

3 / L'antimafia oltre i confini: sviluppi, prospettive, aspetti metodologici

ALESSANDRO PETRALIA *

Gli ultimi decenni del secolo scorso ed i primi anni del nuovo millennio hanno visto lo svilupparsi di politiche transnazionali di contrasto alla mafia ed alla criminalità organizzata; la consapevolezza della sempre maggiore interconnessione tra le diverse criminalità organizzate a livello internazionale ha fatto sì che istituzioni politiche sopranazionali, come l'Unione Europea e l'ONU, dessero impulso, attraverso Convenzioni, Trattati e Decisioni-quadro, ad un lento processo di incremento della collaborazione tra i rispettivi Paesi membri nel contrasto alla criminalità organizzata. Nel ripercorrere brevemente le principali tappe dello sviluppo della cooperazione internazionale nella lotta alla criminalità organizzata l'elaborato si sofferma ad analizzare dal punto di vista metodologico alcuni importanti nodi teorici correlati al lessico ufficiale utilizzato dalla comunità internazionale: il focus si sofferma in particolare sul rapporto tra il concetto di «criminalità organizzata» adottato ufficialmente dalla comunità internazionale e quello di «mafia» prevalente nell'esperienza e nella cultura giuridica italiana.

Introduzione

Gli ultimi decenni del secolo scorso ed i primi anni del nuovo millennio hanno visto lo svilupparsi di politiche transnazionali di contrasto alla mafia ed alla criminalità organizzata; la consapevolezza della sempre maggiore interconnessione tra le diverse criminalità organizzate a livello internazionale ha fatto sì che istituzioni politiche sopranazionali, come l'Unione Europea e l'ONU, dessero impulso, attraverso Convenzioni, Trattati e Decisioni-quadro, ad un

lento processo di incremento della collaborazione tra i rispettivi Paesi membri nel contrasto alla criminalità organizzata.

Tale processo solleva a nostro giudizio alcune importanti questioni interpretative relative ad alcuni concetti chiave del tradizionale lessico dell'antimafia: quali sfumature assume in tale processo di codificazione internazionale il concetto di «criminalità organizzata»? Che rapporto si instaura tra esso ed il concetto di «mafia»? Che prospettive si prefigurano per il reato di associazione mafiosa previsto dal codice penale italiano nell'ottica di un armonizzazione dei diversi codici penali dei Paesi membri dell'Unione Europea e dell'Onu?

Problematiche di notevole rilevanza da affrontare ed analizzare anche al fine di tentare di comprendere quali potrebbero essere i futuri sviluppi di una politica di contrasto alla mafia che, scavalcando i confini nazionali, assuma un respiro realmente europeo e transnazionale; processo di transnazionalizzazione della lotta alla mafia che da un lato si pone come “tornante” di fondamentale importanza nella storia del movimento antimafia e che dall'altro investe alcuni nodi teorici cruciali relativi al concetto di Stato inteso come organizzazione del potere politico che esercita sovranità su un territorio e su dei cittadini: una fattiva cooperazione internazionale nella lotta alla criminalità organizzata richiede infatti da parte degli Stati la cessione di notevoli porzioni della propria sovranità e la disponibilità a mettere in discussione il proprio bagaglio giuridico nel confronto con quello di altri Paesi.

Il presente elaborato tenterà di dare una risposta ai suddetti interrogativi senza avere la pretesa di essere una ricostruzione storica esaustiva del processo di transnazionalizzazione delle politiche antimafia, ma ponendosi piuttosto come una ricognizione dei principali risvolti interpretativi e concettuali che tale processo pone. Il primo capitolo ripercorrerà brevemente tale processo, che vede nelle Risoluzioni e nelle Convenzioni adottate dall'Onu e dall'Unione Europea in tema di cooperazione internazionale nella lotta alla criminalità organizzata le proprie tappe più significative.

Il secondo capitolo, di natura più metodologica, si soffermerà invece ad approfondire nel dettaglio i testi delle più significative di tali Convenzioni e Risoluzioni, analizzando gli articoli che sollevano le maggiori problematiche di natura teorico-interpretativa rispetto a concetti basilari come quelli di «mafia» e «criminalità organizzata».

Nascita e sviluppo degli strumenti della cooperazione internazionale contro il crimine organizzato

«**E** siste un chiara discrasia tra l'apparente facilità con la quale il crimine organizzato sa muoversi nel contesto transnazionale e la rigidità con cui in generale, in generale, si muove il mondo procedurale dello spazio giuridico internazionale»¹. Inizia così il capitolo intitolato *Lo Spazio Giuridico Europeo*, contenuto all'interno della relazione conclusiva della Commissione parlamentare antimafia approvata nel 2006 sul finire della XIV Legislatura, evidenziando da un lato la crescente vitalità a livello transnazionale del crimine organizzato e dall'altro la rigidità degli strumenti giuridici internazionali per la lotta alla criminalità organizzata: rigidità dovuta in gran parte alle profonde differenze fra le culture giuridiche presenti non solo sul continente europeo, ma nell'intero contesto internazionale.

Ma di quali strumenti giuridici si tratta? Quali sono le loro fonti? Come si sono sviluppati ed evoluti? Si tratta degli strumenti giuridici approntati, in maniera distinta e separata, da organismi internazionali quali l'Unione Europea e l'Organizzazione delle Nazioni Unite in un percorso ormai pluridecennale, che merita di essere brevemente ripercorso.

Il primo atto internazionale di tipo giuridico-normativo diretto esplicitamente contro il crimine organizzato (o meglio contro una delle sue principali fonti di guadagno) è stata la Convenzione di Vienna contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope del 1988 varata dall'Onu per arginare il più lucroso dei traffici illeciti in mano alle principali organizzazioni criminali del mondo. Adottato al termine di una Conferenza appositamente convocata a Vienna, fra il Novembre ed il Dicembre del 1988, proprio per arrivare all'adozione di una Convenzione, l'obiettivo di tale documento è stimolare la cooperazione fra paesi nella lotta al traffico illecito di stupefacenti dettando principi e le linee guida per il coordinato e l'aggiornamento sul tema del narcotraffico dei codici penali dei singoli paesi.

E' da precisare che non si tratta del primo testo adottato dalle Nazioni Unite sul tema della droga: già nel 1961 infatti l'Onu aveva adottato una *Convenzione unica sugli stupefacenti* poi emendata ed integrata nel 1972.

Tuttavia la Convenzione del 1961 aveva un taglio profondamente diverso: in essa in-

¹ SENATO DELLA REPUBBLICA – CAMERA DEI DEPUTATI, XIV LEGISLATURA, DOC. XXIII n. 16, COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA MAFIOSA O SIMILARE, *Relazione Conclusiva (approvata dalla Commissione nella seduta del 18 gennaio 2006)*, Tomo II, p. 10.

fatti la lotta contro le sostanze stupefacenti è soprattutto lotta contro il loro utilizzo. Prevale cioè l'attenzione alla sostanza stupefacente come malattia del consumatore, piuttosto che come mezzo di arricchimento per il crimine organizzato come avviene invece per la Convenzione di Vienna i cui articoli sono esplicitamente diretti contro il *traffico* di stupefacenti: nel preambolo ai singoli articoli della Convenzione di Vienna le parti presenti si dichiarano infatti «profondamente preoccupate dall'ampiezza e dall'incremento della produzione, della domanda e del traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope che rappresentano una grave minaccia per la salute ed il benessere dell'umanità, e che hanno effetti dannosi alle basi economiche, culturali e politiche della società»; riconoscono «i legami tra il traffico illecito di stupefacenti ed altre attività criminali organizzate correlate, che minano alla base i sistemi economici legali e minacciano la stabilità, la sicurezza e la sovranità degli Stati» e che «il traffico illecito è un'attività criminale internazionale la cui eliminazione esige una attenzione urgente e la massima precedenza» ed infine che esso «è fonte di profitti finanziari e di patrimoni considerevoli che permettono alle organizzazioni criminali transnazionali di penetrare, contaminare e corrompere le strutture dello Stato, le attività commerciali e finanziarie legittime e la società a tutti i livelli»².

Solo a partire dal 1988 dunque si afferma in seno alle Nazioni Unite una certa consapevolezza dell'equazione tra la lotta alle droghe e alla lotta alla criminalità organizzata³. Ed è proprio a partire dalla fine degli anni '80 e dagli inizi del decennio successivo che comincia a delinearsi una ministoria della cooperazione internazionale in termini di lotta alla criminalità organizzata, come sottolineato da Ernesto Savona, ordinario di criminologia all'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano e direttore di *Transcrime*, il Centro interuniversitario di ricerca sulla criminalità transnazionale dell'Università degli studi di Trento e dell' all'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano:

Nel corso degli anni si è costruita una sorta di storia della cooperazione internazionale, che si può suddividere in tre fasi. Il primo stadio è stato quello della consapevolezza del problema e della nascita di alcuni strumenti multilaterali e bilaterali come i trattati di estradizione. Il secondo stadio è stato quello caratterizzato dall'impulso alla creazione di meccanismi internazionali e di apparati normativi. A partire dalla Convenzione di Vienna contro il Traffico illecito di Stupefacenti e

² Dal Testo della **Convenzione di Vienna contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope** del 1988.

³ La Convenzione del 1961 esordiva invece con un semplice «riferimento alla salute fisica e morale dell'umanità».

di Sostanze Psicotrope del 1988, dal Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale dei sette paesi più industrializzati del mondo, dal Gruppo sulla Criminalità Organizzata dei P8, dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sul Riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato del 1990, dalla Direttiva Europea Antiriciclaggio 91/308, dalle raccomandazioni emanate dall'Organizzazione degli Stati Americani in poi, un crescente numero di paesi ha cominciato a modificare o adattare la propria legislazione nazionale alle norme ed ai regolamenti contenuti in questi accordi. Il risultato di questa trasformazione da "soft laws" delle convenzioni internazionali in "hard laws" degli Stati è stato quello di creare una base per combattere la criminalità organizzata, il traffico di stupefacenti ed il riciclaggio di proventi illeciti⁴.

Tra la fine degli anni '90 e l'inizio del nuovo secolo si sono così moltiplicati gli strumenti a disposizione degli Stati per una lotta congiunta contro il crimine organizzato.

In tale lasso di tempo l'Unione Europea ha conosciuto in tema di lotta alla criminalità organizzata un percorso evolutivo notevole che ha permesso ai propri Paesi membri di compiere diversi passi in avanti nella lotta alla criminalità organizzata: a partire dalle fonti primarie sulla cooperazione giudiziaria fra i Paesi membri dell'Unione Europea, come la Convenzione di Strasburgo del 20 aprile 1959 che ha regolato gli istituti dell'estradiizione e della rogatoria, alcuni articoli del Trattato di Maasticht (noto anche come Trattato sull'Unione Europea, TUE) del 7 Febbraio 1992 ed il Trattato di Amsterdam firmato nell'ottobre del 1997 ed entrato in vigore nel maggio 1999 che ha favorito la creazione di uno spazio unico europeo di libertà, sicurezza e giustizia rendendo più agevole l'adozione di norme minime relative all'armonizzazione del diritto processuale e materiale, si sono susseguite negli anni decisioni-quadro, trattati e direttive ad opera dei principali organismi comunitari (Consiglio dell'Unione Europea, Consiglio d'Europa e Parlamento Europeo) sui più diversi aspetti della lotta alla criminalità organizzata. Dalla frode fiscale alle indagini patrimoniali, dal riciclaggio di denaro al traffico illecito di stupefacenti si è così tentato di armonizzare le legislazioni dei Paesi membri al fine di snellire le procedure della cooperazione internazionale e di prospettare strategie di lotta al crimine organizzato il più possibile condivise⁵.

⁴ **Savona, Ernesto**, «Processi di globalizzazione e criminalità organizzata transnazionale», in Mauro Di Meglio (a cura di), *La questione criminale nella società globale : atti del Convegno internazionale : Napoli, 10-12 dicembre 1998*, Napoli, Facoltà di Sociologia, Università degli Studi di Napoli Federico II, [1999], pp. 24-25.

⁵ Per una descrizione più dettagliata dell'evoluzione degli strumenti giuridici per la lotta alla criminalità organizzata da parte dell'Unione Europea cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA – CA-

Contemporaneamente sono stati istituiti alcuni organismi intereuropei studiati appositamente per fronteggiare il crimine: il primo di questi organismi è stato l'Europol, l'ufficio europeo di polizia con sede a L'Aja. Sorto nel 1992 per occuparsi di *intelligence* in ambito criminale, Europol ha cominciato ad operare inizialmente sotto forma di unità antidroga ottenendo risultati sempre più importanti: la Convenzione istitutrice di Europol è stata ratificata da tutti i Paesi membri dell'Unione nell'Ottobre del 1998 e dal Gennaio 2002 il suo mandato è stato esteso a tutte le gravi forme di crimine internazionale (dal traffico di stupefacenti alla tratta di esseri umani, dalla contraffazione di denaro al traffico di sostanze radioattive e nucleari, fino al terrorismo). La funzione di Europol è consistita nell'agevolare lo scambio di informazione fra i servizi e le forze dell'ordine nazionali, garantendo un migliore collegamento fra i singoli Stati e fra questi e la centrale operativa dell'Aja.

Nel Febbraio 2002, su Decisione del Consiglio dei Ministri della Giustizia e degli Affari interni dell'Unione Europea, è stato invece istituito l'Eurojust, anch'esso con sede all'Aja. Si tratta di un'unità composta da pubblici ministeri, magistrati o funzionari di polizia distaccati da ogni Stato membro con il compito di agevolare il buon coordinamento tra le autorità nazionali responsabili dell'azione penale, di prestare assistenza nelle indagini riguardanti i casi di criminalità organizzata in coordinazione con lo stesso Europol, con il quale condivide le tipologie di reato e l'ambito di competenza.

L'attività di Eurojust non si è limitata al compito, pur importantissimo, di favorire la circolazione di informazioni strategiche fra le magistrature degli stati membri ma ha spesso svolto, secondo la lettera del proprio statuto, una funzione di impulso, stimolando l'attività investigativa ed aprendo nuovi filoni di indagine in uno o più Paesi membri, contribuendo a raggiungere risultati importanti nella lotta al crimine organizzato grazie al coordinamento dell'azione penale fra Paesi.

MERA DEI DEPUTATI, XIV LEGISLATURA, DOC. XXIII n. 16, **COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA MAFIOSA O SIMILARE**, *Relazione Conclusiva (approvata dalla Commissione nella seduta del 18 gennaio 2006)*, Tomo II, pp. 13-32.

Il crimine organizzato transnazionale

Dopo la Convenzione di Vienna del 1988⁶ anche l'Onu ha avviato un percorso di riflessione e di impegno sul tema della criminalità organizzata; un percorso parallelo ma anche diverso rispetto a quello dell'Unione Europea: se infatti quest'ultima ha adottato un approccio più pratico, basato cioè sull'adozione di convenzioni e decisioni-quadro su singoli aspetti della lotta alla criminalità organizzata, l'Organizzazione delle Nazioni Unite ha perseguito un modo di accostarsi più complessivo e definitorio al tema della criminalità organizzata. L'apice di tale percorso è stata l'adozione, nel 2000, della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale.

Tale convenzione, che, come vedremo, rappresenta un'innovazione assoluta nella storia del lotta alla criminalità organizzata, è nota anche come Convenzione di Palermo in quanto la conferenza per la firma del documento si tenne proprio nel capoluogo siciliano nei giorni compresi tra il 12 ed il 15 dicembre del 2000.

La firma della convenzione è stata l'atto finale di un percorso lungo, quasi decennale, cominciato nel 1992 allorché l'assemblea delle Nazioni Unite adottava il Programma per la prevenzione della criminalità e per la giustizia penale, che può essere considerato la premessa dell'intero percorso intrapreso dall'Onu per la messa a punto di una strategia complessiva di lotta alla criminalità organizzata; in ottemperanza al Programma veniva infatti istituita una Commissione sulla prevenzione della criminalità e per la giustizia penale, avente come fine il potenziamento delle iniziative contro la Criminalità organizzata transnazionale. Era quella una fase in cui l'attenzione al fenomeno mafioso si andava amplificando rapidamente a livello internazionale; alla ripresa della strategia stragista di Cosa Nostra si aggiungeva infatti l'emergenza del fenomeno mafioso nei paesi dell'ex blocco sovietico ed in quelli dell'ex Jugoslavia e l'estendersi del grande narcotraffico dalla Colombia ai Paesi vicini, *in primis* Venezuela e Messico. Membro della suddetta Commissione sulla Prevenzione della Criminalità e per la Giustizia Penale lo è stato per poche settimane anche Giovanni Falcone, prima di essere ucciso nell'attentato di Capaci del Maggio dello stesso 1992.

Due anni più tardi, nel Novembre del 1994, si teneva a Napoli la Conferenza ministeriale mondiale sulla criminalità organizzata, che ha rappresentato un punto di svolta fondamentale nell'attuazione del Programma per la prevenzione della criminalità e per la giustizia penale: i 142 Stati che parteciparono (a livello ministeriale o con i rispettivi

⁶ Vedi *supra* p. 3

Capi di Stato o di Governo) adottarono infatti all'unanimità la Dichiarazione politica e il Piano di azione globale contro il crimine organizzato transnazionale. Un mese più tardi l'Assemblea delle Nazioni Unite non solo approvava la Dichiarazione, ma accoglieva anche l'idea, lanciata durante la Conferenza, di una Convenzione diretta specificatamente contro la criminalità organizzata transnazionale. Si era così messo in moto il meccanismo che avrebbe portato sei anni più tardi alla Convenzione Onu di Palermo: appena un anno dopo si teneva infatti la Conferenza interministeriale latinoamericana sui seguiti della Dichiarazione di Napoli ed a seguire tutta una serie di incontri e seminari regionali sullo stesso tema. Nel 1998 infine l'Assemblea Generale, con Risoluzione del 9 Dicembre, deliberava di costituire formalmente un Comitato intergovernativo con lo scopo di redigere una Convenzione internazionale globale contro il crimine organizzato transnazionale: dopo due anni di lavoro, nel 2000, il Comitato approvava la propria bozza di Convenzione che veniva poi formalmente adottata dall'Assemblea Generale ed infine sottoscritta da tutte le delegazioni presenti a Palermo nel Novembre del 2000⁷.

Sebbene si tratti, soprattutto in considerazione della tradizionale dilatazione dei tempi di ratifica delle Convenzioni Onu da parte dei singoli Stati⁸, di uno strumento piuttosto recente, la Convenzione di Palermo suscita grande interesse per gli effetti che essa può avere nella lotta alla criminalità organizzata transnazionale ; questa è la valutazione che ne dà Elisabetta Rosi, magistrato presso la Corte di Cassazione:

L'importanza della Convenzione di Palermo, non ancora misurabile in termini di effettività, può essere asserita in termini di potenzialità. Potenzialità più che considerevoli per tre ragioni: l'alto numero degli Stati che l'hanno ratificata o vi hanno aderito, in altre parole la universalità reale dello strumento; l'ampiezza, e per certi aspetti, l'incisività degli obblighi che essa prescrive, in particolare quelli concernenti le misure di cooperazione giudiziaria e di polizia; la estensione eccezionale, infine, del campo di applicazione, che legittima il pronostico di un uso molto ampio delle suddette misure⁹.

⁷ Per i dettagli dell'iter che ha portato alla Convenzione Onu di Palermo cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA – CAMERA DEI DEPUTATI, XIV LEGISLATURA, **COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA MAFIOSA O SIMILARE**, *Documento di sintesi della discussione svolta sul disegno di legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei protocolli delle nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale (A.S. 2351)*, accolto dalla Commissione nella seduta del 23 marzo 2004, pp. 1-2.

⁸ L'Italia ad esempio ha ratificato la Convenzione di Palermo solo nel 2006, ben sei anni dopo la sua adozione da parte dell'Assemblea Generale.

⁹ **Elisabetta Rosi** (a cura di), *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. La convenzione ONU di Palermo*, Milano, Ipsoa, 2007, pp. 3-4.

Quarantuno articoli in totale, la Convenzione di Palermo rappresenta un documento di straordinario interesse per capire cosa si intende per criminalità organizzata nel linguaggio ufficiale internazionale; ciò che la caratterizza maggiormente e la rende unica è infatti l'intento definitorio che sottostà ad essa e che non troviamo nelle altre convenzioni già citate in questo studio. La sua unicità consiste soprattutto nel porsi, non più come un documento specifico contro questo o quell'aspetto della crimine organizzato, ma come uno strumento unitario di contrasto alla criminalità organizzata transnazionale nel suo complesso:

Può ben dirsi – prosegue infatti la Rosi – che la Convenzione di Palermo sia stata pensata seguendo un approccio onnicomprensivo, in quanto le sue disposizioni si estendono su tutti i campi della prevenzione e della repressione penale che presentino interesse in relazione al crimine organizzato transnazionale, anche se, ovviamente, in ciascun campo con diverso grado di compiutezza¹⁰.

Poiché il bersaglio stesso del documento è la criminalità organizzata transnazionale in quanto tale, la Convenzione non può che esordire con una definizione del proprio oggetto: ed infatti il secondo articolo¹¹, sottotitolato appunto «terminologia», precisa il contenuto del concetto stesso di criminalità organizzata.

Proprio per questo motivo la formulazione del testo della Convenzione «è stata preceduta da un periodo di maturazione nel quale il gioco degli interessi degli Stati membri maggiormente coinvolti si è accompagnato ad incertezze concettuali e definitorie»¹² di rilevanza assolutamente non secondaria: dalla definizione di ogni sfumatura del concetto di criminalità organizzata discendono infatti per ogni Paese conseguenze giuridiche per nulla trascurabili, dati gli obblighi di codificazione penali presenti nella stessa risoluzione.

La definizione adottata, quale la ritroviamo nel secondo articolo della Convenzione che analizzeremo tra poco, è indubbiamente frutto di una mediazione avvenuta nella fase di redazione del testo in seno al Comitato intergovernativo incaricato di redigere il testo della Convenzione, che ha svolto i suoi lavori tra il 1998 ed il 2000; mediazione tra le svariate istanze riconducibili alle diverse culture giuridiche degli Stati rappresen-

¹⁰ *Ibidem* p. 33.

¹¹ Il primo articolo precisa invece lo scopo della convenzione: « Lo scopo della presente Convenzione è di promuovere la cooperazione per prevenire e combattere il crimine organizzato transnazionale in maniera più efficace».

¹² **Elisabetta Rosi**, *op. cit.*, p. 5.

tati all'interno del Comitato. Istanze raggruppatesi attorno due diverse (ma non per forza divergenti) modalità, palesatesi più volte in varie sedi internazionali, di guardare al problema del crimine organizzato transnazionale: da un lato c'è stato chi, per cultura giuridica, ha sempre preferito concentrare l'attenzione sui reati commessi dai gruppi criminali organizzati e sul processo di internazionalizzazione degli stessi, auspicando, per combattere il fenomeno, la moltiplicazione degli accordi di cooperazione giudiziaria applicabili al più ampio numero di fattispecie di reato; dall'altro c'è stato chi, come l'Italia o altri Paesi caratterizzati dalla forte presenza della criminalità organizzata e da un consolidata esperienza di lotta contro di essa, ha mirato a far riconoscere a livello internazionale la specificità e la pericolosità di tale categoria criminale basata sulla condotta associativa, stimolando la comunità internazionale a dotarsi di forme *ad hoc* di cooperazione internazionale. Non più dunque moltiplicazione degli accordi, ma approntamento di strutture transnazionali appositamente studiate per contrastare la specificità del fenomeno criminale organizzato.

Al di là degli obblighi e delle norme¹³ contenute nella Convenzione di Palermo, ciò che più interessa in questa sede è la definizione del concetto di criminalità organizzata contenuta nel secondo articolo:

“Gruppo criminale organizzato” indica un gruppo strutturato, esistente per un periodo di tempo, composto da tre o più persone che agiscono 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 materiale¹⁴.

E' interessante confrontare tale definizione con quella di associazione mafiosa contenuta nel codice penale italiano per tentare di capire come il concetto di mafia si rapporti a quello di criminalità organizzata ufficialmente utilizzato dalla comunità internazionale:

¹³ Sinteticamente gli impegni presi dai Paesi con la convenzione di Palermo: a) incriminare nelle legislazioni nazionali i reati di partecipazione ad associazione criminale, riciclaggio di denaro sporco, corruzione e intralcio della giustizia; b) stabilire la responsabilità degli enti e delle società per le fattispecie di reato presenti nel trattato; c) adottare misure contro i proventi di denaro sporco e i proventi delle attività criminali; d) proteggere coloro che testimoniano contro il crimine organizzato; e) rafforzare la cooperazione in ordine al trasferimento di giudizi, all'estradizione, al sequestro e alla confisca dei beni provenienti da reato o profitto del reato per rintracciare e giudicare gli indiziati; f) incentivare la prevenzione della criminalità organizzata a livello nazionale e internazionale; g) fornire le necessarie risorse finanziarie a quei Paesi che richiedono assistenza per combattere congiuntamente la criminalità organizzata transnazionale.

¹⁴ Estratto del secondo articolo della **Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale**.

L'associazione è di tipo mafioso quando coloro che ne fanno parte si avvalgono della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere delitti, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri ovvero al fine di impedire od ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali¹⁵.

Risalta immediatamente, tra le due definizioni, una differenza già a livello di impostazione; se infatti nel primo caso il gruppo criminale organizzato si caratterizza soprattutto per la propria finalità di commettere reati gravi, nel caso dell'associazione mafiosa la caratteristica principale è individuata nel vincolo associativo e nella condizione di assoggettamento e omertà che ne deriva; il principale requisito di pericolosità è cioè individuato nella struttura forte e coesa della stessa associazione ancora prima che per i reati che essa tende a commettere.

Anche la natura dei reati menzionati dall'articolo 416-bis del codice penale italiano è eloquente rispetto alla concezione che il Legislatore italiano ha della mafia: reati come acquisizione diretta o indiretta di attività economiche, controllo degli appalti e distorsione del libero diritto di voto, sono tipici di un soggetto che non commette semplicemente reati, ponendosi come così soggetto criminale, ma che tende anche ad assumere ruoli e funzioni di tipo sociale e addirittura politico; mafia cioè come organizzazione criminale che, in forza della sua struttura, esercita controllo sul territorio e sulle sue dinamiche economiche, sociali e politiche.

Nulla di tutto questo ritroviamo invece nella definizione di «gruppo criminale organizzato» fornita dalla Convenzione di Palermo, che tende ad appiattirsi sulla commissione dei reati da parte del crimine organizzato; prova di ciò è il fatto che accanto alla Convenzione di Palermo nel novembre del 2000, il consesso riunito nel capoluogo siciliano decideva di adottare tre protocolli ufficiali aggiuntivi relative ad altrettante tipologie di reato: il Protocollo contro la tratta di persone, il Protocollo contro il traffico di migranti ed il Protocollo contro il traffico di armi.

E' mancata dunque la capacità di cogliere la profonda complessità del fenomeno della criminalità organizzata per come è presente non solo in Italia, ma anche negli USA, in alcuni Paesi latinoamericani, in Cina o in Giappone. Lo dimostra anche la de-

¹⁵ Estratto dell'articolo **416-bis** del codice penale italiano.

finizione di «gruppo strutturato» che troviamo sempre nel secondo articolo della Convenzione di Palermo:

“Gruppo strutturato” indica un gruppo che non si è costituito fortuitamente per la commissione estemporanea di un reato e che non deve necessariamente prevedere ruoli formalmente definiti per i suoi membri, continuità nella composizione o una struttura articolata.

Anche in questo caso una rappresentazione piuttosto scarna della struttura dei gruppi criminali organizzati, che in Italia sono spesso articolati in rigidissime partizioni di ruoli e caratterizzati da strutture gerarchiche e verticistiche dotate di straordinaria continuità.

Nella sintesi fra le diverse culture non solo giuridiche, ma anche politiche e storiche, il concetto di mafia, per come elaborato nell'esperienza italiana, non è dunque riuscito ad imporsi, né a caratterizzare in maniera pregnante il gergo ufficiale internazionale; è perciò inevitabile concludere che, allo stato attuale, vi sia un'irriducibile differenza concettuale fra il termine “mafia”, per come puntualizzato in ambito giuridico e nelle pubblicazioni scientifiche più serie e documentate, e la nozione di “crimine organizzato transnazionale” adottata ufficialmente dalla comunità internazionale.

Per quanto riguarda invece la cooperazione internazionale bisogna invece affermare che lo sforzo di cogliere complessivamente il fenomeno della criminalità organizzata transnazionale compiuto con l'adozione della Convenzione di Palermo, per quanto, come abbiamo, visto non sia stato portato fino alle sue estreme conseguenze, ha comunque rappresentato un punto di svolta dalle notevoli potenzialità, grazie soprattutto agli obblighi di revisione dei codici penali contenuti nel testo della Convenzione. Ma cosa si intende con il termine “transnazionale” in riferimento al crimine organizzato?

Un'ulteriore distinzione – precisa infatti Ernesto Savona - deve essere evidenziata, ossia la differenza che intercorre tra il crimine internazionale e quello transnazionale. Mentre la caratteristica del primo è quella di violare leggi e regolamenti internazionali, la peculiarità della criminalità transnazionale è quella di violare leggi e regolamenti penali di diverse giurisdizioni nazionali¹⁶.

Stando così le cose, il futuro della lotta globale alla criminalità organizzata non può che passare attraverso una diffusione della logica dell'«equalizzazione del rischio per i

¹⁶ Ernesto Savona, *op. cit.*, p. 3.

crimini fra i vari Paesi»¹⁷: ciò significa armonizzare il più possibile i diritti penali dei singoli Stati al fine di colmare quelle discrasie e quei vuoti legislativi che consentono troppo spesso ai criminali di godere di una sorta di immunità di fatto e di passare indenni fra le maglie delle diverse legislazioni, sfuggendo da un'incriminazione grazie al fatto che la medesima azione è reato in uno Stato, ma non in un altro.

Solo tale salto di qualità potrebbe conferire pienamente senso alla vicenda, qui tratteggiata solo per sommi capi, della cooperazione internazionale contro la criminalità organizzata transnazionale: si tratta tuttavia di una via piena di incertezze e di difficoltà. Difficoltà rappresentate da un lato dai grandi interessi contrari che alcuni Paesi nutrono rispetto alla prospettiva di una reale armonizzazione dei codici: l'esempio più significativo è costituito in questo dai paradisi fiscali, vere e proprie calamite per tutte le più grandi operazioni di riciclaggio di denaro sporco che fruttano tantissimo denaro ai paesi ospitanti. Dall'altro dalla reale disponibilità, da parte di tutti gli Stati, non solo a mettere in discussione punti fermi della propria cultura giuridica, ma anche e soprattutto a rinunciare a fette consistenti della propria sovranità; l'approntamento di organismi internazionali in grado di fronteggiare sul serio, con coerenza e continuità la criminalità organizzata, porta infatti con sé l'ineluttabile necessità di tale rinuncia.

◆2009

Bibliografia

ANGELINI, Marco – Tramontano, Luigi, *Il codice della legislazione antimafia e le altre forme di criminalità organizzata*, Piacenza, Casa Editrice La Tribuna, 2007.

LUPU, Salvatore, *Che cos'è la mafia*, Roma, Donzelli, 2007.

LUPU, Salvatore, *Storia della mafia*, Roma, Donzelli, 1996.

ROSI, Elisabetta (a cura di), *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. La convenzione ONU di Palermo*, Milano, Ipsoa, 2007.

SANTINO, Umberto, *Dalla Mafia alle mafie. Scienze sociali e crimine organizzato*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2006.

SANTINO, Umberto, *Mafie e globalizzazione*, Trapani, Di Girolamo, 2007.

SANTINO, Umberto, *Storia del movimento antimafia*, Roma, Editori riuniti, 2000.

SAVONA, Ernesto, "Luci ed ombre di un esperimento regionale: la direttiva antiriciclaggio dell'Unione Europea", Working Paper, *Transcrime : Joint Research Centre on*

¹⁷ SENATO DELLA REPUBBLICA – CAMERA DEI DEPUTATI, XIV LEGISLATURA, DOC. XXIII n. 16, COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA MAFIOSA O SIMILARE, *Relazione Conclusiva (approvata dalla Commissione nella seduta del 18 gennaio 2006)*, Tomo II, p. 13.

Translation Crime, N°4, Trento : Università degli Studi di Trento, 1996.

SAVONA, Ernesto, «Processi di globalizzazione e criminalità organizzata transnazionale», in Mauro Di Meglio (a cura di), *La questione criminale nella società globale : atti del Convegno internazionale : Napoli, 10-12 dicembre 1998*, Napoli : Facoltà di Sociologia, Università degli Studi di Napoli Federico II, [1999].

Sitografia

REGIONE SICILIANA, *OPCO – Osservatorio permanente sulla criminalità organizzata*, [on line], 2003, URL:<<http://www.opco.it>>, (giugno 2009).

REPUBBLICA ITALIANA, «Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari», *Il Parlamento italiano*, [on line], s.d., URL:<<http://www.parlamento.it/parlam/bicam/mafia>>, (accesso riservato).

REPUBBLICA ITALIANA, *La Camera dei deputati*, [on line], s.d., URL:<<http://www.camera.it>>, (giugno 2009).

UNITED NATIONS, Departement of Public Information, “General Assembly Resolutions”, *United Nations*, [on line], 2004, URL:<<http://www.un.org/documents/resga.htm>>, (giugno 2009).

UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE DI MILANO – UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO, *Transcrime : Centro interuniversitariodi ricerca sulla criminalità transnazionale*, [on line], s.d., URL:<<http://www.transcrime.it>>, (giugno 2009).

* L'autore

Alessandro Petralia è dottore magistrale (Master's degree) in Storia d'Europa. Ha sempre prestato particolare attenzione alla storia politica d'Italia e i suoi ultimi interessi si focalizzano sulla storia della mafia e dell'antimafia, concretizzandosi in alcune ricerche sull'evoluzione della legislazione antimafia.

URL: <http://www.studistorici.com/2008/09/14/alessandro-petralia/>

Per citare questo articolo:

Alessandro Petralia, «L'antimafia oltre i confini: sviluppi, prospettive, aspetti metodologici», *Diacronie. Studi di Storia Contemporanea. Dossier: Il mosaico dei confini. Le frontiere della modernità* [on line], N. 1, ottobre 2009 (aggiornamento del 22 febbraio 2010),

URL:<http://www.studistorici.com/2009/10/19/petralia_antimafia_oltre_i_confini>

Diacronie

Studi di Storia Contemporanea

Risorsa digitale indipendente a carattere storiografico. Uscita trimestrale. Autorizzazione n°8043 del Tribunale di Bologna in data 11/02/2010

www.studistorici.com/dossier/diacronie@hotmail.it

Comitato di redazione: Marco Abram – Giampaolo Amodei – Jacopo Bassi – Alessandro Cattunar – Alice De Rensis – Barbara Galimberti – Deborah Paci – Alessandro Petralia – Fausto Pietrancosta – Martina Sanna – Matteo Tomasoni

Diritti: gli articoli di *Diacronie. Studi di Storia Contemporanea* sono pubblicati sotto licenza Creative Commons 2.5. Possono essere riprodotti a patto di non modificarne i contenuti e di non usarli per fini commerciali. La citazione di estratti è comunque sempre autorizzata, nei limiti previsti dalla legge.



Il mosaico dei confini. Le frontiere della contemporaneità | N. 1 | ott 2009

http://www.studistorici.com/dossier/il_mosaico_dei_confini

In questo numero:

.....**Editoriale**, a cura di Diacronie

- 1....**La «Frontera Sur». Il confine dimenticato**, di Matteo Tomasoni,
- 2....**I confini di Urania. La geografia come *limes* perdurante**, di Deborah Paci
- 3....**L'antimafia oltre i confini: sviluppi, prospettive, aspetti metodologici**, di Alessandro Petralia
- 4....**Memorie di confine e identità plurime. Il confine italo-jugoslavo nei racconti di vita dei testimoni: 1943-47**, di Alessandro Cattunar
- 5....**I confini dell'harem di Fatema Mernissi**, di Alice de Rensis
- 6....**Il lungo 89 albanese**, di Jacopo Bassi
- 7....**L'UJDI. Un'esperienza alternativa nell'89 jugoslavo**, di Marco Abram
- 8....**Caduta dei confini politici, destrutturazione dei confini partitici. 1989-1994: i partiti politici italiani dalla crisi alla ristrutturazione**, di Fausto Pietrancosta,
- 9....**La liminarietà nell'era del fluido. Confini, frontiere e identità**, di Giampaolo Amodei