del livello di coinvolgimento nel funzionamento del Meccanismo che gli Stati erano disposti a concedere alle organizzazioni non-governative e in generale a tutti gli attori non-statali, che pure in moltissimi Paesi partecipano molto da vicino (e contribuiscono) al contrasto alla criminalità organizzata (si pensi all’educazione nelle scuole, all’assistenza alle vittime dei reati, alle campagne di informazione, alle associazioni antiracket).

Tra gli Stati assertori del carattere esclusivamente “intergovernativo” del processo di revisione e gli Stati invece più favorevoli alla condivisione delle informazioni e delle idee con la cosiddetta società civile, la soluzione di compromesso raggiunta prevede che al termine di ogni sessione dei gruppi di lavoro, ma solo dopo l’approvazione del rapporto finale, si tenga una sessione di “dialogo costruttivo” tra gli Stati e tutti i «*relevant stakeholders*» compresi esponenti del terzo settore e del mondo accademico, che saranno invitati a partecipare dal Segretariato e che avranno così l’opportunità di discutere con i rappresentanti degli Stati su come implementare al meglio le previsioni della Convenzione e dei protocolli. Le regole di procedura prevedono la creazione di un *panel* di esperti provenienti (anche) dalle organizzazioni non-governative. Non sarà però possibile affrontare situazioni riguardanti uno specifico Stato senza il consenso dello Stato interessato.

Al termine del “dialogo costruttivo”, il Presidente del gruppo di lavoro redigerà una breve sintesi dell’incontro.

Dopo l’approvazione delle regole di procedura rimangono da definire i questionari per la Convenzione e i Protocolli Tratta e Armi (quello sullo *smuggling* è stato già definito) e le linee guida per gli esperti nella conduzione dell’esercizio. Si tratta di strumenti indispensabili per il funzionamento operativo del Meccanismo, ma di livello esclusivamente tecnico.

Certo, non possiamo escludere che anche sui documenti tecnici riemergano le tensioni e i contrasti profondi che hanno caratterizzato questo negoziato, ma certamente la partita più difficile è stata chiusa.

Mi preme sottolineare però che questo è un risultato che la comunità internazionale deve all’Italia. Il consenso che è stato infine raggiunto tra

tutti i 189 Stati Parte è frutto dell’impegno, tecnico e politico, del nostro Paese.

Le nostre proposte hanno infine convinto i nostri partner e i passi compiuti nelle capitali più influenti nel mondo hanno persuaso gli altri Stati che la comunità internazionale – dopo 10 anni di negoziati – doveva necessariamente dotarsi di questo fondamentale strumento.

Ricordiamoci che su temi come questi l’Italia gode di una rispettabilità e di una capacità di leadership che nessun altro Paese al mondo può vantare. Questo è un patrimonio che non è nato per caso, ma si è generato grazie alla fatica e agli insegnamenti di tanti nostri colleghi, alcuni dei quali non ci sono più. Dobbiamo custodire gelosamente questo patrimonio, ed esserne veramente orgogliosi.

PALERMO 2000, SI FA LA STORIA

Gli impegni degli Stati contro la criminalità organizzata transnazionale

Sarah Meo

Era il 12 dicembre del 2000 quando in Sicilia arrivarono rappresentanti di Stati di tutto il mondo per siglare solennemente il trattato internazionale passato alla storia come la Convenzione di Palermo, un accordo che impegnava le nazioni a collaborare tra loro nella lotta a tutte le mafie. Era stato Giovanni Falcone, partecipando a Vienna alla prima riunione della Commissione per la lotta al crimine internazionale creata in seno all'ONU, a lanciare l'idea di una conferenza di nazioni.

A Palermo, in quel dicembre del 2000, si riunirono più di 2 mila delegati in rappresentanza di 180 Paesi, e tra loro 14 capi di Stato, più di 100 ministri, oltre al segretario generale dell'ONU Kofi Annan: un vero record. L'Italia era rappresentata dal presidente della Repubblica, Carlo Azeglio Ciampi, e dai ministri Lamberto Dini e Piero Fassino.

Con una certa enfasi, il presidente della Polonia Aleksander Kwaśniewski salutò la firma dell'intesa affermando che la Convenzione rappresentava una "guerra globale" contro il crimine organizzato e l'illegalità. Non fu da meno il promotore della Convenzione, Pino Arlacchi, sottosegretario generale e direttore esecutivo dell'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione della criminalità, che

SARAH MEO, University of California, Irvine, borsista del progetto Fulbright – Fondazione Giovanni Falcone – Niaf scholarship.

nel suo discorso di chiusura dei lavori disse: «Abbiamo fatto la storia a Palermo».

E Palermo si era preparata al meglio per accogliere le delegazioni di così tante nazioni. Migliaia di ciclamini e stelle di Natale addobbarono i luoghi che ospitarono i vari eventi previsti nei quattro giorni degli incontri. Oltre alle riunioni plenarie furono infatti organizzati diversi simposi. Uno, voluto dal Comune di Palermo, dal titolo "Ruolo della società civile nella lotta al crimine organizzato: implicazioni globali del Rinascimento di Palermo", a cui intervennero il cardinale Salvatore Pappalardo, Leoluca Orlando, Rita Borsellino, sorella del giudice Paolo Borsellino, Maria Falcone, e rappresentanti di Hong Kong, del Messico, della Georgia e del Botswana che parlarono delle esperienze dei loro Paesi. Il simposio contribuì a dare nuovo slancio all'educazione civica contro la criminalità organizzata in molti degli Stati che avevano aderito. E l'esperienza siciliana, che aveva visto nella presa di coscienza dei cittadini un elemento fondamentale della battaglia contro Cosa Nostra, diventò un esempio.

Al testo della Convenzione di Palermo, che era stato adottato il mese prima con una risoluzione dalle Nazioni Unite, avevano a lungo lavorato oltre mille delegati, e i lavori erano stati seguiti da più di 600 giornalisti. A Palermo si suggellarono gli impegni contenuti nella Convenzione che rappresentava il primo sforzo corale degli Stati membri dell'ONU nella lotta contro la criminalità organizzata nell'era della globalizzazione. Non si trattava infatti di un semplice auspicio che gli Stati collaborassero tra loro per sconfiggere le organizzazioni criminali ramificate a livello internazionale. I 41 articoli della Convenzione rappresentavano la presa di coscienza che per combattere le mafie non era più possibile che le indagini si facessero solo all'interno dei confini dei singoli Stati, ma che al contrario occorresse una stretta e fattiva collaborazione tra tutte le polizie e che si dovessero rendere omogenei i codici delle nazioni aderenti.

Per arrivare a questo risultato si dovettero superare molte difficoltà. Un problema fu ad esempio assicurare i governi sul fatto che il trattato non avrebbe messo in discussione l'autonomia e la sovranità dei singoli Stati. Per questo, nel testo approvato si chiarì che «nulla nella Convenzione legittima uno Stato Parte ad intraprendere nel territorio di un altro Stato

l'esercizio della giurisdizione e di funzioni che sono riservate esclusivamente alle autorità di quell'altro Stato dal suo diritto interno».

Altro problema fu mettersi d'accordo su cosa distinguesse un'organizzazione mafiosa da altri fenomeni criminali. E la Convenzione a questo scopo, per la prima volta, adottò delle categorie comuni a tutti i Paesi per definire le associazioni mafiose. «Il gruppo criminale organizzato – sancì l'accordo – indica un gruppo strutturato, esistente per un periodo di tempo, composto da tre o più persone che agiscono di concerto al fine di commettere uno o più reati gravi o reati stabiliti dalla Convenzione, al fine di ottenere, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o un altro vantaggio materiale».

Una volta definita l'organizzazione mafiosa, si concordò anche sul significato di "reati gravi", indicando tutte quelle azioni criminali che comportano una pena massima di quattro anni e oltre.

Non tutte le azioni criminose delle mafie erano previste dai codici delle nazioni aderenti, per cui fu anche necessario predisporre un elenco dei "reati tipo" dell'attività delle mafie ed esigere da tutti gli Stati l'impegno a colmare le lacune normative. Il primo di questo genere di crimini previsti dalla Convenzione è la stessa affiliazione a un'organizzazione mafiosa, indipendentemente se si commettano personalmente azioni criminali. L'accordo stabilì che fosse sufficiente la consapevolezza «dello scopo dell'attività criminosa di un gruppo criminale organizzato o della sua intenzione di commettere i reati in questione».

Vennero poi previsti il reato di riciclaggio dei proventi di reato, quello di corruzione e quello di intralcio alla giustizia.

Altro passaggio chiave fu l'impegno per gli Stati aderenti a indicare nei loro ordinamenti giuridici le misure necessarie per la confisca dei beni derivati dalle attività mafiose. La novità importante fu prevedere la possibilità per una nazione di chiedere a un'altra di confiscare i beni frutto di azioni criminali compiute all'interno dei suoi confini.

Gli Stati che aderirono alla Convenzione vennero vincolati a collaborare attivamente nelle indagini e, dettaglio di non poco conto, venne fissato il divieto di opporre il segreto bancario a una richiesta di collaborazione.

La Convenzione si preoccupò anche delle vittime delle organizzazioni criminali e impegnò gli Stati aderenti ad assisterle e proteggerle, oltre che

prevedere il diritto a un indennizzo per i danni subiti e il diritto a essere parti civili nei processi contro i "clan".

Insieme alla Convenzione vennero poi preparati due protocolli che affrontavano una questione che negli anni successivi sarebbe diventata di primaria importanza: il traffico di esseri umani. Il primo, entrato in vigore il 25 dicembre del 2003, tre anni dopo la ratifica della Convenzione, riguardava la prevenzione, soppressione e persecuzione del traffico di esseri umani, in particolar modo donne e bambini; l'altro, entrato in vigore il 28 gennaio del 2004, il traffico dei migranti via terra, mare e aria.

I testi dei due documenti suscitavano aspre polemiche e furono molte le nazioni, dell'Africa ma anche europee e asiatiche, che non li sottoscrissero. Una delle ragioni del dissenso era la previsione dell'obbligo di riaccogliere coloro che erano emigrati clandestinamente in un altro Paese.

A Palermo si negoziò anche un terzo protocollo «sulla lotta contro la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco, loro parti e componenti e munizioni», che è entrato in vigore il 3 luglio 2005.

Proprio come la Convenzione, questi atti sono stati predisposti per proteggere le potenziali vittime della criminalità organizzata e per aiutare a regolare le politiche nazionali degli Stati membri contro le diverse attività criminali di tutte le mafie del mondo.

Il testo originale della Convenzione di Palermo è conservato nella sede dell'ONU di New York, tradotto in arabo, cinese, inglese, francese, russo e spagnolo.

I NUOVI STRUMENTI DI CONTRASTO ALLE MAFIE MODERNE

Federico Cafiero de Raho

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

È quanto affermò Giovanni Falcone nell'aprile 1992, circa un mese prima della strage di Capaci, nel corso della prima riunione della Commissione delle Nazioni Unite sulla Prevenzione della Criminalità e la Giustizia Penale. Giovanni Falcone, capo delegazione italiano, prospettò l'idea di una Conferenza internazionale incentrata sulla cooperazione giudiziaria multilaterale nella lotta al crimine organizzato.

Il contenuto della sua dichiarazione, in quella prima riunione, è riassunto nel comunicato stampa del 21 aprile 1992 del Servizio Informazione delle Nazioni Unite:

«Giovanni Falcone (Italia) ha detto che la Commissione ha il compito difficile di rendere il nuovo Programma sostanziale e concreto, mentre le relative risorse rimangono limitate. Nella sua prima sessione, la Commissione dovrebbe concentrarsi sulla definizione degli aspetti organizzativi del lavoro e sulla selezione dei temi prioritari per un'azione concreta.

FEDERICO CAFIERO DE RAHO, magistrato, Procuratore Nazionale Antimafia.

«La Commissione dovrebbe definire obiettivi specifici per ciascun tema prioritario scelto e adottare progetti operativi per il raggiungimento di tali obiettivi, ha continuato. Devono essere indicati ciò che ciascun progetto comporta e il tempo richiesto per la sua implementazione, in modo che possa essere monitorato. Nella scelta dei temi prioritari la Commissione dovrebbe prendere in considerazione le attività attualmente in corso di elaborazione e includerle in programmi futuri di azione, se necessario.

«Gli standard e le norme delle Nazioni Unite per la giustizia penale e i trattati-modello sviluppati nel corso degli anni sono di grande valore, ha detto. Ma, in futuro, l'obiettivo dovrebbe essere quello di accrescere la loro utilità con le attività di cooperazione tecnica, piuttosto che effettuare aggiunte o perfezionamenti su quelli esistenti. Dovrebbero essere intraprese attività operative, come lo scambio di esperienze, i servizi di consulenza legale, i seminari informativi e la preparazione di manuali pratici. Anche la raccolta di dati correlati alla criminalità dovrebbe essere rafforzata. La partecipazione di organizzazioni non governative nel lavoro delle Nazioni Unite nella prevenzione della criminalità e nella giustizia penale dovrebbe essere incoraggiata.

«Per quanto attiene ai temi prioritari, egli ha suggerito di affrontare la criminalità organizzata e la criminalità economica come una priorità assoluta poiché questi reati hanno colpito le istituzioni nazionali e il tessuto sociale dei Paesi di tutte le regioni del mondo. I reati in esame includono droga e altri traffici illeciti, riciclaggio di denaro sporco, corruzione e frode. Le Nazioni Unite avrebbero potuto collaborare alla lotta contro tali attività criminali contribuendo alla preparazione di misure nazionali e alle norme di cooperazione tra le nazioni. Dovrebbero essere individuate forme di coordinamento adeguate con il Programma internazionale di controllo delle droghe delle Nazioni Unite (UNDCP) in campi come il traffico di droga e il riciclaggio di denaro».

La reazione provocata dalla strage di Capaci dette slancio alla comunità internazionale nella lotta al crimine transnazionale e l'Assemblea Generale sostenne la proposta italiana di ospitare la prima Conferenza internazionale sul crimine organizzato transnazionale. La Conferenza portò alla Convenzione contro il crimine organizzato transnazionale, che rappresenta

uno strumento fondamentale, a livello mondiale, per il contrasto della criminalità organizzata.

Il Comitato Intergovernativo che, tra il 1999 e il 2000, lavorò sulla bozza della Convenzione fu presieduto da Luigi Lauriola, a conferma del ruolo fondamentale avuto dall'Italia nel complesso percorso che portò alla Convenzione di Palermo e più in generale nella lotta alla criminalità organizzata.

La Convenzione, adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU con la risoluzione 55/25 del 15 novembre 2000 e sottoscritta a Palermo durante la Conferenza svoltasi dal 12 al 15 dicembre 2000, è entrata in vigore il 29 settembre 2003 (unitamente ai relativi tre protocolli addizionali contro la tratta di persone, il traffico di migranti e la produzione e il traffico illegali di armi da fuoco) ed è stata ratificata e attuata in Italia con la legge 16 marzo 2006 n. 146.

L'art. 1 della Convenzione ne definisce chiaramente la finalità:

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

La Convenzione di Palermo introduce una novità assoluta in campo internazionale; affronta, cioè, non fatti criminosi specifici, come la Convenzione sul traffico di droga o quella sulla corruzione o sul riciclaggio, ma qualunque attività criminosa trattata da un gruppo transnazionale. Di fronte alla operatività di forme di criminalità organizzata travalicanti le frontiere di ciascun Paese, la comunità internazionale prese coscienza della pericolosità di tale fenomenologia e della necessità che, ai fini di una più efficace azione di contrasto, fossero adottate risposte capaci di rapportarsi alle nuove metodologie delle organizzazioni criminali.

La nozione di gruppo criminale organizzato (art. 2 lett. a), come «gruppo strutturato, esistente per un periodo di tempo, composto da tre o più persone che agiscono di concerto al fine di commettere uno o più reati gravi o reati stabiliti dalla presente Convenzione, al fine di ottenere, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o un altro vantaggio materiale» che nel 2000, poteva apparire, nella sua formulazione generale, un fattore di debolezza, va oggi ritenuta un punto di forza, perché consente di adattare con la massima immediatezza la disciplina convenzionale

all'incessante mutare della realtà. La Convenzione pone le basi per armonizzare le legislazioni dei diversi Paesi nel contrasto al crimine organizzato, in relazione ai più rilevanti istituti penali e processuali.

In particolare, sollecita gli Stati ad adottare una specifica disciplina in tema di “sequestro” o “congelamento” e “confisca” di beni, utilità e vantaggi di qualsiasi natura ricollegabili direttamente o indirettamente a un'attività delittuosa e offrire la massima cooperazione giudiziaria per consentire l'esecuzione di provvedimenti di sequestro e confisca disposti dalle Autorità di altro Paese, anche assicurando la destinazione dei beni in conformità alla richiesta del medesimo Paese.

La Convenzione, ispirata dalla filosofia della condivisione, collaborazione e cooperazione tra i Paesi nel contrasto al crimine organizzato, prevede efficacissimi strumenti di indagine come la costituzione, sulla base di accordi o intese, bilaterali o multilaterali, di organismi investigativi comuni (le attuali squadre investigative comuni) o l'infiltrazione di agenti sottocopertura; o mezzi di ricerca della prova, come la “sorveglianza elettronica” e la “consegna controllata”: tutti strumenti di straordinaria attualità ed efficienza.

La Convenzione ha dedicato grande attenzione al fenomeno del riciclaggio e all'adozione di misure idonee a prevenirlo e contrastarlo, imponendo a tutti gli Stati di prevedere la fattispecie penale del riciclaggio, quando gli ordinamenti di diversi Paesi ignoravano tale figura. In materia di riciclaggio di denaro, inoltre, ha sollecitato l'istituzione di un sistema interno completo di regolamentazione e controllo delle banche e degli istituti finanziari non bancari e, se del caso, di altri organismi particolarmente esposti al riciclaggio del denaro.

Ha previsto che ogni Paese “assicuri” che le autorità amministrative impegnate nella lotta al riciclaggio del denaro siano in grado di cooperare e scambiare informazioni a livello nazionale e internazionale. Tali norme, sostanzialmente, escludono il segreto bancario come ragione opponibile rispetto alle indagini patrimoniali e alle richieste di assistenza giudiziaria (artt. 12 comma 6 e 18 comma 8).

I temi fondamentali della Convenzione attengono all'assistenza giudiziaria reciproca, alla cooperazione internazionale, alla collaborazione tra le forze di polizia (artt. 18 e 27), con contenuti di straordinaria modernità.

La piena attuazione da parte dei 189 Paesi aderenti consentirebbe, senza dubbio, la realizzazione di nuove forme di cooperazione giudiziaria, di estensione globale, indispensabili per contrastare fenomeni criminali aventi, sempre di più, natura globale, quali, oltre alle mafie, la tratta di esseri umani, il traffico illegale di migranti e il terrorismo internazionale.

Proprio la tratta delle persone e il traffico di migranti oltre al traffico illegale di armi da fuoco sono stati oggetto, come si è detto, dei protocolli aggiuntivi.

Anche nei tre protocolli aggiuntivi la Convenzione è di grande impatto innovativo. Per dare contezza di tale affermazione basta pensare che in alcuni Paesi dell'Africa la tratta delle persone non era prevista come reato e il traffico di armi è tra gli affari più redditizi portati avanti da potentati economici a volte sostenuti da settori della politica.

Nei 18 anni dalla sua approvazione, si è avvertita la necessità di valutare l'effettivo livello di attuazione della Convenzione.

L'art. 32 della Convenzione prevedeva che la Conferenza delle Parti si riunisse per migliorare la capacità degli Stati Parte di combattere la criminalità organizzata transnazionale e di promuovere e valutare l'attuazione della Convenzione stessa.

La Conferenza delle Parti avrebbe dovuto adottare i Meccanismi di revisione finalizzati a verificare l'adeguamento di ciascun Paese e raggiungere l'obiettivo di armonizzare la legislazione dei diversi ordinamenti.

Il 18 ottobre 2018 è stato adottato dalla Conferenza dei 189 Paesi aderenti un Meccanismo di revisione prevalentemente ispirato al concetto *peer review* (revisione alla pari) proprio di analoghi strumenti già esistenti nel panorama internazionale, come l'UNCAC (Convenzione delle Nazioni Unite Contro la Corruzione) o il GRECO (Groupe d'États Contre la Corruption) del Consiglio di Europa in materia di contrasto alla corruzione.

L'individuazione del Meccanismo di revisione condiviso consentirà di pervenire a un'armonica disciplina per il contrasto globale al crimine organizzato.

Tale traguardo è stato raggiunto anche per la tenacia e la professionalità della delegazione italiana, che ha partecipato alla Conferenza di Vienna dal 15 al 18 ottobre 2018, animata, nelle sue componenti, dalla consapevolezza

di dover assicurare la migliore disciplina penale e processuale, di cooperazione giudiziaria e collaborazione di polizia, per il più efficace e condiviso contrasto delle mafie, anche nel granitico intento di commemorare concretamente e quotidianamente Giovanni Falcone, Paolo Borsellino, Rocco Chinnici, Cesare Terranova, Gaetano Costa e tutti gli altri magistrati e appartenenti alle Forze dell'Ordine, tutti gli uomini dello Stato, delle amministrazioni pubbliche, del mondo dell'impresa e di ogni altro settore, vittime della tracotanza sanguinaria di mafia, 'ndrangheta, camorra e di ogni altra organizzazione criminale mafiosa comunque denominata.

Nessun Paese può restare indifferente alla progressiva espansione delle mafie nella gestione del traffico di stupefacenti, del traffico di armi, del traffico di migranti, e all'infiltrazione di esse nell'economia legale, con strumenti di schermatura e mimetizzazione, quali società per azioni gestite da una borghesia mafiosa, capace di cambiare pelle e apparire interlocutore affidabile, che si insinua nel mercato, facendo leva sulla solidità economica, derivante dalla ricchezza dei traffici illeciti, ma capace di manifestare la violenza della cosca, quando le condizioni lo richiedono, fino a riesumare la personalità stragista.

La Convenzione di Palermo è lo strumento di contrasto internazionale alle moderne mafie e la recente approvazione del Meccanismo di revisione assicurerà l'adeguamento ordinamentale di ciascun Paese.

LE NUOVE STRATEGIE 18 ANNI DOPO PALERMO

Antonio Balsamo

La Convenzione di Palermo contro la criminalità organizzata transnazionale è stata adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 15 dicembre 2000. Ma a prima vista sembra scritta ieri. Anzi, probabilmente è più attuale oggi di quanto non fosse 18 anni fa.

Nel 2000 l'utilità della Convenzione di Palermo non fu compresa da molti. In quel periodo, prevalevano una visione "palermocentrica" della criminalità organizzata e un sostanziale scetticismo sulle prospettive della collaborazione internazionale promossa dalle Nazioni Unite. Entrambi questi fattori portavano a sottovalutare il valore del nuovo strumento appena approvato dall'ONU.

Infatti, da un lato, la nozione di criminalità organizzata contenuta nella Convenzione di Palermo, avendo un contenuto molto generale, non sembrava rispecchiare il volto tipico della mafia siciliana, che si presentava come un vero e proprio "Stato nello Stato", capace di esercitare un controllo diffuso sul territorio e su tutte le attività economiche in esso presenti.

Dall'altro lato, si temeva che l'iniziale adesione di 124 Stati alla Convenzione di Palermo non sarebbe stata seguita da un impegno convinto per attuarla efficacemente in tutti gli ordinamenti interessati, e

ANTONIO BALSAMO, magistrato, consigliere giuridico presso la Rappresentanza Permanente alle Organizzazioni Internazionali a Vienna.

per estenderne ulteriormente la sfera di applicazione includendovi altri Paesi, specialmente quelli contrassegnati da una forte presenza di poteri criminali.

Questi due punti di vista, accomunati da un orizzonte troppo ristretto, appaiono, in realtà, ampiamente superati alla luce dei più recenti sviluppi.

Anzitutto, la definizione "a maglie larghe" di «criminalità organizzata» (che comprende ogni gruppo strutturato ed esistente per un periodo di tempo, composto da almeno tre persone che agiscono d'accordo per commettere reati gravi, al fine di ottenere un vantaggio finanziario o comunque materiale) si è rivelata non un punto di debolezza, ma un grande punto di forza della Convenzione di Palermo, che è stata così applicata a una serie estremamente ampia di fenomeni delittuosi realizzati in forma collettiva, tra cui il *cybercrime* e numerose attività illecite connesse al terrorismo internazionale.

Inoltre, il numero degli Stati che hanno firmato la Convenzione è cresciuto nel corso del tempo. Attualmente, vi hanno aderito 189 Paesi su 193 membri dell'ONU. E non si tratta di un impegno soltanto formale, com'è dimostrato dalla recentissima approvazione del Meccanismo di revisione finalizzato a controllare l'attuazione in tutti gli ordinamenti nazionali degli obblighi assunti da ciascuno Stato.

La comunità internazionale ha quindi a propria disposizione uno strumento normativo veramente universale per contrastare una criminalità organizzata che rivela sempre più la sua dimensione transnazionale, con moltissime attività illecite che coinvolgono intensamente altri continenti: si pensi, ad esempio, al traffico di esseri umani per fini di sfruttamento sessuale o lavorativo, che determina una riedizione postmoderna del fenomeno della schiavitù; o alla circolazione illegale di beni culturali provenienti da Paesi dove una parte del territorio è controllato da organizzazioni terroristiche; o alle più varie forme di utilizzazione di internet per commettere reati gravi (dal reclutamento per fini di terrorismo al riciclaggio internazionale), spesso con modalità estremamente sofisticate, che seguono da vicino gli sviluppi della tecnologia; ma anche a settori più "tradizionali", come il commercio illecito di armi e di stupefacenti.

In tutti questi casi, un'attività di contrasto al crimine condotta su basi soltanto nazionali, o anche europee, sarebbe per forza di cose inadeguata:

la dimensione delle attività illecite supera di gran lunga i confini del nostro Continente, e richiede quindi uno sforzo da parte di Paesi che sono magari molto distanti tra loro, ma stanno progressivamente prendendo coscienza della reale portata dei problemi comuni da affrontare.

La Convenzione di Palermo consente di sperimentare forme di cooperazione fortemente innovative anche con i Paesi africani, che sono i primi a subire gli effetti negativi della tratta di persone, un fenomeno che distrugge il futuro di intere comunità. Attraverso una stretta sinergia con i magistrati provenienti da quei Paesi, è possibile capire le radici del fenomeno, con i drammi umani che si manifestano dietro di esso, e individuare le migliori soluzioni per combatterlo.

All'impegno di prestare la collaborazione richiesta dagli altri Stati, si accompagnano una serie di altri obblighi estremamente incisivi, come quelli di incriminare, in ciascun ordinamento, le condotte di partecipazione a una associazione per delinquere, la corruzione, il riciclaggio, ecc.; di effettuare molteplici attività di prevenzione, di assistenza e tutela delle vittime, di protezione dei testimoni, di raccolta, scambio e analisi di informazioni, di formazione e assistenza tecnica; fino alla promozione dello sviluppo economico.

Per tutte queste ragioni, a distanza di 18 anni dalla sua approvazione, la Convenzione di Palermo appare sempre più come uno strumento progettato guardando al futuro: essa è divenuta la strada maestra per far compiere un salto di qualità alla lotta contro i più allarmanti fenomeni criminali di oggi, che non hanno formato oggetto di nessun'altra normativa di carattere universale.

La fiducia tra le persone impegnate nella lotta alla criminalità in diversi continenti sta crescendo proprio grazie a un'applicazione sempre più intensa della Convenzione di Palermo. Si assiste, da alcuni anni, alla diffusione di una cultura comune, sul modello di quel mutamento della coscienza civile che in Italia ha portato a percepire la mafia come un problema nazionale, e non solo siciliano.

Come per ogni accordo internazionale, anche per la Convenzione di Palermo la previsione di adeguati meccanismi di controllo sull'osservanza degli impegni assunti degli Stati Parte risulta cruciale per garantirne una efficace attuazione. È chiaro che, in questa materia, non ci si può affidare

puramente e semplicemente alla buona volontà degli interessati: occorre, al contrario, una costante vigilanza, esercitata con procedure appropriate.

Un simile Meccanismo, che finora mancava, è stato finalmente istituito nella Conferenza degli Stati Parte, svoltasi a Vienna dal 15 al 19 ottobre 2018.

Si è trattato di un risultato di estrema importanza, ottenuto dalla delegazione italiana, guidata con una passione e una tenacia veramente eccezionali dall'Ambasciatore Maria Assunta Accili.

A conclusione della Conferenza, è stata infatti approvata all'unanimità la risoluzione, proposta dall'Italia insieme con altri Paesi, che istituisce il Meccanismo di revisione della implementazione della Convenzione di Palermo, adottando altresì la Procedura e le Regole per il suo funzionamento.

Si tratta di uno strumento di valenza fondamentale per "radiografare" la legislazione dei 189 Paesi che hanno aderito alla Convenzione; per scambiare le informazioni occorrenti ai fini del migliore funzionamento della cooperazione internazionale; per identificare le lacune che impediscono di contrastare efficacemente la criminalità organizzata a livello globale; per promuovere le riforme legislative e organizzative necessarie in tutti i Paesi coinvolti.

Tale sistema di controllo comprende una revisione di carattere generale (*general review*), affidata alla Conferenza degli Stati Parte nella sua composizione plenaria, e le revisioni riguardanti i singoli ordinamenti nazionali (*country reviews*), al fine di identificare le migliori prassi adottate, le lacune esistenti, le sfide da fronteggiare, le esigenze di assistenza tecnica. Per ciascuno Stato l'attuazione della Convenzione verrà controllata da altri due Stati Parte entro un arco di tempo di otto anni.

Il sistema così costruito conserva la sua natura intergovernativa, che può sicuramente rivelarsi utile per agevolare una collaborazione fruttuosa con il Paese oggetto di esame. In esso viene, però, particolarmente valorizzato il ruolo della società civile, che sarà coinvolta in una pluralità di fasi del procedimento di revisione e sarà protagonista di un dialogo costruttivo da sviluppare regolarmente con i Gruppi di lavoro delle Nazioni Unite.

Nella Conferenza internazionale conclusasi con l'approvazione della risoluzione che lo istituisce, è stata espressa in modo unanime la valutazione

che il Meccanismo di revisione permetterà di rilanciare l'utilizzo della Convenzione di Palermo come "strumento vivente" (l'unico di natura universale) per la lotta al crimine organizzato internazionale.

È evidente il particolare impulso che questo recentissimo sviluppo potrà dare al processo di progressiva armonizzazione delle legislazioni di tutti i Paesi che hanno aderito alla Convenzione, eliminando quei vuoti di tutela e quelle diversità di regolamentazione che vengono sfruttate abilmente dalle "mafie in movimento" per conseguire non di rado una sostanziale impunità.

«Oggi si realizza il sogno di Giovanni di una piena cooperazione tra gli Stati nella lotta alla criminalità organizzata. Davanti a mafie globali che operano ben oltre i confini nazionali, dare piena attuazione e migliorare la Convenzione di Palermo del 2000 era fondamentale. Giovanni aveva intuito quanto fosse importante un'azione comune a tutti i Paesi contro la criminalità organizzata già negli anni '80, quando, da pioniere, avviò la sua collaborazione con gli investigatori americani nell'inchiesta Pizza Connection. Il risultato raggiunto oggi è la realizzazione di una sua lungimirante visione». È questo il commento espresso, al momento dell'approvazione del Meccanismo di revisione, da Maria Falcone, sorella del magistrato ucciso nella strage di Capaci e presidente della Fondazione a lui intitolata.

In effetti, alle radici della Convenzione di Palermo, e della sua speciale modernità, vi è la visione anticipatrice di Giovanni Falcone, che, proprio un mese prima della strage di Capaci, partecipò alla Prima Sessione della Commissione delle Nazioni Unite sulla Prevenzione della Criminalità e la Giustizia Penale, organizzata a Vienna dal 21 al 30 aprile 1992.

Proprio in tale occasione, Giovanni Falcone riuscì a costruire un ampio consenso internazionale sull'idea di una Conferenza mondiale di alto livello politico per porre le fondamenta di una cooperazione internazionale contro la criminalità organizzata. Le Nazioni Unite hanno poi dato realizzazione al suo pensiero attraverso un serie di iniziative e di negoziati che hanno condotto, otto anni dopo, all'adozione della Convenzione di Palermo.

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

da una visione "individualistica" a un'analisi in termini collettivi, strutturali ed economici dei fenomeni criminali più gravi.

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

Questa modernizzazione dei modelli di contrasto appare sempre più necessaria, in un contesto nel quale le dinamiche patrimoniali e finanziarie trascendono i confini nazionali, orientano le strutture illegali secondo criteri di razionalità imprenditoriale e le rendono largamente insensibili all'identità e alle vicende giudiziarie dei singoli componenti.

Il segno lasciato dal pensiero di Giovanni Falcone – che non si staccava di insistere sul rinnovamento delle tecniche di indagine – è evidente anche nelle disposizioni della Convenzione di Palermo che favoriscono lo sviluppo di investigazioni comuni, imperniate sui nuovi mezzi di ricerca della prova resi possibili dall'evoluzione tecnologica, come la "sorveglianza elettronica".

Oggi, con un semplice programma del tipo Trojan horse installato in modo occulto su un computer o uno smartphone, è possibile ottenere, simultaneamente, tutti gli effetti tipici delle intercettazioni telefoniche, ambientali, di comunicazioni informatiche o telematiche, della perquisizione del dispositivo, delle videoriprese.

È chiaro che simili strumenti sono indispensabili in una fase storica che ha conosciuto una rapidissima trasformazione sia del sistema globale delle comunicazioni, sia delle metodologie operative degli ambienti criminali, sempre più caratterizzate da un uso avanzato della tecnologia informatica.

È, però, altrettanto evidente il bisogno di evitare un uso abnorme delle nuove tecniche di indagine, che, in mancanza di una corrispondente modernizzazione del sistema delle garanzie individuali, rischiano di trasformarsi in inquietanti strumenti di controllo totale della personalità dei singoli da parte dello Stato o, peggio, ad opera di poteri occulti.

Anche per questo resta attualissima la lezione di Giovanni Falcone, con il suo forte richiamo allo Stato di diritto proprio nei momenti in cui

l'accresciuta pericolosità delle mafie e del terrorismo potrebbe far sorgere la tentazione di interventi autoritari e leggi eccezionali, con la sua fiducia in una giustizia al servizio del cittadino, con il suo rispetto profondo (e non solo formale) della dignità e dei diritti di ogni persona coinvolta nel processo penale.

IL METODO MAFIOSO DEI NETWORK CRIMINALI

Anna Sergi

Quando si valicano i confini dell'Italia, la mafia spesso non esiste. Questo perché, non bisogna mai dimenticarlo, è un fenomeno criminalizzato in Italia, secondo i dettami del codice penale italiano e secondo una sensibilità storica tutta italiana, che è passata attraverso anni e anni di diniego del fenomeno, di lotte di uomini coraggiosi e di innumerevoli vittime prima di poter identificare e, appunto, criminalizzare la mafia come metodo criminale e conoscerne le sue varie conseguenze nel sociale.

Che la mafia non esista all'estero, sia spesso come reato, sia come fenomeno a sé stante, non significa però che il metodo mafioso non si manifesti al di fuori dell'Italia. La mafia, infatti, è una forma qualificata di criminalità organizzata che invece di essere solo dedita all'accumulo di soldi e di guadagni, mira anche al raggiungimento di posizioni di potere, politico, economico o sociale che sia. Il metodo mafioso caratterizza quei network che oltre a commettere una serie di attività criminali, investono tempo, soldi ed energie nella conquista di fette di potere, pubblico e privato, tramite intimidazione, usurpazione e disprezzo dei valori sociali individuali, quali il diritto alla vita e all'incolumità, tanto quanto di quelli pubblici, quali l'ordine pubblico, la democrazia e il rispetto delle regole

ANNA SERGI, Senior Lecturer in Criminology, Deputy Director Centre for Criminology, Department of Sociology, University of Essex, UK.

di buon andamento della cosa pubblica. Il metodo mafioso è condiviso da vari gruppi, italiani in Italia, italiani all'estero e anche esteri in varie parti del mondo.

Che le mafie italiane, tutte, da Cosa Nostra siciliana alla 'ndrangheta calabrese, ai clan di camorra e ai gruppi dell'Adriatico pugliese, abbiano interessi e muovano individui e soldi in altri paesi fuori dai confini regionali e nazionali, è cosa nota. Quello che si fa fatica a capire è come cambino le mafie quando si manifestano all'estero – che quasi mai sono copia conforme dei gruppi d'origine, al contrario di quanto si possa pensare – e come le nostre mafie somiglino o differiscano da altri gruppi di criminalità organizzata autoctona.

Un gruppo mafioso all'estero può sicuramente portare i suoi soldi o parti delle sue attività criminali, dal traffico di stupefacenti al riciclaggio di denaro tramite pizzerie, ristoranti e gelaterie. Oppure può ricostituire il suo cuore culturale, sfruttando le comunità di migranti italiani, soprattutto quelli delle regioni del Sud, che in giro per il mondo si sono portati ricordi, tradizioni, dialetti, e legami familiari con la terra e la famiglia d'origine. La mafia, infatti, si nutre della cultura dei migranti, ne sfrutta l'identità – sociale, economica, politica, religiosa –, il linguaggio, i centri sociali di incontro e aggregazione delle comunità. Per esempio, a Melbourne in Australia, nel Calabria Club nel quartiere di Carlton – storico quartiere di insediamento della comunità italiana – annualmente si celebrano le festività per il culto della Madonna di Polsi, a cui le comunità di migranti calabresi dell'Aspromonte sono ancora molto devote. Allo stesso club, in diversi momenti negli ultimi 10 anni, le autorità cittadine, ma anche nazionali dello Stato di Victoria e federali australiane, hanno collegato incontri e attività del clan di 'ndrangheta Barbaro-Madafferi, presente nel territorio di Melbourne e collegato a vari traffici illegali, tra cui droga (per esempio la più grande confisca di anfetamine del mondo – 4 tonnellate e mezzo – in arrivo al porto di Melbourne nel 2008 era a carico loro), ma anche investimenti nell'economia legale (nella ristorazione e in prodotti bancari, nello specifico). La sopravvivenza e il proliferare di gruppi 'ndranghetisti come questo è purtroppo direttamente collegato all'osmosi con la comunità migrante. E qui si gioca infatti un'altra partita importante nel capire cosa effettivamente rende le mafie qualcosa di diverso da altri gruppi

criminali: il legame etnico e lo sfruttamento della cultura d'origine come base per la commissione di reati.

Senza bisogno di immaginare grandi cospirazioni internazionali, basti osservare che quando si parla di mafia si aggiunge quasi sempre un aggettivo di riferimento a una nazionalità o etnia. Mafia italiana, albanese, cinese, russa, turca e via discorrendo. Questo perché quando gruppi criminali dediti a varie attività complesse, tipo i traffici di droga o la tratta di esseri umani, si mantengono uniti anche grazie alla condivisione di linguaggi, comportamenti sociali e legami di sangue o origini condivise, questo li avvantaggia in vari modi. Infatti, la condivisione culturale facilita lo scambio di favori e l'accesso a informazioni più o meno riservate. Se un gruppo di persone di origine albanese, per esempio, decide di acquistare una grossa partita di cocaina in arrivo al porto di Genova, utilizzerà l'intimidazione per scoraggiare altri acquirenti e la reputazione, che deriva loro dall'uso della violenza, renderà più facile il riconoscimento della loro supremazia criminale tra altri albanesi. Questo, a sua volta, renderà più facile lo spostamento della cocaina da Genova alle altre destinazioni per lo spaccio, perché ci saranno più persone, nella stessa comunità albanese, pronte a lavorare per il gruppo. In modo molto simile, se un gruppo di persone proveniente da una certa località della Russia si trova a voler investire denaro non pulito acquistando proprietà residenziali o commerciali a Londra, si rivolgerà ad altre persone che parlano lo stesso linguaggio e che vengono raccomandate da amici o conoscenti nel luogo di origine, già presenti in Inghilterra, che possono aiutare a capire il sistema legale tanto quanto ad acquisire i giusti contatti per la salvaguardia dei capitali dalle forze dell'ordine.

Il sistema mafioso, infatti, si nutre non solo di violenza e di criminalità più o meno seria, ma anche di traffico di favori di vario genere che avvengono tramite professionisti come avvocati, contabili, politici e funzionari pubblici. Da una parte l'appartenenza a una stessa nazionalità o gruppo di origine aiuta a spiegare la facilità di condivisione di alcuni comportamenti sociali, dall'altra però non bisogna dimenticare che i vantaggi legati al sistema mafioso fanno gola a chi vuole arricchirsi con facilità e senza farsi scrupoli nel disprezzare le regole del vivere comune, quindi la sola condivisione culturale non basta.

La lotta alle mafie, tutte le mafie, italiane e non, in Italia come all'estero, deve dunque comprendere sia la lotta alle attività criminali, soprattutto il contrasto del traffico di stupefacenti e il riciclaggio di denaro nell'economia legale, ma anche quelle aree grigie di interazione tra il mafioso e il suo gruppo con professionisti, politici e altri funzionari che, o per volontà o per dinamiche legate a condivisione di valori culturali e circoli sociali, si mettono a servizio dei clan.

Molti Paesi fanno fatica a combattere questi aspetti come facce della stessa medaglia. In molti Paesi la lotta alle attività criminali è slegata dalla lotta alla corruzione o collusione tra mafia e politica o pubblica amministrazione o professioni. Non è però impossibile arrivare a buoni risultati, anche se non si può accelerare troppo il processo di identificazione del problema. Oltre all'Italia, anche gli Stati Uniti, per esempio, hanno una legislazione molto forte in tema di contrasto ai gruppi criminali di stampo mafioso, che loro chiamano *criminal enterprises*, cioè gruppi che hanno sia soldi sia potere di avanzare nelle catene di produzione e di gestione della cosa pubblica (tramite accaparramento di appalti e di posizioni politiche).

Di recente, il Canada ha condannato dei membri del clan Ursino-Comisso a Toronto riconoscendo per la prima volta la 'ndrangheta come forma di criminalità mafiosa dedita sia al guadagno monetario che al potere politico. Europol, che coordina l'attività di polizia degli Stati membri dell'Unione Europea, a novembre 2018 ha istituito un nuovo network operativo, guidato dalla Direzione Investigativa Antimafia in Italia, per facilitare la comprensione dei processi mafiosi all'estero, non solo per quanto riguarda le mafie italiane, ma in generale per vari gruppi che usano il metodo mafioso, di qualunque etnia e nazionalità.

Ad oggi, i Paesi che si stanno muovendo, alcuni più lentamente, altri più facilmente, per incorporare la lotta ai fenomeni mafiosi, italiani e non, nei loro sistemi giuridici, stanno aumentando. Spagna, Francia, Germania, Paesi Bassi, Belgio, Austria, Australia, Stati Uniti e Canada sono tra questi.

È importante ricordare che non basta solo approvare nuove leggi e nuove procedure per risolvere il problema; prima di tutto serve capire cosa sono le mafie, come funzionano e come si nutrono di cultura, come sfruttano i processi sociali, migratori ed economici.

L'IMPERO CRIMINALE DELLA 'NDRANGHETA "Colonie" in tre continenti e fatturato di 50 miliardi l'anno

Pasquale Angelosanto

Mancavano pochi minuti alle 21.00 del 31 dicembre 1983 quando la parola 'ndrangheta risuonò contemporaneamente nelle case di milioni di italiani, intenti ad ascoltare il messaggio di fine anno del Presidente della Repubblica, Sandro Pertini. Nel tratteggiare i problemi legati alla criminalità mafiosa in Italia, il Capo dello Stato sottolineava come «...ci preoccupa quello che si verifica con la mafia in Sicilia, la camorra nel napoletano e la 'ndrangheta – non so mai pronunciare bene questa parola – in Calabria...».

Il Presidente ritenne di parlare a reti unificate dei problemi che questa organizzazione mafiosa, al pari di Cosa Nostra in Sicilia, stava provocando in Calabria e fu proprio lui, alla fine del mese di novembre di quell'anno, a firmare il primo decreto di scioglimento di un Comune per infiltrazioni mafiose: accadeva a Limbadi, paese del Vibonese di poco più di tremila persone, dove, a seguito delle elezioni per il rinnovo del consiglio comunale, era risultato vincitore Mancuso Francesco, detto don Ciccio, ispiratore di una lista civica benché fosse sorvegliato speciale di pubblica sicurezza e latitante. Se con il suo discorso Pertini aveva portato all'attenzione della nazione il problema della 'ndrangheta, sarà con un grave fatto di sangue che l'organizzazione acquisirà una sinistra fama europea e mondiale: la notte del 15 agosto 2007 a Duisburg, principale polo siderurgico tedesco, furono

PASQUALE ANGELOSANTO, Generale di Brigata, Comandante del ROS Carabinieri.

uccisi, davanti al ristorante «Da Bruno», sei giovani calabresi. Questo episodio fu uno dei momenti più drammatici della cosiddetta faida di S. Luca – centro aspromontano considerato epicentro della 'ndrangheta – che dal 1992 vedeva contrapposte alcune delle più importanti famiglie mafiose dell'organizzazione. La strage di Duisburg ha rappresentato lo spartiacque nel contrasto alla 'ndrangheta, sia per la vita dell'organizzazione, perché è uscita dalla sua condizione di immersione che è stata anche la sua forza, sia per la percezione e la consapevolezza che di essa ha cominciato ad avere l'opinione pubblica sia italiana che internazionale.

Il fatto che il terreno della faida non fosse più la Calabria, ma la Germania, ha avuto un significato ben preciso: la 'ndrangheta in Germania aveva collocato propri stabili insediamenti, quasi che quei territori fossero un pezzo della patria d'origine, ove applicare le proprie regole e riprodurre il sistema di “valori” mafioso.

Se prima la parola mafia evocava la Sicilia e Cosa Nostra, dopo la strage di Duisburg la stessa parola, nell'immaginario collettivo, evoca anche la 'ndrangheta: infatti, sia in Italia sia all'estero, si sente parlare sempre più spesso della 'ndrangheta, organizzazione mafiosa di cui, ancora oggi, molti non riescono a pronunciare correttamente il nome. La parola 'ndrangheta, secondo la sua etimologia, indica valore, prodezza o carattere del galantuomo, termine che rimanda, al pari dell'espressione «onorata società», ai concetti di dignità, rispettabilità e onore che sono elementi fondanti del distorto sistema di valori tipico di tutte le mafie. Analoghe espressioni si ritrovano nel gergo della mafia siciliana ove gli affiliati sono indicati anche come «uomini d'onore».

Questo fenomeno criminale, sin dall'origine, si è radicato sia nelle aree economicamente depresse e più interne della Calabria sia in quelle a più sviluppata economia agraria. Nel corso di tutto il '900, la 'ndrangheta si è progressivamente sviluppata: ha acquisito una propria dimensione imprenditoriale, specie nel settore edile e in quello della realizzazione delle grandi opere pubbliche, ha intessuto sempre più fitti contatti con settori della politica, dell'economia e della finanza e più in generale con i vari ambiti in cui si articola la società civile, e si è inserita prepotentemente nei traffici di armi e droga, travalicando sempre più i confini nazionali. Da quel lontano 1983 molte inchieste hanno evidenziato come la 'ndrangheta

è cresciuta in maniera vertiginosa, tanto da poter essere considerata una delle più ricche, potenti e pericolose organizzazioni mafiose al mondo. Questo accrescimento dell'organizzazione è anche legato alla sua capacità di diffondersi in territori diversi dalla Calabria: numerose indagini hanno documentato che la 'ndrangheta si è radicata non solo in altre regioni italiane, come la Lombardia, la Liguria, il Piemonte e l'Emilia Romagna, ma anche all'estero. Sono state giudiziariamente rilevate proiezioni in Svizzera, Germania, Canada e Australia, nonché presenze in altri Stati, la cui ampiezza è da verificare, tra i quali il Belgio, la Francia, l'Olanda, la Spagna, l'Argentina e in generale in Sud America, vero e proprio centro motore del narcotraffico mondiale.

Per la sua caratteristica intrinseca di ricercare nuovi territori da sfruttare, la 'ndrangheta si è sviluppata all'estero sfruttando l'emigrazione italiana dei primi del '900 e soprattutto del secondo dopoguerra. È questo il periodo in cui molti calabresi si spostano in Australia, Canada, Stati Uniti, Sud America ma anche in Svizzera e Germania, ove è in corso la ricostruzione post-bellica. Il trasferimento di enormi masse di calabresi ha così comportato che, nei nuovi territori, venissero nascoste e trapiantate anche le articolazioni territoriali di base della 'ndrangheta, le cosiddette “locali”, formate da una o più famiglie (dette anche 'ndrine), che, similmente a ciò che accade in Calabria, hanno iniziato a esercitare un controllo capillare sia del territorio ove si erano insediate, sia delle attività lecite e illecite che lì si svolgevano.

Le cellule criminali dislocate fuori della regione ripetono gli schemi organizzativi, la struttura gerarchica e funzionale (cioè ogni “locale” ha un “capo locale” che dirige l'operato degli altri affiliati subordinati), le regole di funzionamento e i rituali fissati per governare i comportamenti dei singoli e le comuni strategie criminali rispondono, sotto il profilo organizzativo, all'organo di vertice collegiale chiamato “Provincia”, che si trova in Calabria. La Calabria quindi è il vero centro motore di tutta l'organizzazione. Questo vuol dire che la 'ndrangheta è strutturalmente unica, è unitaria; parti dell'organizzazione vivono e operano in territori distanti anche migliaia di chilometri dalla Calabria, ma sono sempre 'ndrangheta.

Numerose cellule criminali, infatti, sono state individuate in tutti gli Stati indicati, finanche nella lontanissima Australia. Basti pensare che in

un'indagine svolta dalla Procura della Repubblica di Reggio Calabria è rimasto coinvolto un cittadino di origine calabre (sindaco di una cittadina dell'Australia dal 1997 al 2005) che, nell'agosto del 2009, è stato intercettato a Siderno (RC) mentre discuteva di alcune questioni riguardanti la vita dell'organizzazione presente proprio in Australia. A tal proposito molto eloquenti sono le parole di un collaboratore di giustizia che ha spiegato che «la ndrangheta non si ferma a Reggio Calabria, la ndrangheta è in Canada, in Australia, in America... in tutte le parti del mondo». E non sfugge come il carattere unitario della ndrangheta sia elemento che incrementa l'efficienza della sua struttura operativa: da un lato vi sono affiliati che curano gli interessi dell'associazione nel suo complesso e dall'altro l'organizzazione può avvalersi di tutte le sue articolazioni per gestire e ampliare i propri traffici delittuosi. Paradigmatico è il caso del narcotraffico la cui gestione mondiale è in buona parte nelle mani della ndrangheta che, per la distribuzione su larga scala dello stupefacente, si serve proprio delle decine di "locali" sparse per il mondo.

La forte vocazione a proiettarsi fuori dalla Calabria evidenzia come la ndrangheta si sia diffusa non attraverso una più limitata attività di infiltrazione, ma attraverso il modello della colonizzazione criminale che ha condotto alla formazione di stabili insediamenti mafiosi in regioni diverse che esercitano il pieno controllo del territorio in cui operano, gestendo con carattere monopolistico ogni attività, lecita o illecita. La ndrangheta, colonizzando mafiosamente nuovi territori, ha portato con sé la propria identità criminale: essa è fatta dal metodo mafioso e da "regole e valori" che muovono l'organizzazione stessa. Metodo mafioso che è l'insieme di forza di intimidazione, cioè la capacità di incutere timore, di assoggettamento, cioè la capacità di limitare la libertà di decisione della popolazione, e di omertà, cioè l'indisponibilità a collaborare con la giustizia per paura di possibili ritorsioni. "Regole" e "valori" che, da un lato disciplinano i rapporti fra consociati e i diversi livelli criminali, le modalità comportamentali da tenere in circostanze conviviali, le situazioni di conflittualità interne e le modalità di relazione con apparati dello Stato, e dall'altro sanciscono l'obbligo per l'affiliato di vivere attraverso azioni di carattere delittuoso, tra cui l'attività estorsiva, l'obbligo di fedeltà e obbedienza alle direttive ricevute, l'obbligo di vendicare le offese senza fare ricorso all'autorità statale,

l'obbligo di assistenza anche materiale nei confronti di tutti gli affiliati e dei latitanti, l'obbligo di lealtà nell'utilizzazione delle risorse economiche e il divieto assoluto di testimoniare contro altri affiliati.

La ndrangheta, pur mantenendo inalterata la propria più intima natura (valori mafiosi, struttura, gerarchie di comando, rituali, particolare valenza dei rapporti familiari e parentali), nel corso del tempo si è sottoposta a un processo di modernizzazione criminale, che l'ha vista cogliere le opportunità che sono collegate alla globalizzazione e alla sempre più fitta interconnessione dell'economia e dei mercati. Oggi, dopo l'espansione criminale ed economica, la ndrangheta ha assunto la fisionomia di una vera e propria multinazionale del crimine che ha molteplici interessi illeciti dislocati in più parti del mondo, tanto che il suo volume di affari è stato valutato, all'alba del nuovo secolo, intorno ai 36 miliardi di euro e di 53 miliardi di euro nel 2014, ponendosi come il principale intermediario nel traffico mondiale di sostanze stupefacenti per via della massiccia presenza di affiliati nelle zone di produzione, della notoria "affidabilità" e della elevata solvibilità finanziaria. Oggi se l'insediamento della ndrangheta nei Paesi stranieri è un dato di fatto acquisito, va sottolineato che potranno essere obiettivo di espansione quegli Stati esteri che possiedono un'economia solida e prospera, un assetto normativo meno restrittivo di quello italiano e un regime bancario favorevole.

Inquadrare la ndrangheta come una semplice associazione finalizzata alla commissione di delitti sarebbe riduttivo, posto che essa si è progressivamente inserita negli ambiti più delicati in cui si articola la società civile con il fine di garantirsi sempre maggiori spazi di potere, soprattutto nell'ambito politico ed economico. Per tale ragione occorrerà non solo imparare a pronunciare bene la parola ndrangheta, ma sarà sempre più necessario e urgente creare una coscienza collettiva che sia in grado di misurare la pericolosità che questa organizzazione mafiosa, al pari di tutte le mafie, rappresenta per la nostra società e la libera convivenza.

*“Se la peculiarità
del nostro avversario
risiede nella sua
‘organizzazione’,*

*la prima cosa da fare
è organizzarci
anche noi”*

Giovanni Falcone



L'interno di questo libro è stampato su una carta certificata amica delle foreste, prodotta con materiali riciclati post-consumo, che:

- riduce l'accumulo di rifiuti
- richiede meno acqua ed energia e riduce le emissioni di CO₂
 - crea lavoro locale
 - promuove la crescita verde e sostenibile
- aggiunge valore all'economica ciclica della carta.

Riciclare la carta crea 5 volte più posti di lavoro che mandare i rifiuti in discarica. La carta dell'interno di questo libro è certificata: Blue Angel, FSC, EU Ecolabel certification, ISO 14001, ISO 9001, ISO 50001, OHSAS 18001.

Finito di stampare
presso la tipografia Seristampa di Palermo
nel mese di febbraio 2019