

**IL CONTRASTO INTERNAZIONALE ALLA DIMENSIONE ECONOMICA  
DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA:  
DALL'IMPEGNO DI GAETANO COSTA  
ALLA "RISOLUZIONE FALCONE" DELLE NAZIONI UNITE (\*)**

di Antonio Balsamo

SOMMARIO: 1. Un futuro che nasce in una stagione drammatica ma ricca di segnali di speranza. – 2. La riflessione di Gaetano Costa sulla multiforme natura del fenomeno mafioso. – 3. Alle radici del metodo del *follow the money*. – 4. La Conferenza delle Parti del 2020 della Convenzione di Palermo: l'adozione della "risoluzione Falcone". – 5. La "dimensione economica della criminalità organizzata" entra per la prima volta in un documento delle Nazioni Unite. L'esigenza di cooperazione globale contro le conseguenze socioeconomiche della pandemia. – 6. La Convenzione di Palermo come base giuridica per l'esecuzione all'estero delle misure di prevenzione patrimoniali. – 7. La valorizzazione nel contesto internazionale dell'esperienza italiana del riuso a fini sociali dei beni confiscati. – 8. La progettazione di nuove forme di cooperazione internazionale: i magistrati di collegamento, gli organi investigativi comuni facenti uso delle moderne tecnologie, gli accordi bilaterali o multilaterali per l'utilizzazione di tecniche investigative speciali. – 9. Il ruolo fondamentale della Convenzione di Palermo nel contrasto alle forme nuove ed emergenti di criminalità (*cybercrime*, reati ambientali, traffico illecito di beni culturali, terrorismo, ecc.). – 10. La strategia delle indagini finanziarie contro criminalità organizzata, corruzione, riciclaggio e finanziamento del terrorismo. – 11. I prossimi impegni richiesti all'UNODC e il ruolo dell'Italia. – 12. Non solo repressione. Il coinvolgimento della società civile e la lotta per i diritti e le libertà.

**1. Un futuro che nasce in una stagione drammatica ma ricca di segnali di speranza.**

Leggendo le più recenti risoluzioni adottate nell'ambito delle Nazioni Unite sul contrasto alla criminalità organizzata e alla corruzione, si ha immediatamente la percezione della fortissima attualità di quel complesso di intuizioni, di idee, di innovazioni che si è sviluppato nel mondo della giustizia italiana dall'inizio degli anni '80.

Uno dei principali impegni della comunità internazionale è oggi di costruire una risposta comune ai più pericolosi fenomeni delittuosi sulla base del modello di intervento già sperimentato nel nostro paese per la lotta alla mafia, e che viene adesso applicato a realtà emergenti come quelle dei reati in danno dell'ambiente e dell'uso delle tecnologie della comunicazione per scopi illeciti.

La Conferenza delle Parti organizzata a Vienna nel 2020 per il ventennale della Convenzione ONU sulla criminalità organizzata transnazionale si è conclusa con

---

(\*) Testo destinato alla pubblicazione nel volume dedicato a Gaetano Costa nel 40° anniversario della sua uccisione per mano mafiosa.

l'adozione di quella che la stampa ha presentato come la "risoluzione Falcone": un atto che non solo rende uno "speciale tributo" al grande Magistrato italiano, ma, soprattutto, valorizza la straordinaria modernità di un metodo di azione nato a Palermo 40 anni fa ed imperniato sul contrasto della dimensione economica della criminalità organizzata, sull'uso delle tecnologie più avanzate nelle indagini e nel processo penale, sul ricorso a forme innovative di cooperazione giudiziaria internazionale, sulla convinzione che la lotta alla mafia può essere combattuta efficacemente soltanto con le armi dello Stato di diritto, senza cedere alla tentazione di pericolose scorciatoie di tipo autoritario, ai limiti della legalità costituzionale.

Per costruire il futuro delle nostre economie e dei nostri sistemi democratici, in una fase storica nella quale la pandemia crea pericolosissime opportunità per ambienti illegali capaci di mobilitare flussi finanziari di enorme portata e di influenzare così non solo il tessuto produttivo ma anche i meccanismi di formazione del consenso politico, la comunità internazionale sta facendo leva su un quadro comune di strategie e di valori che ha trovato la sua origine in un preciso momento della storia recente del nostro paese. Precisamente, in quella stagione, drammatica ma ricca di segnali di speranza, in cui l'attacco allo Stato sferrato da "Cosa Nostra" è stato combattuto, e vinto, dal coraggio e dall'impegno congiunto delle istituzioni e della società civile, divenute protagoniste di una reazione che non si è limitata affatto all'aspetto poliziesco-repressivo, ma ha inciso in profondità sulle strutture culturali e sulla mentalità collettiva.

## **2. La riflessione di Gaetano Costa sulla multiforme natura del fenomeno mafioso.**

La ventata di radicali trasformazioni che ha investito, a partire dall'inizio degli anni '80, il mondo della giustizia e la società italiana, non è il frutto di isolate intuizioni di singoli individui. E', invece, il risultato di una intensa condivisione di obiettivi e di motivazioni, di idee-guida e di metodi operativi, tra persone che hanno valorizzato con forza la dimensione collettiva del proprio impegno contro la mafia.

E' la logica del *pool*, della sinergia, della continuità. Una logica che ha creato una svolta storica duratura, illuminata dalla consapevolezza che, come diceva Giovanni Falcone, "gli uomini passano, le idee restano. Restano le loro tensioni morali e continueranno a camminare sulle gambe di altri uomini".

Tra i frutti più fecondi di quel clima culturale, vi è sicuramente l'ampiezza di vedute con cui i protagonisti della lotta alla mafia si sono accostati al fenomeno della criminalità organizzata, cogliendone risvolti che vanno molto oltre la dimensione penalistica.

Appaiono estremamente significative, in quest'ottica, le riflessioni di Gaetano Costa sulla mafia, il suo interrogarsi sulla natura di un fenomeno con mille volti e in costante evoluzione:

*Multinazionale con i suoi uffici per la programmazione, con i suoi impianti, le sue succursali, i suoi dirigenti, i suoi organi esecutivi, onnipotenti ed invulnerabili che tutto vede e può...?*

o

*espressione verbale per indicare una entità astratta, irreali che vale a coprire concrete e distinte attività (speculazioni, traffici illeciti, delitti)?*

o

*piuttosto intermediazione concreta in ogni attività illecita, tra politica, finanza, banche, cittadino «onorato» e delinquenza associata ed organizzata?»<sup>1</sup>*

Quest'ultima prospettiva è quella dischiusa da alcune delle più importanti e coraggiose indagini condotte nel nostro Paese. Ed è anche quel vasto territorio, solo in parte esplorato fino ad oggi, sul quale è possibile progettare nuove direttrici di sviluppo per la cooperazione giudiziaria internazionale, sulla base degli indirizzi accolti nelle recenti iniziative delle Nazioni Unite.

### **3. Alle radici del metodo del *follow the money*.**

Ieri come oggi, la tentazione di una pacifica convivenza con la mafia, con la corruzione, con le più varie forme di criminalità collettiva, è stata costantemente alimentata da una potente convergenza di interessi economici tra ambienti sociali apparentemente diversi e distanti tra di loro.

L'intento di concentrare l'intervento giudiziario su questa "zona grigia", nella quale affondano le proprie radici alcuni dei più gravi episodi delittuosi della nostra storia, è stato uno degli elementi di più forte continuità tra tutti coloro che hanno dedicato la loro vita alla lotta alla mafia.

La stessa legge Rognoni-La Torre è il frutto di una diffusa consapevolezza che era stata espressa con particolare energia, a seguito dei primi omicidi di rappresentanti delle istituzioni ad opera di "Cosa Nostra", dal Procuratore della Repubblica di Palermo Gaetano Costa concludendo il suo incontro con il Ministro della Giustizia Tommaso Morlino con un atteggiamento di "dura fermezza" manifestato con le parole: «la mafia si può vincere colpendola nelle ingenti ricchezze accumulate, nella sua ingente forza finanziaria, nei suoi forzieri, nei canali ingegnosi attraverso i quali passa il flusso di queste ingenti ricchezze grondanti di sangue, di molto sangue, di quello versato dalle vittime»<sup>2</sup>.

Lo stretto legame tra l'accumulazione di enormi disponibilità economiche derivanti da traffici delittuosi organizzati a livello internazionale, lo sfruttamento dei più sofisticati canali del riciclaggio attraverso flussi finanziari illeciti, e la strategia del "terrorismo politico-mafioso", era stata colta con chiarezza, subito dopo l'uccisione di Gaetano Costa, proprio da Pio La Torre<sup>3</sup>, che in un suo articolo apparso su *Rinascita* il 22 agosto 1980 scriveva: «Si tratta di capire allora chi ha deciso di dar vita in Sicilia ad un gruppo terroristico mafioso che spara su funzionari di polizia, magistrati, uomini politici e giornalisti. L'ipotesi emergente è che sia stata la grande cosca siculo-americana che controlla il traffico della droga e applica anche al suo interno regole spaventose di

<sup>1</sup> G. COSTA, *Mafia*, in *Studi in memoria di Gaetano Costa*, Giuffrè, Milano, 1982, p. XV.

<sup>2</sup> Cfr. le *Riflessioni* di G. SPADARO, in *Gaetano Costa 25 anni dopo*, Fondazione Gaetano Costa, Palermo, 2005

<sup>3</sup> P. LA TORRE, *Che cosa farà la Dc contro la mafia?*, in *Rinascita*, n 33 del 22 agosto 1980

violenza e di morte; ma l'indagine promossa dal procuratore Costa e portata avanti dai magistrati dell'ufficio istruzione di Palermo ha messo in evidenza la molteplicità dei legami mafiosi nel triangolo Palermo-Milano-New York con al centro l'impero finanziario di Sindona. È stato sottolineato, giustamente, che ormai molti nodi potranno essere sciolti attraverso l'inchiesta parlamentare sulla vicenda Sindona che non a caso si tenta di ritardare; inchiesta parlamentare sul caso Sindona da cui potranno venire alcune risposte agli interrogativi sui legami politici e le complicità che hanno coperto il terrorismo mafioso».

Si tratta dello scenario che anche Rocco Chinnici aveva delineato - sia pure con tutta la cautela imposta dalla necessità di una approfondita verifica - alla radice dell'assassinio di Pio La Torre, quando aveva osservato: «se si dovesse dare interamente credito a notizie di stampa apparse in questi ultimi tempi, si dovrebbe ammettere che i gruppi e le famiglie mafiose che operano in campo internazionale nel settore degli stupefacenti, in modo particolare dell'eroina, sono finanziati e protetti da potenti società che gestiscono negli USA istituti di credito con bilanci assai consistenti capaci di incidere nella vita economica non solo degli USA, ma di taluni Stati del Centro e del Sud America e del nostro Paese», giungendo quindi a formulare l'ipotesi che l'omicidio di un uomo politico che, come Pio La Torre, era stato un «attivissimo combattente della lotta contro la mafia fin dagli anni dell'immediato dopoguerra (...) sarebbe stato eseguito in attuazione di un disegno criminoso maturato in ambienti nei quali mafia, terrorismo politico e grossi interessi finanziari ed economici si fondono»<sup>4</sup>.

La tecnica delle indagini bancarie e societarie nei processi di criminalità organizzata fu sperimentata per la prima volta con risultati di straordinario rilievo nel "processo Spatola", scaturito dal rapporto del 6 maggio 1980 presentato congiuntamente da Polizia, Carabinieri e Guardia di Finanza, cui fecero seguito la convalida degli arresti da parte del Procuratore Gaetano Costa e la decisione del Consigliere Istruttore Rocco Chinnici di assegnare il relativo procedimento a Giovanni Falcone. Una scelta, questa, che - come ha sottolineato Gioacchino Natoli in una approfondita ricostruzione dei cambiamenti intervenuti nell'organizzazione della giustizia<sup>5</sup> - era destinata a realizzare una svolta decisiva nella storia giudiziaria di Palermo e dell'Italia.

Il "processo Spatola" rappresentò il punto di partenza anche per l'apertura di un nuovo orizzonte internazionale dell'attività giudiziaria, che avrebbe cambiato per sempre il volto delle indagini di mafia. L'esperienza sviluppata nell'arco di circa dieci

---

<sup>4</sup> R. CHINNICI, *L'Arcipelago della mafia*, in *L'illegalità protetta*, Glifo Edizioni, Palermo, 2017. Si tratta del testo della relazione «La mafia oggi e sua collocazione nel più vasto fenomeno della criminalità» esposta all'incontro della Commissione «Riforma» con i magistrati impegnati in processi contro i mafiosi, Castelvetrano 4-6 giugno 1982. Rocco Chinnici, che contro ogni visione riduttiva sosteneva che «la mafia stessa è un modo di fare politica mediante la violenza», era stato uno dei principali sostenitori dei principi posti alla base della legge Rognoni-La Torre, da lui considerata come «uno strumento di eccezionale validità, soprattutto se utilizzata con vigore, lucidità, intelligenza e implacabile decisione. Essa permette infatti l'uso di mezzi e strumenti che possono colpire il mafioso nel cuore stesso della sua attività: le indagini nelle banche, il controllo sugli appalti e sub-appalti».

<sup>5</sup> G. NATOLI, *L'organizzazione giudiziaria antimafia*, in *Mafie d'Italia nel nuovo millennio: Analisi e Proposte*, a cura di Libera e Magistratura Democratica, Roma, 2005.

anni da Giovanni Falcone nel settore della cooperazione giudiziaria ha coinvolto gli U.S.A., il Canada, il Brasile ed altri paesi dell'America centrale e meridionale, come pure numerosi Stati del continente europeo - a partire dalla Francia e dalla Svizzera - e di tutti gli altri continenti, dall'Asia all'Africa e all'Australia.

Alla svolta storica così compiuta fece seguito una delle più drammatiche stagioni della vita della nostra Repubblica. Lo stretto collegamento tra l'impulso dato da Giovanni Falcone alle indagini sulla dimensione economica della criminalità organizzata transnazionale, mediante la valorizzazione degli strumenti della cooperazione giudiziaria internazionale, e la decisione di ucciderlo, attuata mediante la strage di Capaci del 23 maggio 1992, è stato sottolineato dalle pronunce giurisdizionali emesse negli ultimi anni<sup>6</sup>.

Al tempo stesso, però, proprio in quel processo ha preso avvio un metodo che è divenuto adesso il principale modello di riferimento su cui la comunità internazionale sta progettando il futuro del contrasto alla criminalità organizzata transnazionale, venti anni dopo la firma della Convenzione di Palermo.

#### **4. La Conferenza delle Parti del 2020 della Convenzione di Palermo: l'adozione della "risoluzione Falcone".**

La centralità assunta, nella materia in esame, dall'esperienza italiana ha trovato una conferma particolarmente significativa nella decima Conferenza delle Parti della Convenzione di Palermo, svoltasi a Vienna dal 12 al 16 ottobre 2020.

La Conferenza, aperta dal Rappresentante Permanente di Italia presso le Nazioni Unite, Ambasciatore Alessandro Cortese, ha visto la partecipazione di oltre 1.100 delegati in rappresentanza di 121 Stati e si è conclusa con l'approvazione, per consenso unanime, della risoluzione presentata dal nostro Paese al fine di celebrare il ventesimo anniversario della Convenzione di Palermo.

Si tratta di un atto che la comunicazione istituzionale e i *mass media* hanno immediatamente presentato come la "risoluzione Falcone"<sup>7</sup> non solo perché essa menziona specificamente il grande esempio di vita e di lavoro di Giovanni Falcone, divenuto il simbolo dell'impegno per la giustizia nell'intera comunità internazionale, attraverso una indicazione nominativa che è rarissima nell'ambito dei documenti ufficiali delle Nazioni Unite, ma anche perché tutto il complesso delle misure che vengono programmate costituisce la concretizzazione di quella visione anticipatrice scaturita dal lavoro della magistratura palermitana contro "Cosa Nostra" nel momento in cui all'enorme accumulazione dei patrimoni illeciti si accompagnavano una rete di relazioni internazionali di primissimo rilievo e lo sviluppo di quella strategia del

---

<sup>6</sup> V. in particolare gli elementi di prova menzionati alle pagg. della sentenza emessa il 20 aprile 2017 dalla Corte di Assise di Caltanissetta nel c.d. processo "Borsellino quater".

<sup>7</sup> V. ad esempio A. RIBAUDO, *L'Onu vota la «risoluzione Falcone». Il metodo del giudice ispirerà la lotta alle mafie del mondo*, in [www.corriere.it](http://www.corriere.it); Mafie, ok a Vienna a "risoluzione Falcone". La sorella Maria: "Grande traguardo", in [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it).

“terrorismo mafioso” che ebbe inizio con gli omicidi di rappresentanti delle istituzioni nei primi anni '80, raggiunse il suo culmine con le stragi di Capaci e di via d'Amelio del 1992, e cessò dopo gli attentati degli anni 1993-1994.

Com'è noto, la risoluzione è il tipico atto attraverso il quale le organizzazioni internazionali o le conferenze internazionali tendono ad indurre gli Stati a tenere un determinato comportamento. Si tratta di strumenti di *soft law*, emblematici di tendenze moderne emergenti nella comunità internazionale, delle quali le organizzazioni internazionali o altri organi collettivi si fanno promotori. Tali strumenti non impongono quindi obblighi internazionali vincolanti per gli Stati, ai quali si limitano, invece, a suggerire parametri di comportamento<sup>8</sup>.

La mancanza di forza obbligatoria non significa però che le risoluzioni non producano effetti giuridici<sup>9</sup>. Si sottolinea, infatti, come le stesse, oltre ad avere un impatto politico che spesso è fondamentale, abbiano un valore giuridico non trascurabile<sup>10</sup>. In particolare, esse, oltre a creare un obbligo per gli Stati di prenderle in considerazione secondo buona fede<sup>11</sup>, producono un “effetto di liceità”, il quale viene dedotto sia dall'obbligo di cooperare con l'organizzazione che è implicito in ogni trattato istitutivo delle organizzazioni internazionali, sia dal potere, che è caratteristico di ogni organizzazione internazionale, di perseguire, sia pure mediante atti non vincolanti, finalità di natura generale: infatti la possibilità per gli organi di un'organizzazione di indicare agli Stati membri quali comportamenti siano necessari nell'interesse collettivo non avrebbe senso se non comportasse la rinuncia del singolo Stato a denunciare l'eventuale illiceità, alla luce di norme diverse da quelle statutarie, dei contegni raccomandati<sup>12</sup>. Pertanto, nella misura in cui la validità sostanziale e formale di una raccomandazione contenuta in una risoluzione è incontestabile, ogni Stato membro ha il diritto di farne applicazione<sup>13</sup>.

L'adozione delle risoluzioni contenenti raccomandazioni presenta un altro profilo di speciale rilevanza: esse danno un contributo sempre più significativo alla formazione di nuove regole consuetudinarie. Ciò avviene quando le raccomandazioni riflettono una *opinio juris* e sono seguite da una prassi conforme<sup>14</sup>.

In termini generali, va osservato che il processo di creazione di norme internazionali viene facilitato e accelerato dall'esistenza di organizzazioni – come quelle operanti nell'ambito delle Nazioni Unite - che costituiscono un foro di discussione e dibattito a livello universale, dove gli Stati possono esprimere ed armonizzare le rispettive posizioni. Nell'ambito di queste organizzazioni internazionali, emerge spesso un consenso generale almeno su principi di base cui gli Stati intendono ispirare i propri comportamenti. Tali principi possono quindi costituire il nucleo normativo essenziale

---

<sup>8</sup> Cfr. A. CASSESE, *Diritto internazionale*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 278-279.

<sup>9</sup> V. B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2006, p. 37, 130-131, 161 ss.

<sup>10</sup> P. DAILLIER, M. FORTEAU, A. PELLET, *Droit international public*, LGDJ, Parigi, 2009, p. 417.

<sup>11</sup> P. DAILLIER, M. FORTEAU, A. PELLET, *op. cit.*, p. 418.

<sup>12</sup> B. CONFORTI, *op. cit.*, p. 162.

<sup>13</sup> P. DAILLIER, M. FORTEAU, A. PELLET, *op. cit.*, p. 418.

<sup>14</sup> P. DAILLIER, M. FORTEAU, A. PELLET, *op. cit.*, p. 419.



da cui trae origine una prassi successiva conforme degli Stati, e dunque la base per la formazione o l'evoluzione di regole consuetudinarie o convenzionali<sup>15</sup>.

I principi contenuti nelle risoluzioni adottate dalle apposite Conferenze internazionali assumono, poi, un forte ruolo di impulso per le riforme legislative da introdurre, e gli orientamenti da assumere in tutto il processo di interpretazione ed applicazione delle norme, all'interno degli ordinamenti nazionali degli Stati che aderiscono alle Convenzioni delle Nazioni Unite che hanno dato vita al "diritto penale transnazionale", costruendo una fitta rete di obblighi multilaterali di incriminazione e di cooperazione finalizzati al contrasto di alcune delle più gravi e diffuse forme di criminalità a livello globale: precisamente, la Convenzione di Vienna del 1988, la Convenzione di Palermo del 2000, la Convenzione di Merida del 2003.

Si tratta, dunque, di principi che "indicano la strada da seguire"<sup>16</sup> nello sviluppo del diritto internazionale e del diritto interno che vi dà attuazione, rispettivamente in materia di prevenzione e repressione del traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope, della criminalità organizzata transnazionale, della corruzione.

Sotto il profilo dell'effettività, resta sempre attuale l'osservazione secondo cui il ruolo delle raccomandazioni contenute nelle risoluzioni dipende dalle circostanze e dalle modalità della loro adozione: autorità giuridica e politica dell'organo che le adotta, maggioranza raggiunta durante il voto, importanza degli Stati che esprimano "riserve" in questa occasione, esistenza o meno di meccanismi di controllo per l'attuazione delle raccomandazioni<sup>17</sup>.

Alla luce dei suddetti parametri, appare evidente la particolare incisività del ruolo che potrà essere svolto, nel prossimo futuro, dalla "risoluzione Falcone", che:

- è stata adottata dalla Conferenza delle Parti specificamente istituita per migliorare la capacità degli Stati di combattere la criminalità organizzata transnazionale e per promuovere e verificare l'attuazione della Convenzione di Palermo, avente una *membership* quasi universale (vi aderiscono, infatti, 190 Stati, a fronte di 193 Paesi membri delle Nazioni Unite);
- è stata approvata per *consensus*, senza alcuna opposizione o riserva, ed anzi con la co-sponsorizzazione di un numero particolarmente elevato di Stati<sup>18</sup>, rappresentativi delle più diverse aree geografiche e tendenze politiche, in un incontro di rilevanza storica, come quello organizzato in occasione del 20° anniversario della Convenzione;
- è stata accompagnata dall'avvio dell'effettiva operatività del Meccanismo di Revisione finalizzato a controllare l'attuazione della Convenzione negli ordinamenti interni di tutti gli Stati, sotto l'autorità della Conferenza delle Parti.

---

<sup>15</sup> In questo senso A. CASSESE, *op. cit.*, p. 225.

<sup>16</sup> Espressione, questa, utilizzata da A. CASSESE, *op. cit.*, p. 225.

<sup>17</sup> P. DAILLIER, M. FORTEAU, A. PELLET, *op. cit.*, p. 420.

<sup>18</sup> Precisamente: Unione europea e tutti i suoi Stati membri, Albania, Algeria, Brasile, Canada, Colombia, Egitto, Filippine, Giappone, Guatemala, Honduras, Indonesia, Israele, Marocco, Messico, Montenegro, Nigeria, Norvegia, Palestina, Stati Uniti, Sudan e Thailandia.

## 5. La “dimensione economica della criminalità organizzata” entra per la prima volta in un documento delle Nazioni Unite. L’esigenza di cooperazione globale contro le conseguenze socioeconomiche della pandemia.

La forte portata innovativa della risoluzione è resa evidente dal suo contenuto, che lancia un vero e proprio programma per il futuro della lotta alla criminalità organizzata transnazionale, coniugando una ampia visione di insieme con la indicazione di specifiche misure operative.

Per la prima volta in una risoluzione delle Nazioni Unite, si parla di “dimensione economica” della criminalità organizzata transnazionale.

Si tratta di una espressione largamente impiegata nell’analisi scientifica della criminalità organizzata, ed anzi del più diffuso paradigma utilizzato sin dagli anni ’80 del secolo scorso per illustrare le caratteristiche di questo fenomeno. Il concetto di “dimensione economica” è sicuramente idoneo a ricomprendere i seguenti profili:

- a) le radici economiche della criminalità;
- b) i mercati illegali gestiti dalle organizzazioni criminali;
- c) l’infiltrazione della criminalità organizzata nell’economia legale;
- d) gli effetti macroeconomici della criminalità organizzata sulla libertà di concorrenza e sullo sviluppo.

Nella parte preambolare della risoluzione si sottolinea l’importanza di intensificare gli sforzi per affrontare tale dimensione economica anche attraverso la cooperazione internazionale<sup>19</sup>.

Non si tratta solo di una indicazione di principio, ma di un preciso orientamento di politica criminale, da attuare attraverso una serie di misure concrete, come quelle relative alla *non-conviction-based confiscation*, che verranno esaminate dettagliatamente nei prossimi paragrafi.

La speciale attualità di questa impostazione di fondo presente nella risoluzione è ulteriormente rafforzata dai paragrafi preambolari che esprimono una forte preoccupazione per l’infiltrazione delle organizzazioni criminali nell’economia lecita, in correlazione con i crescenti rischi relativi alle implicazioni socioeconomiche della pandemia<sup>20</sup> e le nuove opportunità che ne derivano per la criminalità organizzata. Al riguardo, si segnala l’esigenza di affrontare queste sfide per mezzo di una efficace attuazione della Convenzione di Palermo<sup>21</sup>, e si sottolinea la necessità di una

---

<sup>19</sup> “Stressing the importance, in the fight against transnational organized crime, of denying organized criminal groups the proceeds of their crime, and of the need to strengthen efforts, including through international cooperation, to address the economic dimensions and manifestations of transnational organized crime”.

<sup>20</sup> “Seriously concerned about the penetration of organized criminal groups into the licit economy and, in this regard, the increasing risks relating to the socioeconomic implications of the COVID-19 pandemic”.

<sup>21</sup> “Expressing serious concern that the coronavirus disease (COVID-19) pandemic and its socioeconomic implications create new opportunities for organized criminal groups and bring new challenges to the fight against transnational organized crime, and stressing the importance of finding effective ways to address



cooperazione multilaterale, espressamente richiesta agli Stati dal paragrafo operativo n. 5<sup>22</sup>.

La consapevolezza della straordinaria gravità delle conseguenze dell'attuale emergenza sanitaria ha quindi suscitato un rinnovato senso della indispensabilità dell'impegno solidale degli Stati contro le conseguenze socioeconomiche della pandemia e l'infiltrazione mafiosa nel mondo imprenditoriale.

## **6. La Convenzione di Palermo come base giuridica per l'esecuzione all'estero delle misure di prevenzione patrimoniali.**

Una misura idonea a far compiere un salto di qualità all'azione di contrasto nei confronti della dimensione economica della criminalità organizzata transnazionale è indicata nel paragrafo operativo n. 7 della risoluzione, che incoraggia gli Stati parte a fare uso della Convenzione di Palermo come *legal basis* per un'efficace cooperazione internazionale ai fini della tempestiva esecuzione dei provvedimenti di congelamento, sequestro, confisca e destinazione dei proventi di reato, anche nel caso dei procedimenti che prescindono da una condanna<sup>23</sup>.

Quest'ultimo riferimento riguarda una categoria generale in cui rientrano una serie di tipologie processuali conosciute da vari ordinamenti, come la *civil forfeiture* sempre più diffusa negli ordinamenti di *common law* (inglese, scozzese, irlandese, statunitense, australiano), la confisca *in rem*, le *unexplained wealth procedures*, e le misure di prevenzione patrimoniali italiane tipiche dell'ordinamento italiano.

Nel paragrafo operativo n. 7 della risoluzione viene, dunque, esplicitamente riconosciuto che la Convenzione di Palermo costituisce la base giuridica per l'esecuzione delle misure di prevenzione patrimoniali italiane anche nel territorio degli Stati esteri, compresi quelli situati al di fuori dell'Unione Europea.

Si tratta di una soluzione pienamente coerente con l'ampiezza della nozione di confisca definita dall'art. 2 lett. g) della Convenzione di Palermo, che include - laddove applicabile - la *forfeiture* ed indica la definitiva ablazione di beni a seguito di decisione del tribunale o di altra autorità competente.

---

these challenges, including through the effective implementation of the Convention and the Protocols thereto, during and after the pandemic".

<sup>22</sup> "Urges States parties to address, including through multilateral cooperation and partnership, the increasing risks, challenges and impediments in the fight against transnational organized crime, in particular those stemming from the COVID-19 pandemic and its implications on, inter alia, the socioeconomic conditions of States".

<sup>23</sup> "Encourages States parties to make use, where appropriate and applicable, of the Convention as a legal basis for effective international cooperation for the purposes of the timely freezing, seizure, confiscation and disposal, including the return, of proceeds of crimes falling within its scope of application, including any property derived from or obtained through, directly or indirectly, the commission of an offence, in conviction-based and, where appropriate and in accordance with their domestic law, non-conviction-based proceedings, including in considering returning such proceeds to their legitimate owners".

Si tratta di una formulazione che riprende quella già contenuta nell'art. 1 lett. f) della Convenzione di Vienna del 1988 contro il traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope, la quale, a sua volta, rispecchia i suggerimenti espressi dal secondo incontro del Gruppo di esperti sulla confisca dei proventi dei delitti in materia di droga, svoltosi a Vienna dal 29 Ottobre al 2 Novembre 1984, con la partecipazione di Giovanni Falcone.

Il suddetto Gruppo di esperti, infatti, nell'esprimere il desiderio «di fornire uno strumento internazionale per privare i trafficanti di droga dei proventi di reati», consigliò di inserire tra gli «elementi che potrebbero essere inclusi in qualsiasi clausola che stabilisce definizioni» una nozione di confisca riferibile a ogni ordine emesso da un tribunale dotato di giurisdizione penale o civile o da un'altra autorità competente per la ablazione dei proventi derivanti dal traffico di droga<sup>24</sup>.

Non vi è dubbio che le norme in materia di confisca contenute nella Convenzione di Palermo siano applicabili anche alle varie figure di *non-conviction based confiscation*.

Depone chiaramente in questo senso il tenore letterale dell'art. 2 della stessa Convenzione, che non contiene alcuna specificazione in ordine alla natura penale o extrapenale del procedimento funzionale alla confisca, né dell'autorità competente ad emettere la relativa decisione. Anzi, non si richiede neppure che tali procedimenti o autorità abbiano natura giudiziaria.

Tale formulazione è ancora più significativa se viene posta a raffronto con la definizione contenuta nell'art. 1 della Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato, conclusa a Strasburgo l'8 novembre 1990.

La Convenzione di Strasburgo, elaborata nell'ambito del Consiglio d'Europa, qualifica, infatti, la confisca come «una sanzione o misura, ordinata da un'autorità giudiziaria a seguito di una procedura per uno o più reati, che consiste nel privare definitivamente di un valore patrimoniale».

I requisiti della "autorità giudiziaria" e della "procedura per uno o più reati" sono invece estranei alla Convenzione di Palermo.

E' chiaro quindi che l'ambito di applicazione della Convenzione di Palermo, per quanto attiene alle tipologie di confisca, risulta necessariamente più ampio di quello della Convenzione di Strasburgo, con la conseguente potenziale applicativa del primo strumento sul secondo.

In proposito, va osservato che la *non-conviction based confiscation* applicata da un'autorità giudiziaria rientrava già nelle previsioni della Convenzione di Strasburgo, come si desume inequivocabilmente dal relativo Rapporto esplicativo, dove si specifica che «la definizione di confisca è stata formulata per chiarire che, da un lato, la Convenzione ha ad oggetto soltanto attività criminali o atti ad esse connessi, come quelli correlati ad azioni civili *in rem*, e, dall'altro, che le differenze nell'organizzazione dei sistemi giudiziari e nelle regole di procedura non escludono l'applicazione della Convenzione. Per esempio, il fatto che la confisca in alcuni Stati non sia considerata come una sanzione penale ma come una misura di sicurezza o una misura di altro genere è

---

<sup>24</sup> *Forfeiture of proceeds: means an order by a court of criminal or civil jurisdiction or other competent authority for deprivation of proceeds derived from drug trafficking.*

irrilevante, nella misura in cui la confisca sia collegata ad un'attività criminale. È pure irrilevante che la confisca possa essere ordinata da un organo giurisdizionale diverso dal giudice penale in senso stretto, purché la decisione sia stata presa da un giudice». Nello stesso documento si esplicita, inoltre, che nell'ambito di operatività della Convenzione non rientra la confisca meramente amministrativa, mentre il termine "confisca" include anche la *forfeiture*.

Sempre nel rapporto esplicativo, si segnalano le considerevoli differenze con riguardo all'organizzazione processuale dell'adozione delle decisioni di confisca, le quali possono essere prese in procedimenti civili o in procedimenti penali del tutto separati da quelli in cui si dichiara la colpevolezza del reo; questi procedimenti sono indicati nel testo della Convenzione come "procedimenti finalizzati alla confisca" e talvolta, nello stesso rapporto esplicativo, come "procedimenti *in rem*". Si precisa, poi, che i componenti della Commissione di esperti governativi che, sotto l'autorità del Comitato Europeo per i problemi della criminalità, hanno compiuto il lavoro sulla base del quale è stato predisposto il testo della Convenzione, hanno concordato sulla impossibilità di concepire uno strumento efficace di cooperazione internazionale senza tenere conto di tali differenze tra le varie legislazioni interne; del resto, una cooperazione effettiva deve riconoscere che i sistemi possono non essere simili, ma comunque tendono a raggiungere il medesimo risultato.

Si tratta di indicazioni inequivocabili, che consentono di concludere che la Convenzione di Palermo si riferisce sia alla confisca in assenza di condanna, già rientrante nell'area di applicazione della Convenzione di Strasburgo, sia alla confisca amministrativa, la quale invece restava estranea all'area di operatività di quest'ultimo strumento.

Alle stesse conclusioni conduce il contenuto della *Guida legislativa per la implementazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale*, predisposta dall'UNODC. La Guida legislativa, infatti, al n. 375 contempla espressamente la possibilità, per il legislatore nazionale, di "non richiedere una condanna penale come condizione per ottenere un ordine di confisca".

Allo stesso modo, il *Commentario sulla Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope del 1988*, pubblicato nel 1998 dall'ONU, precisa che la disposizione sulla confisca «è stata accuratamente redatta per evitare di specificare se è necessario un ordine del tribunale e quali procedimenti legali devono essere seguiti. In particolare, non viene fatto alcun riferimento all'uso delle forme del processo penale in contrapposizione a quelle del processo civile di confisca; in alcuni Stati, entrambi i tipi di processo saranno disponibili» (p. 119-120).

Depongono nel medesimo senso le indicazioni desumibili dal questionario sul quale si fonderà il Meccanismo di Revisione della Convenzione di Palermo, che, a proposito degli artt. 12 e 13, contiene un esplicito invito a fornire informazioni, su base volontaria, sulle forme di confisca non basate sulla condanna e sulla possibilità di darvi esecuzione nel territorio nazionale su richiesta di altri Stati<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Nel testo del questionario allegato alla risoluzione 10/1 della Conferenza delle Parti si precisa infatti, a

Anche nella recente giurisprudenza italiana è emerso con chiarezza l'importante contributo che la Convenzione di Palermo può offrire per la soluzione di uno dei maggiori problemi finora incontrati dalle autorità giudiziarie nazionali nel contrasto alle più gravi forme di criminalità organizzata: quello della cooperazione internazionale per la esecuzione delle misure di prevenzione patrimoniali su beni situati, in tutto o in parte, all'estero. Al riguardo, risulta di speciale interesse l'esperienza, sviluppatasi presso il Tribunale di Catania, della utilizzazione della Convenzione di Palermo come base giuridica per l'esecuzione del sequestro di prevenzione su conti correnti aperti presso banche svizzere<sup>26</sup>.

Si tratta di uno dei profili di maggiore modernità ed efficacia della Convenzione di Palermo, che rende possibile di avviare a soluzione le difficoltà incontrate, fino a un recente passato, dalle autorità nazionali per ottenere l'esecuzione all'estero delle varie forme di *non-conviction based confiscation*. Ed è evidente la rilevanza della posta in gioco se si tiene presente che in Italia, grazie alle misure di prevenzione patrimoniali, è stato possibile sottrarre alle organizzazioni criminali beni del valore di decine di miliardi di euro.

Al livello dell'Unione Europea, questo tema è stato affrontato, e in modo non del tutto definitivo, soltanto con il recente Regolamento (UE) 2018/1805 del 14 novembre 2018, relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca.

Secondo la più autorevole dottrina<sup>27</sup>, infatti, tale nuova normativa dovrebbe applicarsi anche ai provvedimenti di sequestro e di confisca emessi nell'ambito dei procedimenti di prevenzione, che possono rientrare nella nozione di "procedimenti connessi ad un reato", cui fa riferimento il "considerando" n. 13.

Precisamente, il "considerando" n. 13 chiarisce che il Regolamento (UE) 2018/1805 è applicabile a tutti i provvedimenti di congelamento e di confisca emessi "nel quadro di un procedimento in materia penale", specifica che quello di "procedimento in materia penale" è "un concetto autonomo del diritto dell'Unione interpretato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, ferma restando la giurisprudenza della Corte europea

---

proposito dell'art. 12 della Convenzione, che "States are invited to provide, on a voluntary basis, information regarding whether their domestic legal framework allows for non-conviction-based asset confiscation", e che "States are invited to share, on a voluntary basis, examples of their experiences and challenges in promoting cooperation to prevent and combat transnational organized crime more effectively, with particular regard to (...) the use of non-conviction-based confiscation and the related international judicial and legal cooperation". Inoltre, a proposito dell'art. 13, si aggiunge che "States are invited to provide, on a voluntary basis, information regarding whether their domestic legal framework allows for non-conviction-based asset forfeiture at the request of another State party". Si tratta, dunque, di un esplicito riconoscimento della possibilità di utilizzare la Convenzione di Palermo come base giuridica per la cooperazione giudiziaria finalizzata all'esecuzione delle misure di prevenzione patrimoniali.

<sup>26</sup> V. la richiesta di assistenza giudiziaria trasmessa all'autorità svizzera dal Tribunale di Catania nel procedimento di prevenzione n. 8/15 RSS.

<sup>27</sup> A.M. MAUGERI, [Il Regolamento \(UE\) 2018/1805 per il reciproco riconoscimento dei provvedimenti di congelamento e di confisca: una pietra angolare per la cooperazione e l'efficienza](#), in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2019, 1, 34 ss.

dei diritti dell'uomo", e sottolinea che tale concetto ricomprende tutti i tipi di sequestro e di confisca "emessi in seguito a procedimenti connessi ad un reato".

Si tratta di un concetto che va sicuramente oltre i confini della Direttiva 2014/42/UE, del 3 aprile 2014, relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea, la quale aveva perseguito l'obiettivo della armonizzazione delle legislazioni nazionali in questa materia.

Nel suddetto "considerando" n. 13 viene, infatti, espressamente affermato che il nuovo Regolamento "contempla inoltre altri tipi di provvedimenti emessi in assenza di una condanna definitiva", e si aggiunge che "benché tali provvedimenti possano non esistere nell'ordinamento giuridico di uno Stato membro, lo Stato membro interessato dovrebbe essere in grado di riconoscere ed eseguire tali provvedimenti emessi da un altro Stato membro".

Per converso, però, sempre nel "considerando" n. 13 si precisa che i provvedimenti di sequestro e confisca "emessi nel quadro di procedimenti in materia civile o amministrativa" dovrebbero essere esclusi dall'ambito di applicazione del Regolamento.

Si è, dunque, in presenza di un persistente problema applicativo a proposito della applicabilità del Regolamento alle misure di prevenzione patrimoniali italiane, le quali, al pari di analoghe ipotesi contemplate da altri ordinamenti, da un lato sono qualificabili come provvedimenti "emessi in seguito a procedimenti connessi ad un reato", ma dall'altro lato, secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, restano soggette soltanto ai principi del "processo equo" valevoli per le controversie su diritti ed obbligazioni di carattere civile, di cui all'art. 6, § 1, della CEDU, in quanto sono applicate attraverso una procedura *in rem*, si sostanziano in forme di regolamentazione dell'uso dei beni in conformità all'interesse generale, e sono quindi riconducibili alla previsione dell'art. 1, § 2, del Protocollo n. 1 addizionale alla CEDU<sup>28</sup>.

Per eliminare ogni dubbio sulla inclusione delle misure di prevenzione patrimoniali nell'area di operatività del nuovo regolamento, la soluzione preferibile, *de jure condendo*, sembra essere quella di una estensione al relativo procedimento di tutte le garanzie previste dall'art. 6, §§ 1 e 3, della CEDU in rapporto alla materia penale.

*De jure condito*, finora lo strumento maggiormente utilizzato per attivare la cooperazione giudiziaria internazionale in relazione alle misure di prevenzione patrimoniali italiane è stato rappresentato dalla Convenzione di Strasburgo dell'8 novembre 1990 sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato. Di particolare interesse appaiono, in proposito, la pronuncia emessa in data 13 novembre

---

<sup>28</sup> Cfr. Corte Eur. Dir. Uomo, 22 febbraio 1994, Raimondo c. Italia; 15 giugno 1999, Prisco c. Italia; 5 gennaio 2010, Bongiorno e altri c. Italia.

2003 dalla Corte di Cassazione francese<sup>29</sup>, e le sentenze adottate il 2 giugno 2016, il 21 gennaio 2011<sup>30</sup> e il 1° dicembre 2010 dal Tribunale penale federale svizzero.

Alla Convenzione di Strasburgo, tuttavia, hanno aderito soltanto 49 Stati, tutti membri del Consiglio d'Europa, eccetto l'Australia e il Kazakistan. Si tratta dunque di uno strumento che non consente di colpire i patrimoni di organizzazioni criminali situati fuori da questo, limitato, contesto territoriale.

Come si è anticipato, nella più recente esperienza giudiziaria, l'esigenza di assicurare il riconoscimento e l'esecuzione all'estero – anche al di fuori dei confini dell'Unione Europea - dei provvedimenti di confisca di qualsiasi natura (penale o extrapenale), purché conformi agli *standard* internazionali di tutela dei diritti fondamentali, sta trovando attuazione proprio grazie alla Convenzione di Palermo.

L'art. 13 della Convenzione di Palermo, infatti, impegna gli Stati parte ad attuare una intensa cooperazione internazionale ai fini della confisca, attraverso una serie di misure da adottare obbligatoriamente, le quali riguardano anche la fase della individuazione, della localizzazione e del sequestro dei beni, oltre a quella della emanazione e della esecuzione del provvedimento finale.

Questi obblighi prescindono del tutto dall'esistenza di una condanna e dalla natura penale del procedimento nel quale viene emesso l'ordine di confisca. Ciò si desume in modo inequivocabile dal tenore letterale dell'art. 13, che richiama esclusivamente la nozione di confisca contenuta nell'art. 2 della Convenzione, la quale, come si è già detto, non contiene alcuna specificazione in ordine alla natura penale o extrapenale della decisione *de qua* o dell'autorità competente ad emetterla.

Attraverso la Convenzione di Palermo diviene quindi possibile ottenere l'esecuzione all'estero del sequestro e della confisca di prevenzione, nonché delle relative indagini finanziarie e patrimoniali, non soltanto in un ambito spaziale molto più esteso (quello dei 190 Stati-parte) ma anche in misura nettamente più ampia sotto il profilo oggettivo di quanto sia consentito dalla Convenzione di Strasburgo: quest'ultimo trattato, infatti, comprende un numero di Stati molto inferiore e richiede pur sempre una condanna, anche se emessa in un diverso procedimento.

La piena validità di questa interpretazione è adesso confermata in modo inequivocabile dal paragrafo operativo n. 7 della "risoluzione Falcone", adottata dall'organo internazionale istituzionalmente competente per l'attuazione della Convenzione ONU contro la criminalità organizzata internazionale. Si tratta, peraltro, di un punto di convergenza raggiunto, senza alcuna opposizione, tra i rappresentanti di un numero estremamente elevato di Stati, caratterizzati da ordinamenti nazionali molto diversi tra loro.

---

<sup>29</sup> Cfr. G. MELILLO, *L'esecuzione all'estero delle misure di prevenzione patrimoniali (Una interessante pronuncia della Corte di cassazione francese)*, in *Questione Giustizia*, 2004; A. BALSAMO – G. DE AMICIS, *L'art. 12-quinquies della l. n. 356/1992 e la tutela del sistema economico contro le nuove strategie delle organizzazioni criminali: repressione penale "anticipata" e prospettive di collaborazione internazionale*, in *Cassazione. Penale*, 2005, p. 2078 ss.

<sup>30</sup> Tale pronuncia è pubblicata in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 11 luglio 2011, con nota di E. NICOSIA, *Il Tribunale penale federale svizzero accoglie una rogatoria della Procura di Milano finalizzata alla confisca "di prevenzione" di conti bancari*.



Deve quindi riconoscersi che la idoneità della Convenzione di Palermo a fornire una appropriata base giuridica per la esecuzione delle forme più moderne di confisca (quali quelle non basate sulla condanna) su patrimoni situati, in tutto o in parte, all'estero, è divenuta oggetto di una interpretazione contrassegnata da un altissimo grado di autorevolezza e di universalità.

## **7. La valorizzazione nel contesto internazionale dell'esperienza italiana del riuso a fini sociali dei beni confiscati.**

Altrettanto importante, sotto il profilo della valorizzazione della migliore esperienza italiana nel contesto internazionale, è il paragrafo operativo n. 9 della risoluzione, che fa un'esplicita menzione del riuso a fini sociali dei beni confiscati come modello che gli Stati Parte sono incoraggiati a prendere in considerazione nelle loro rispettive normative nazionali<sup>31</sup>.

Per effetto di tale previsione – che segue immediatamente quella analoga già inserita su richiesta della delegazione italiana nella risoluzione 8/1 adottata il 20 dicembre 2019 dalla ottava Conferenza degli Stati Parte della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione - il *social reuse of assets for the benefit of communities* viene incluso nell'ambito di quel quadro comune di "agreed language", di orientamenti e di impegni che rappresenta la base per una molteplicità di ulteriori iniziative multilaterali e bilaterali su una tematica, come quella della destinazione dei beni confiscati, che assume una speciale attualità non solo per la cooperazione internazionale, ma anche per l'assistenza tecnica a numerosi altri paesi, nei quali sono in corso significativi processi di riforma legislativa e istituzionale che trovano il loro naturale punto di riferimento nell'esperienza italiana.

Sotto questo profilo, le risoluzioni in esame allineano la realtà giuridica delle Nazioni Unite alle più avanzate tendenze presenti nella legislazione dell'Unione Europea, dove l'art. 10 della Direttiva 2014/42/UE, relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato, ha previsto un obbligo procedurale, per gli Stati membri, di valutare l'adozione di misure che permettano di utilizzare i beni confiscati per scopi di interesse pubblico o sociale.

Le formulazioni adottate nelle suddette risoluzioni hanno il positivo effetto di valorizzare sullo scenario internazionale la complessiva logica ispiratrice della legge 7 marzo 1996, n. 109, fortemente voluta da importanti espressioni della società civile come Libera ed imperniata sulla considerazione della destinazione dei beni confiscati

---

<sup>31</sup> "Encourages States parties to consider, at the domestic level, and bearing in mind article 14 of the Convention, various possible models of disposal of confiscated proceeds of crimes covered by the Convention and the Protocols thereto, in accordance with their domestic law and administrative procedures, including but not limited to returning the proceeds of crime or property to their legitimate owners, allocating such proceeds to the national revenue fund or the State treasury or giving compensation to the victims of the crime, including through the social reuse of assets for the benefit of communities".

come una forma di risarcimento in favore delle comunità che sono state danneggiate dai fenomeni criminali.

Proprio il suddetto aspetto è stato messo in luce nella “risoluzione Falcone” quale fattore di collegamento tra il modello del *social reuse of confiscated assets* e le previsioni della Convenzione di Palermo. Lo stesso era stato fatto, in relazione alle corrispondenti disposizioni della Convenzione di Merida, con la risoluzione 8/1 in materia di rafforzamento della cooperazione internazionale per *l’asset recovery* e per l’amministrazione dei beni sequestrati e confiscati.

Il fatto che questo modello venga menzionato in due recenti risoluzioni delle Nazioni Unite costituisce un forte impulso alla sua estensione in altri Paesi, per i quali la costruzione di una cultura della legalità assume un ruolo centrale.

#### **8. La progettazione di nuove forme di cooperazione internazionale: i magistrati di collegamento, gli organi investigativi comuni facenti uso delle moderne tecnologie, gli accordi bilaterali o multilaterali per l’utilizzazione di tecniche investigative speciali.**

Nella risoluzione viene programmato un complesso di strumenti di speciale modernità per adeguare i metodi di indagine inseriti nel quadro della cooperazione internazionale ai grandi cambiamenti che hanno investito il mondo della tecnologia, della comunicazione, dell’economia.

In particolare, il paragrafo operativo n. 11 invita gli Stati parte ad istituire nuovi meccanismi che rendano più rapida ed efficace la cooperazione giudiziaria, come i magistrati di collegamento e gli organi investigativi comuni che facciano uso delle moderne tecnologie<sup>32</sup>.

Si tratta di due strumenti che possono assumere una valenza strategica nella lotta ad una vasta gamma di fenomeni criminali, tra cui la tratta di esseri umani, il traffico illecito di droga e di armi, le più gravi attività delittuose connesse al terrorismo internazionale.

Il riferimento ai magistrati di collegamento è sicuramente suscettibile di promuovere una ulteriore estensione dell’importante esperienza sviluppata negli ultimi anni presso le Procure della Repubblica di Palermo e di Catania e la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, dove, nel quadro di progetti realizzati con l’UNODC e il Ministero degli Affari Esteri, è stato possibile avvalersi della collaborazione di tre magistrati provenienti rispettivamente dalla Nigeria, dall’Etiopia e dall’Eritrea, non solo

---

<sup>32</sup> “Invites States parties to consider establishing, in accordance with their domestic law, mechanisms that allow for the most effective and expeditious international cooperation, in particular in the spheres of mutual legal assistance and extradition, in order to tackle transnational organized crime, such as appointing liaison officers, magistrates or prosecutors, enabling the enhanced coordination of cross-border investigations and creating joint investigation bodies that make use of modern technologies, in accordance with applicable international law, including on human rights, as well as the rule of law and domestic legislation”.

ai fini della intermediazione tra le autorità competenti dei rispettivi Paesi, ma anche nello svolgimento dell'attività di investigazione.

A sua volta, la nozione di “organi investigativi comuni”, già presente nel testo dell'art. 19 della Convenzione, può ricomprendere una pluralità di tipologie, delle quali alcune sono state già diffusamente sperimentate con importanti risultati – come nel caso delle squadre investigative comuni – mentre altre sono ampiamente da esplorare e possono dare vita a sviluppi ordinamentali di straordinario interesse. Dal coordinamento delle indagini si potrebbe passare alla creazione di un soggetto giuridico ufficiale, dotato di funzioni investigative proprie, complementari con i compiti degli organismi inquirenti dei singoli Stati interessati<sup>33</sup>.

Di recente, nell'ambito dei Gruppi di Lavoro della Conferenza delle Parti della Convenzione di Palermo, si è sottolineata la possibilità di tracciare una distinzione tra gli “organi investigativi comuni” (*joint investigative bodies*), contrassegnati da una struttura permanente e competenti per le indagini su determinate tipologie di reato, e le semplici “squadre investigative comuni” (*joint investigative teams*), formate per svolgere attività di indagine su specifici casi entro un periodo limitato di tempo<sup>34</sup>. In entrambi i casi, è possibile includere tra i componenti delle squadre o degli organi sia magistrati (giudicanti e requirenti), sia ufficiali di polizia giudiziaria e altri esperti. La particolare utilità dello svolgimento di indagini con l'uso delle più moderne tecnologie da parte di queste strutture avanzate di cooperazione giudiziaria è stata posta in risalto, segnatamente, in relazione al contrasto del fenomeno del traffico illegale di migranti gestito da organizzazioni criminali transnazionali con modalità che non di rado si sovrappongono alla tratta di esseri umani<sup>35</sup>.

Altrettanto importante è il paragrafo operativo n. 12, che incoraggia gli Stati parte a utilizzare in modo efficace le tecniche investigative speciali, e a concludere accordi bilaterali o multilaterali appropriati per l'uso di tali tecniche nel contesto della cooperazione a livello internazionale<sup>36</sup>.

Al riguardo, va sottolineato che tra le tecniche investigative speciali previste dalla Convenzione, di Palermo rientrano le operazioni sotto copertura e, soprattutto, la “sorveglianza elettronica”, che ricomprende tutte le forme più avanzate di raccolta della prova digitale e di intercettazione di comunicazioni rese possibili dall'evoluzione

---

<sup>33</sup> Cfr. A. BALSAMO – A. MATTARELLA - R. TARTAGLIA, *La Convenzione di Palermo: il futuro della lotta alla criminalità organizzata transnazionale*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 360.

<sup>34</sup> Sul punto v. il *Background paper* preparato dal Segretariato per il *Working Group on International Cooperation* riunitosi a Vienna nei giorni 7-8 luglio 2020 sul tema: *The use and role of joint investigative bodies in combating transnational organized crime*.

<sup>35</sup> Cfr. l'intervento del Vice Presidente di Eurojust, Filippo SPIEZIA, nel corso del *Working Group on the Smuggling of Migrants* riunitosi a Vienna nei giorni 8-9 settembre 2020.

<sup>36</sup> “*Encourages States parties to make effective use of special investigative techniques for the purpose of effectively combating organized crime, in particular for targeting the proceeds and property derived from such crimes, and also encourages States parties to conclude, when necessary, appropriate bilateral or multilateral agreements or arrangements for the use of such techniques in the context of cooperation at the international level, in accordance with article 20, paragraph 2, of the Convention, in full compliance with the principle of sovereign equality of States*”.

tecnologica, come il “captatore informatico” su cui la recente legislazione italiana ha dettato una regolamentazione che può costituire un vero e proprio modello di riferimento per gli altri paesi per la sua capacità di raggiungere un valido punto di equilibrio tra efficienza e garanzia dei diritti fondamentali<sup>37</sup>.

Anche i più semplici e diffusi sistemi di criptazione delle comunicazioni, utilizzati ogni giorno da moltissime persone, costituiscono un ostacolo difficilmente superabile per le intercettazioni di tipo tradizionale. Ciò rende indispensabile l’impiego di nuove tecniche speciali di indagine come il “captatore informatico”, che è capace di realizzare, attraverso un meccanismo tecnologico di semplice implementazione (in particolare, un programma del tipo *trojan horse* installato in modo occulto su un dispositivo elettronico), l’insieme degli effetti di una pluralità di mezzi di ricerca della prova, sia tipici che atipici: le intercettazioni telefoniche, ambientali, di comunicazioni informatiche o telematiche, la perquisizione di un sistema informatico o telematico, il sequestro di dati informatici, le videoriprese, ecc.<sup>38</sup>.

E’ chiaro tuttavia che, in mancanza di una base giuridica adeguata che ne consenta l’impiego su obiettivi situati all’estero, la sorveglianza elettronica rischia di divenire un’arma spuntata: i confini nazionali, che non riescono a frenare la estrema mobilità dei traffici illeciti, imbriglierebbero inflessibilmente la più moderna attività investigativa, proprio in una fase storica che ha conosciuto una rapidissima evoluzione sia del sistema globale delle comunicazioni (sempre più spesso veicolate da sistemi informatici o telematici, tanto che ormai si riscontra un netto ridimensionamento delle distinzioni tra telecomunicazioni e flussi informatici), sia delle modalità di azione degli ambienti criminali (sempre più caratterizzate dall’uso della tecnologia informatica, anche al di fuori dell’area del *cybercrime* in senso stretto: si pensi al ruolo-chiave che le comunicazioni via *internet* hanno assunto per lo sviluppo del terrorismo, dei traffici internazionali di stupefacenti, della tratta di esseri umani, del traffico illecito di beni culturali, del riciclaggio).

I nuovi strumenti di indagine resi possibili dagli sviluppi della tecnologia possono invece esprimere le loro potenzialità rispetto ai fenomeni criminali transnazionali se vengono inseriti nel quadro della cooperazione giudiziaria internazionale sulla base degli appropriati accordi bilaterali o multilaterali.

Un importante passo avanti in questa direzione, con riferimento alla Convenzione di Merida, è stato compiuto dalla ottava Conferenza degli Stati parte, tenutasi nei giorni 16-20 dicembre 2019, in cui è stata approvata la risoluzione 8/6, intitolata: “*Implementation of international obligations to prevent and combat bribery as defined*”

---

<sup>37</sup> Sul tema si segnalano le autorevoli riflessioni di G. SALVI, *Conoscere il terrorismo Jihadista. Strumenti e tecniche di indagine*, in *Gli speciali di Questione Giustizia – Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali*, 2016, p. 165.

<sup>38</sup> Si tratta di *software* che acquisiscono determinati poteri di gestione di un sistema scelto come “obiettivo” (sia esso un *personal computer*, un *tablet* od uno *smartphone*), funzionando come una sorta di microspia telematica. Nelle versioni più evolute questi software possono operare come veri e propri sistemi di controllo remoto (RCS: *remote control systems*), e funzionare in modo autonomo, senza l’intervento diretto di persone responsabili. Sull’argomento v. A. TESTAGUZZA, *I sistemi di controllo remoto: fra normativa e prassi*, in *Diritto Penale e Processo*, 2014, p. 759 ss..

*under the UN Convention against Corruption*". In tale risoluzione è stato inserito, infatti, il paragrafo operativo n. 18, che incoraggia gli Stati parte a concludere accordi bilaterali e plurilaterali per l'uso di tecniche investigative speciali nella cooperazione internazionale finalizzata alle indagini su condotte di corruzione di natura transnazionale.

La stessa impostazione è stata adesso seguita anche nella implementazione della Convenzione di Palermo attraverso il paragrafo operativo n. 12 della "risoluzione Falcone", che mira a promuovere una efficace utilizzazione delle suddette tecniche investigative speciali, e la conclusione di accordi bilaterali o multilaterali appropriati per l'inserimento di tali tecniche nel contesto della cooperazione a livello internazionale, con riferimento a tutte le forme di criminalità organizzata, nonché ai proventi che ne derivano.

La prospettiva aperta dai paragrafi operativi n. 11 e n. 12 è particolarmente importante perché consente operare in sinergia con i paesi terzi, estranei all'Unione Europea, in vista del contrasto di fenomeni criminali aventi dimensione globale e radici sociali complesse, superando gli ostacoli che si frappongono alla raccolta delle prove in luoghi dove non di rado le istituzioni dello Stato attraversano un difficile processo di ricostruzione, mentre vaste zone del territorio sono sotto il controllo di organizzazioni criminali (anche di matrice terroristica) impegnate in molteplici attività delittuose.

## **9. Il ruolo fondamentale della Convenzione di Palermo nel contrasto alle forme nuove ed emergenti di criminalità (*cybercrime*, reati ambientali, traffico illecito di beni culturali, terrorismo, ecc.).**

Nella parte preambolare della risoluzione, la forte affermazione dell'importanza della Convenzione di Palermo come "principale strumento globale a disposizione della comunità internazionale per prevenire e combattere tutte le forme e manifestazioni di criminalità organizzata transnazionale e proteggere le vittime"<sup>39</sup> viene accompagnata dalla sottolineatura della sua continua rilevanza nel contrasto delle "forme nuove, emergenti e in evoluzione di criminalità organizzata transnazionale"<sup>40</sup>.

Viene così evidenziata la speciale modernità di uno strumento normativo nel cui ambito oggettivo di applicazione rientrano:

- a) le mafie "storiche" (quali "Cosa Nostra", la 'ndrangheta, la camorra);
- b) le "nuove mafie" di origine straniera;
- c) la criminalità dei colletti bianchi, di natura economica o amministrativa; tra i delitti espressamente presi in considerazione dalla Convenzione vi sono, significativamente, proprio il riciclaggio e la corruzione;

---

<sup>39</sup> "Reaffirming the importance of the Convention and the Protocols thereto as the main global tools available to the international community to prevent and fight all forms and manifestations of transnational organized crime, and protect the victims".

<sup>40</sup> "Emphasizing the continued relevance of the Convention, including in countering new, emerging and evolving forms of transnational organized crime".

d) alcuni specifici fenomeni criminali divenuti delle vere e proprie emergenze planetarie per effetto dei mutamenti climatici, delle disuguaglianze economico-sociali, delle situazioni di instabilità politico-istituzionale e della pandemia, come la tratta di esseri umani, il traffico illecito di migranti, la produzione e circolazione illecita di armi e munizioni; in questa prospettiva, appare sicuramente lungimirante la scelta di dedicare proprio a queste tipologie delittuose i tre Protocolli addizionali alla Convenzione;

e) tutta una serie “aperta” di fenomeni criminali gravi di natura collettiva, compresi quelli che presentavano caratteristiche molto differenti al momento in cui la Convenzione è stata firmata, come ad esempio:

- il cybercrime, e più in generale le ipotesi di uso delle tecnologie della comunicazione e dell’informazione per commettere reati; si tratta di un settore al quale appaiono specificamente riferibili alcune delle più rilevanti misure operative programmate dalla “risoluzione Falcone”, come gli organi investigativi comuni facenti uso delle moderne tecnologie, gli accordi bilaterali o multilaterali per l’utilizzazione di tecniche investigative speciali (e, in particolare, della sorveglianza elettronica) nelle indagini transnazionali, nonché la cooperazione tra le autorità pubbliche e i fornitori di servizi di comunicazione;

- la criminalità ambientale, che forma oggetto della risoluzione contemporaneamente approvata dalla Conferenza delle Parti su iniziativa della Francia e finalizzata a “prevenire e combattere i reati che incidono sull’ambiente e rientrano nell’ambito di applicazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale”;

- il traffico illegale di beni culturali (tema, questo, di straordinaria attualità per i paesi dove una parte del territorio è stato controllato da organizzazioni terroristiche fino ad epoca recente); a tale tipologia di reati si riferisce un’ulteriore risoluzione contemporaneamente approvata dalla Conferenza delle Parti su iniziativa dell’Egitto sulla “lotta alla criminalità organizzata transnazionale contro i beni culturali”;

- la fabbricazione e il traffico di prodotti medici contraffatti: una problematica che presenta una spiccata attualità nell’epoca della pandemia ed ha formato oggetto di un’altra risoluzione contestualmente adottata dalla Conferenza delle Parti su iniziativa del Belgio;

- alcuni dei più gravi delitti connessi al terrorismo internazionale; sotto quest’ultimo profilo, la parte preambolare della “risoluzione Falcone” contiene un preciso invito, rivolto a tutti gli Stati, a riconoscere i collegamenti esistenti tra le attività della criminalità organizzata transnazionale e gli atti di terrorismo, utilizzando quindi la Convenzione di Palermo anche come strumento di contrasto dei delitti di matrice terroristica che rientrano nel suo ambito di applicazione<sup>41</sup>.

La Convenzione di Palermo emerge quindi, con sempre maggiore rilievo, come uno strumento di portata tendenzialmente generale, flessibile e capace di adattarsi alle dinamiche evolutive di tutti i più allarmanti fenomeni delittuosi, compresi quelli che

---

<sup>41</sup> “*Calling upon all States to recognize the links in some cases between transnational organized crime activities and acts of terrorism, as acknowledged by the General Assembly in its resolution 55/25, and to apply the Convention in combating all forms of criminal activity which fall within its scope*”.



non sono da essa espressamente contemplati ma, al contempo, non hanno formato neppure oggetto di analoghi trattati internazionali.

In effetti, è proprio l'ampiezza della sfera di applicazione oggettiva e soggettiva della Convenzione di Palermo a farne lo strumento privilegiato per escludere ogni "zona franca", ogni area di impunità, ogni "safe haven" rispetto alle condotte delittuose collettive di maggiore gravità, quale che sia la loro tipologia.

## **10. La strategia delle indagini finanziarie contro criminalità organizzata, corruzione, riciclaggio e finanziamento del terrorismo.**

Una delle fondamentali linee-guida dettate dalla risoluzione nel settore del contrasto alla dimensione economica dei fenomeni delittuosi è la strategia di intervento focalizzata sui flussi finanziari illeciti connessi ai proventi di reato, nel quadro di una strategia volta ad affrontare i collegamenti tra criminalità organizzata, corruzione, riciclaggio, e altri reati rientranti nel vastissimo ambito di applicazione della Convenzione, come indicato nel paragrafo operativo n. 4<sup>42</sup>.

Questa prospettiva trova ulteriore sviluppo nel paragrafo operativo n. 6, che contiene uno specifico invito diretto agli Stati per una intensa utilizzazione degli strumenti di indagine finanziaria, al fine di identificare e interrompere ogni possibile collegamento tra le manifestazioni esistenti ed emergenti della criminalità organizzata transnazionale, del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo<sup>43</sup>.

## **11. I prossimi impegni richiesti all'UNODC e il ruolo dell'Italia.**

Il paragrafo operativo n. 15 della risoluzione contiene un preciso programma delle prossime attività da realizzare da parte dell'UNODC (Ufficio dell'ONU per il controllo della droga e la prevenzione della criminalità, che è l'organo incaricato della gestione e dell'implementazione della Convenzione di Palermo), le quali comprendono:

a) la consulenza agli Stati per le riforme normative da introdurre nei rispettivi ordinamenti;

b) l'assistenza nello sviluppo di strategie nazionali per prevenire e combattere la criminalità organizzata transnazionale;

---

<sup>42</sup> "Calls upon States parties to effectively address links between organized crime and other serious crimes which fall within the scope of application of the Convention, including corruption and money-laundering, as well as illicit financial flows related to proceeds of crimes covered by the Convention".

<sup>43</sup> "Calls upon States parties, in accordance with the fundamental principles of their domestic legislation and with article 4 of the Convention, to conduct proactive investigations, including by investigating the movements of proceeds of crime and using financial investigative tools, in order to identify and disrupt any possible linkages between existing and emerging manifestations of transnational organized crime, money-laundering and the financing of terrorism, and effectively prosecute those crimes, in accordance with their national legislation".

c) la promozione di forme moderne di cooperazione giudiziaria e di polizia, come l'istituzione di unità giudiziarie e di polizia specializzate e reti per il recupero dei patrimoni accumulati dalla criminalità organizzata, nonché quelle volte ad accelerare le procedure di estradizione e assistenza giudiziaria reciproca;

d) l'aggiornamento degli strumenti modello e delle pubblicazioni, come la guida sulla sorveglianza elettronica, la legge-modello sull'assistenza giudiziaria in materia penale, il manuale sull'extradizione e l'assistenza giudiziaria reciproca, anche al fine di inserire le disposizioni più aggiornate sull'uso delle tecniche investigative speciali e sulla raccolta di prove elettroniche.

E' appena il caso di sottolineare il ruolo di assoluto protagonismo che, in tutti questi settori, può essere svolto dal nostro Paese nel prossimo futuro

Nel paragrafo operativo n. 14 della risoluzione viene, inoltre, sottolineato il ruolo svolto dal portale SHERLOC (*Sharing Electronic Resources and Laws on Crime*), realizzato dall'UNODC, in vista dell'agevolazione della cooperazione internazionale e dello scambio delle migliori prassi ed esperienze<sup>44</sup>.

Al riguardo, appare estremamente fruttuoso l'impegno intrapreso dal Ministero della Giustizia e dalle altre istituzioni per procedere ad un completo lavoro di inserimento su SHERLOC della documentazione relativa alla normativa, alla giurisprudenza e alle politiche antimafia e anticorruzione italiane, che vengono rese così disponibili all'intera comunità internazionale anche in vista delle riforme da introdurre negli ordinamenti di numerosi Stati esposti a una grave emergenza criminale. Non è un caso che negli ultimi anni sia stata introdotta in diversi Paesi una disciplina modellata sulla regolamentazione delle misure patrimoniali contenuta nel nostro "Codice antimafia", di cui appare quindi fondamentale assicurare la circolazione in lingua inglese nel contesto internazionale.

## **12. Non solo repressione. Il coinvolgimento della società civile e la lotta per i diritti e le libertà.**

La risoluzione esprime con particolare efficacia un orientamento culturale di fondo che vede nella lotta contro la criminalità organizzata un passaggio essenziale per garantire i diritti umani e le libertà fondamentali di tutti, in particolare delle persone più vulnerabili<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> "Encourages Member States to populate, update and use, as appropriate, the databases, platforms and tools developed by the United Nations Office on Drugs and Crime, including the knowledge management portal known as Sharing Electronic Resources and Laws on Crime, the online Directory of Competent National Authorities and the Mutual Legal Assistance Request Writer Tool, to facilitate international cooperation in criminal matters and promote the sharing of good practices and experiences in the implementation of the Convention and the Protocols thereto"

<sup>45</sup> "Underscoring that tackling transnational organized crime and its root causes in an effective manner is essential for ensuring that individuals, including women, children and vulnerable members of society, are able to enjoy their human rights and fundamental freedoms and that the implementation of the Convention and the Protocols thereto provides an important contribution to this objective".

La necessità di accompagnare all'azione repressiva un forte impegno per lo sviluppo economico – e in particolare, per la lotta alla povertà in tutte le sue forme - è ampiamente sottolineata dalla parte preambolare<sup>46</sup>, dove si segnala la stretta interrelazione tra la lotta alla criminalità organizzata, il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile e la piena realizzazione dei principi dello Stato di diritto.

Muovendo dalla consapevolezza – ben presente nei magistrati che hanno dedicato la loro vita al contrasto della criminalità organizzata – dei «limiti invalicabili della risposta giudiziaria alla mafia»<sup>47</sup>, la risoluzione tende a realizzare un “circolo virtuoso” di collaborazione tra le diverse istituzioni e le migliori energie della società civile, del settore privato, del mondo scientifico<sup>48</sup>.

Non a caso, la Conferenza delle Parti è stata caratterizzata dall'intervento di alcune delle più significative espressioni della società civile italiana, come – nel campo dell'Antimafia - la Fondazione Falcone, il Centro Pio La Torre, Libera.

Di particolare interesse è il paragrafo operativo n. 13, che invita gli Stati ad adottare misure per rafforzare la cooperazione tra le autorità giudiziarie e il settore privato, in particolare con i fornitori di servizi di comunicazione e il settore finanziario, per prevenire e combattere le manifestazioni emergenti della criminalità organizzata. Si apre così la strada a una collaborazione più intensa tra le istituzioni pubbliche, le banche e gli *internet providers* per il contrasto al *cybercrime* e a tutte le forme di utilizzo delle nuove tecnologie per scopi illeciti<sup>49</sup>.

Il quadro di valori su cui si fonda la risoluzione trova la sua più significativa espressione nel paragrafo che rende uno speciale tributo «a tutte quelle persone, come il giudice Giovanni Falcone, il cui lavoro e sacrificio hanno aperto la strada alla adozione della Convenzione», affermando che «la loro eredità sopravvive grazie al nostro impegno globale per prevenire e combattere la criminalità organizzata».

La visione della lotta alla criminalità organizzata come lotta per i diritti e le libertà di tutti, oggi accolta dalle Nazioni Unite è ispirata da quella stessa spinta ideale che, dopo l'8 settembre del 1943, indusse un giovane magistrato come Gaetano Costa a

---

<sup>46</sup> “*Convinced that the rule of law and sustainable development are strongly interrelated and mutually reinforcing and that the fight against transnational organized crime contributes to the achievement by Member States of the 2030 Agenda for Sustainable Development, adopted by the General Assembly in its resolution 70/1 of 25 September 2015, which includes, inter alia, commitments to ending poverty in all its forms and dimensions and to promoting peaceful and inclusive societies for sustainable development, providing access to justice for all and building effective, accountable and inclusive institutions at all levels*”.

<sup>47</sup> P. BORSELLINO, *Prefazione a R. CHINNICI, L'illegalità protetta. Attività criminose e pubblici poteri nel meridione d'Italia*, La Zisa, Palermo, 1990.

<sup>48</sup> “*Recalling the important roles of civil society, non-governmental and community-based organizations, the private sector and academia in the prevention of and fight against transnational organized crime, and the contributions that they can provide to such efforts*”.

<sup>49</sup> “*Invites States parties, in accordance with their domestic law, to adopt measures to strengthen cooperation between their judicial and law enforcement authorities and the private sector, including communication service providers and the financial sector, in preventing and combating existing and emerging manifestations of transnational organized crime, including through the establishment of the liability of legal persons, consistent with the legal principles of each State, in accordance with article 10 of the Convention*”.

lasciare la Sicilia e raggiungere la Val di Susa per unirsi ai partigiani nella liberazione dell'Italia dal nazi-fascismo. La sua eredità morale è oggi più viva che mai.