



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

Dipartimento di Scienze Giuridiche Cesare Beccaria

Dottorato di Ricerca in
Diritto Penale Italiano, Comparato e Internazionale
XXIII Ciclo

**IL SOTTOSISTEMA PENALE PER LA LOTTA
ALLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA**

Coordinatore:
Chiar.mo Prof. Francesco VIGANO'

Tutor:
Chiar.mo Prof. Francesco VIGANO'

Tesi di dottorato di
Michele Angelo Lorusso
Matr. n. R07776

Anno Accademico 2009-2010

A Ilaria, luce dei miei occhi

A Patri e Richino, le gioie della mia vita

Alla mia mamma ... esempio imperituro

Ad Agostina, che con tanto amore si
prende cura di Richino e di tutti noi

Ad Amleto, che con me ha tutta la
pazienza che io non ho mai avuto con
nessuno

grazie!

SOMMARIO

INTRODUZIONE	VII
--------------------	-----

CAPITOLO I

IL CONCETTO DI CRIMINALITA' ORGANIZZATA TRA SOCIOLOGIA, CRIMINOLOGIA E DIRITTO

1. Il concetto di <i>doppio binario</i> ovvero il sottosistema penale per la lotta alla criminalità organizzata	1
1.1. Criminalità organizzata, mafia, eversione e terrorismo	4
1.2. Emergenza, garanzie e processo	7
1.3. Storia di un modello repressivo.....	9
2. Criminalità organizzata e scienze sociali	11
2.1. La modellizzazione della <i>criminalità organizzata</i> sul paradigma mafioso siciliano ..	13
2.2. Il concetto di <i>criminalità organizzata</i> tra criminologia, economia e diritto.....	14
2.2.1. L'approccio criminologico al problema.....	15
2.2.2. Criminalità organizzata ed economia.....	19
2.2.3. Un modello sintetico di criminalità organizzata	20
3. Definizione normativa di criminalità organizzata	23
3.1. Catalogo delle disposizioni che si riferiscono espressamente alla <i>criminalità organizzata</i>	23
3.2. Un'ipotesi giurisprudenziale di definizione indiretta.....	26
4. Le fonti internazionali	29
4.1. La Convenzione ONU contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope del 1988	31
4.1.1. I precedenti del 1961 e del 1971	32
4.1.2. La Convenzione del 1988.....	34
4.2. Le Convenzioni ONU in materia di terrorismo.....	37
4.2.1. Brevi notazioni sul mutevole significato del termine "terrorismo".....	37
4.2.2. La situazione antecedente alla Convenzione di New York del 1999	40
4.2.3. La Convenzione ONU in materia di lotta al finanziamento al terrorismo del 1999	46
4.3. La Convenzione ONU contro la criminalità organizzata transnazionale del 2000	49
4.3.1. Da Napoli a Palermo	52
4.3.2. Il testo definitivo firmato a Palermo	55
5. Normativa di riferimento in ambito europeo.....	62

5.1.	La creazione di uno <i>spazio di libertà, sicurezza e giustizia</i> comuni	65
5.2.	Il Titolo VI del Trattato di Maastricht	67
5.3.	L'Accordo di Schengen	68
5.4.	Da Maastricht a Lisbona	71
5.4.1.	Il Piano d'azione contro la criminalità organizzata.....	71
5.4.2.	L'Azione comune del 1998 relativa alla punibilità della partecipazione ad un'organizzazione criminale negli Stati membri UE.....	76
5.4.3.	Il Trattato di Amsterdam.....	78
5.4.4.	I Consigli europei di Cardiff e Vienna del 1998 e di Tempere del 1999	84
5.4.5.	Il trattato di Nizza	87
5.5.	Le principali decisioni quadro.....	87
5.5.1.	La Decisione Quadro 2002/475/GAI del Consiglio sulla lotta contro il terrorismo e successive modifiche apportate dalla Decisione Quadro 2008/919/GAI	88
5.5.2.	La Decisione Quadro 2008/841/GAI del Consiglio relativa alla lotta alla criminalità organizzata	94
5.6.	Il Trattato di Lisbona	98
5.6.1.	Abolizione dell'architettura per "Pilastrì" e lineamenti di politica UE nel settore SLSG.....	99
5.6.2.	Cooperazione giudiziaria in materia penale sostanziale e processuale	100
6.	Conclusione interlocutoria.	102
6.1.	Sulla definizione di criminalità organizzata.....	102
6.2.	Sulla struttura del sottosistema penale per la criminalità organizzata	103

CAPITOLO II

IL FENOMENO

1.	Ricostruzione del fenomeno e <i>difetti cognitivi</i>	105
1.1.	Nota metodologica	106
1.2.	Categorie di soggetti	107
1.2.1.	Gli associati.....	107
1.2.2.	I contigui	110
1.2.3.	Le vittime	111
1.3.	Fonti.....	112
2.	Alla ricerca di un modello (descrittivo) I – modello etnico-strutturale vs modello per <i>target</i> criminale	115
2.1.	La mafia siciliana nel noto maxiprocesso	116
2.1.1.	La genesi del c.d. maxiprocesso e la ricostruzione di Cosa Nostra nell'impostazione dell'accusa	118
2.1.2.	L'immagine di Cosa Nostra nel giudizio di 1° grado	126
2.1.3.	I cambiamenti di rotta del giudizio di appello	129
2.2.	Terrorismo internazionale di matrice <i>ihadista</i>	134
2.2.1.	Le origini del fenomeno.....	135

2.2.2.	L'evoluzione di Al-Qaeda dopo le Torri gemelle	139
2.2.3.	Le manifestazioni jihadiste in Italia	142
2.2.4.	Spunti interpretativi provenienti dall'analisi dei documenti sequestrati	144
2.2.5.	Le attività di finanziamento	145
2.2.6.	I collegamenti con la criminalità organizzata comune e mafiosa	147
2.3.	Il modello per <i>target</i> criminale	149
2.3.1.	Narcotraffico	151
2.3.2.	Il concetto di impresa criminale	154
3.	Alla ricerca di un modello (descrittivo) II – modello (sintetico) di <i>rete criminale</i>	159

CAPITOLO III

IL PILASTRO DI DIRITTO SOSTANZIALE – LE FATTISPECIE DI REATO

1.	Percorso guidato attraverso le fattispecie associative	161
2.	Le fattispecie associative in generale	163
2.1.	Alcune riflessioni sul rapporto tra il giudice e la legge	164
2.2.	Fattispecie associative, <i>Weltanschauung</i> ed analisi socio-criminologiche	169
2.2.1.	Fattispecie associative e <i>Weltanschauung</i>	170
2.2.2.	Fattispecie associative ed analisi socio-criminologiche	173
2.3.	Il ruolo delle fattispecie associative nel “sottosistema” penale	175
2.4.	Fattispecie controverse	179
2.5.	Inquadramento sistematico e tecniche di tipizzazione	180
3.	I delitti di associazione politica	182
3.1.	Fattispecie associative politiche: evoluzione del quadro normativo	183
3.2.	Reati associativi politici e Costituzione	185
3.3.	Terrorismo ed eversione interni e terrorismo (ed eversione) internazionale	186
3.4.	Ancora sull'asserita differenza ontologica tra associazioni terroristiche ed associazioni criminali di matrice comune e mafiosa	190
3.5.	Le pregiudiziali (<i>rectius</i> , pre-cognizioni) socio-culturali	193
3.6.	La finalità di terrorismo	198
3.7.	Breve ricostruzione di un caso paradigmatico: le cd. <i>sentenze “milanesi”</i>	203
3.7.1.	I provvedimenti del g.i.p. di Milano del gennaio 2005	203
3.7.2.	L'appello	206
3.7.3.	L'annullamento con rinvio della Cassazione	209
3.7.4.	Il giudizio di rinvio	211
3.8.	Ancora sulla finalità di terrorismo	212
3.8.1.	I principi di diritto affermati dalla S.C. in tema di finalità di terrorismo	212
3.8.2.	La ‘finalità di terrorismo’: una questione (irrimediabilmente) aperta	217
3.8.3.	Il diverso angolo prospettico dell'internazionalista	219
3.8.4.	Una rilettura critica delle c.d. <i>sentenze “milanesi”</i>	224
3.8.5.	Conclusioni parziali in tema di finalità di terrorismo	229

4.	Le associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico ex art. 270 <i>bis</i> c.p.	229
4.1.	La struttura del reato nella pronuncia di legittimità sul caso Bouyahia	230
4.1.1.	Il primo livello di analisi: le caratteristiche strutturali dell'associazione.....	231
4.1.2.	Il secondo livello di analisi: le condotte individuali	232
5.	L'associazione per delinquere ex art. 416 <i>bis</i>	237
5.1.	Origine della norma ed individuazione del bene giuridico tutelato	237
5.1.1.	L'applicabilità al fenomeno mafioso dell'associazione per delinquere punita ex art. 416 c.p. in dottrina	240
5.1.2.	L'elaborazione giurisprudenziale del concetto di associazione mafiosa fino al 1982	241
5.1.3.	Ratio dell'incriminazione ed individuazione del bene giuridico tutelato.....	246
5.1.4.	Evoluzione normativa della fattispecie	247
5.2.	Struttura della fattispecie	249
6.	L'associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope ex art. 74 DPR 309/90.....	250
6.1.	Struttura del reato.....	251
6.2.	Questioni relative alla prova	252
6.3.	Altre questioni applicative	253
6.3.1.	La continuazione tra il reato associativo ed i reati fine.....	253
6.3.2.	Concorso di persone nel reato continuato e concorso esterno	254

CAPITOLO IV

IL PILASTRO DI DIRITTO SOSTANZIALE – LE MISURE DI PREVENZIONE

1.	Le misure di prevenzione	256
1.1.	Il concetto di prevenzione	257
1.2.	Il concetto di pericolosità sociale.....	260
1.3.	Un approccio evolutivo alla materia	262
1.4.	Le origini storiche	266
2.	Evoluzione normativa nell'Italia repubblicana	271
2.1.	Il sistema previsto dal T.U. delle Leggi di Pubblica Sicurezza ed i primi interventi della Corte Costituzionale	273
2.2.	L'entrata in vigore della L. 27 dicembre 1956, n. 1423.....	276
2.2.1.	L'impianto originario della l. 1423/56 in breve	277
2.2.2.	Il giudizio di pericolosità sociale ed il requisito della necessaria attualità.....	281
2.2.3.	Gli standard probatori e prassi applicative in tema di misure di prevenzione personali	283
2.2.4.	Le misure di prevenzione personali sino alla riforma del 1988.....	285

2.2.5.	La giurisprudenza della Corte Costituzionale nel primo trentennio di applicazione della l. 1423/56.....	287
2.2.6.	Il dibattito in dottrina sulla l. 1423/56 sino alla riforma del 1988.....	295
2.2.7.	Ancora sul dibattito in dottrina, con riferimento all'asserito ruolo del sospetto	301
2.3.	L'intervento della legge 31 maggio 1965, n. 575 (c.d. <i>legge antimafia</i>)	304
2.3.1.	L'impianto originario della c.d. legge antimafia.....	304
2.3.2.	Ancora sul giudizio di pericolosità sociale e sugli standard probatori.....	306
2.3.3.	La giurisprudenza della Corte costituzionale sino alla riforma del 1988.....	308
2.3.4.	Il dibattito in dottrina sulla legge antimafia sino al 1988.....	310
2.4.	L'intervento della legge 22 maggio 1975, n. 152 sul sistema di prevenzione	313
2.4.1.	L'impianto originario della Legge Reale	313
2.4.2.	La giurisprudenza della Corte costituzionale.....	316
2.4.3.	Il dibattito in dottrina sulla Legge Reale.....	318
2.5.	Le misure patrimoniali introdotte della legge 13 settembre 1982, n. 646.....	321
2.5.1.	L'originaria disciplina delle indagini patrimoniali.....	323
2.5.2.	L'originaria disciplina di sequestro, confisca e cauzione di prevenzione. Il principio di accessorialità.....	324
2.5.3.	La nuova disciplina di licenze, concessioni, iscrizioni ad albi ed appalti	328
2.6.	La riforma del sistema di prevenzione del 1988	331
2.6.1.	I motivi della riforma	331
2.6.2.	Il nuovo volto della l. 1423/56 e della l. 575/65	334
3.	Il sistema della prevenzione consolidatosi fino al <i>codice antimafia</i>	336

CAPITOLO V

IL PILASTRO DI DIRITTO PROCESSUALE

1.	Il c.d. “doppio binario processuale” e profili di costituzionalità.....	341
1.1.	Il sottosistema processuale.....	341
1.2.	Profili di costituzionalità.....	343
2.	Organi inquirenti “qualificati”.....	346
2.1.	Direzione Nazionale Antimafia e Direzioni Distrettuali Antimafia.....	347
2.1.1.	Questioni relative alla competenza e coordinamento delle indagini.....	347
2.1.2.	La nascita delle Direzioni Distrettuali Antimafia.....	351
2.1.3.	La Direzione Nazionale Antimafia	355
3.	I riflessi del sottosistema sul giudizio – La prova dichiarativa	357
3.1.	Le differenti tipologie di dichiaranti	361
3.1.1.	Il testimone assistito.....	361
3.1.2.	Collaboratori di giustizia.....	364

3.2. Il regime di acquisizione della prova dichiarativa	369
3.2.1. L'ammissione della prova dichiarativa	369
3.2.2. Prova dichiarativa e non opponibilità del segreto d'ufficio, del segreto di stato e del segreto di polizia nei reati di mafia	370
3.2.3. Le contestazioni ex art. 500 co. 4 c.p.p.	371
BIBLIOGRAFIA	374
ELENCO DELLE SENTENZE CITATE	401

INTRODUZIONE

Il presente lavoro nasce dalla constatazione di come, nel nostro ordinamento penale, sia ormai piuttosto chiaramente individuabile un *sottosistema penale per la criminalità organizzata*, ovvero un insieme trasversale di norme derogatorie rispetto al piano sistematico in cui esplicano la propria azione e che appare destinato alla lotta al fenomeno criminale organizzato. L'interesse per questo argomento nasce anzitutto dall'esercizio quotidiano della professione di chi scrive e dalla curiosità non solo intellettuale, ma anche più francamente operativa di meglio comprendere l'esatta estensione di uno strumento dagli effetti potenzialmente micidiali ma di difficile maneggio, a causa dei notevoli profili di complessità che lo connotano. Nasce, tale curiosità, anche dalla constatazione di come l'esistenza e l'evoluzione di questo vero e proprio modello repressivo siano da sempre state oggetto di aspre critiche dottrinali, che ne denunciano molteplici vizi e quindi dalla volontà di comprendere compiutamente le ragioni di fondo di tali critiche.

Il primo problema che si frappone all'analisi del sottosistema, però, risiede nell'apparente mancanza di un referente normativo per il sintagma che dà il nome al sottosistema medesimo. E, non potendocisi arrendere all'idea che, infondo, esso si riferisca ad un mero luogo comune, la ricerca di una tale definizione è stata assunta tra gli obiettivi di questo lavoro.

Esso, quindi, si articolerà seguendo due direttrici fondamentali. La prima riguarda la ricerca di una definizione – anche solo implicita, oppure relegata tra gli oggetti d'interesse delle *scienze sociali* – di criminalità organizzata.

La seconda, che correrà in parallelo e che comunque permane l'oggetto principale della ricerca, riguarda l'indagine esplorativa del sottosistema, al duplice scopo di individuarne compiutamente l'estensione – seppur con qualche eccezione, dovuta a quella che si rivelerà un'area d'intervento particolarmente vasta – e di verificare se, dietro le spoglie di un prodotto normativo tipicamente emergenziale, possano cogliersene delle strutture portanti dotate di coerenza sistematica o, quantomeno, rispondenti a criteri predeterminati o ad una chiara strategia politico-criminale.

Seguendo tali direttrici, quindi, il primo capitolo sarà dedicato principalmente alla ricerca di una definizione plausibile di *criminalità organizzata*, con una particolare at-

tenzione alle fonti internazionali in grado di dispiegare i propri effetti sul funzionamento del sottosistema indagato. A proposito di quest'ultimo, contemporaneamente, si tenterà di individuare i capisaldi cui ancorarne il perimetro e non solo dal punto di vista normativo. Si cercherà di porre in luce l'esistenza di modelli di riferimento sottostanti, elaborati dalle scienze sociali e di verificare in che modo tali modelli interferiscano col funzionamento e, ancor prima, con la genesi stessa del sottosistema penale. Inoltre, nell'individuare le fonti internazionali e sovranazionali di immediato interesse – non senza averne fornito le essenziali istruzioni per l'uso – si cercherà di evidenziare l'esatta incidenza di tali fonti nell'ordinamento interno.

Nel secondo capitolo si affronterà il problema posto dalla necessaria modellizzazione dei fenomeni criminali che, seppur secondo criteri non sempre condivisibili, afferiscono all'area d'interesse. Si porrà anzitutto in evidenza l'azione di alcuni difetti cognitivi congeniti all'apparato cui complessivamente è devoluto il compito di analizzare il fenomeno, per poi porre in competizione il modello cd. *etnico-strutturale* – di matrice sociologica – con quello cd. *per target criminali* – di matrice criminologica – per poi verificare se non sia forse più opportuno orientarsi verso un terzo modello, quello di *network criminale*. E ciò non senza aver posto in luce come ciascuno di tali modelli possieda un referente ben definito nei diversi modelli di fattispecie associativa tra quelli tipizzati nel nostro ordinamento.

Nel terzo capitolo verrà in esame uno dei due pilastri di diritto penale sostanziale su cui si fonda il sottosistema, quello corrispondente, in buona sostanza, ai delitti associativi. Si farà riferimento ad alcune caratteristiche strutturali comuni e verranno evidenziate le principali tecniche di tipizzazione utilizzate dal legislatore. Sulla scorta di un interessante dibattito dottrinale risalente alla seconda metà degli anni '90 del secolo scorso, poi, si prenderanno in esame tre fattispecie in particolare, in relazione alle loro diverse caratteristiche strutturali, da una parte e, con riferimento specifico a quella punita dall'art. 270 bis c.p., alle difficoltà applicative derivanti da una pure latente definizione di terrorismo, soprattutto quando il fenomeno involga contesti transnazionali. A tale ultimo proposito, si tenterà di evidenziare le notevoli difficoltà cui il penalista e l'interprete judicente vanno incontro quando si tratti di maneggiare le fonti di diritto internazionale e sovranazionale, che, peraltro, appaiono giocare un ruolo sempre più decisivo nella materia che qui interessa.

Il quarto capitolo sarà invece dedicato al secondo pilastro di diritto penale sostanziale, quello delle *misure di prevenzione*. Anche alla luce della recente approvazione del *codice antimafia* e delle critiche formulate sulla sua concreta implementazione, si è ritenuto di una qualche utilità ripercorrere la materia dalle origini, cercando di scorgere tra le pieghe della iper-stratificazione normativa che da sempre l'ha connotata, se vi sia la possibilità di guardare a tale armamentario repressivo con maggior fiducia di quante ne sia sempre stata riposta dalla dottrina dominante.

Infine, il quinto capitolo sarà dedicato al pilastro processuale del sottosistema. Mai come in questo ambito appare fondamentale tener conto del volto processuale delle fattispecie sostanziali. Infatti, anche a causa del forte tasso di indeterminatezza (o forse sarebbe meglio dire, con Marinucci, di imprecisione) che caratterizza le fattispecie associative, nonché della forte carica simbolica di cui l'associazione mafiosa in particolare appare essere portatrice, il *thema probandum* rischia di divenire evanescente, soprattutto quando vengano in rilievo imputazioni per concorso esterno nel reato associativo (quasi esclusivamente in quello mafioso). Si avrà modo di constatare, inoltre, che gli effetti derogatori sul processo per fatti di criminalità organizzata non derivano principalmente dalle norme francamente derogatorie, ma piuttosto dalle norme ad esse circostanti.

CAPITOLO I

IL CONCETTO DI CRIMINALITÀ ORGANIZZATA TRA SOCIOLOGIA, CRIMINOLOGIA E DIRITTO

SOMMARIO: 1. Il concetto di *doppio binario* ovvero il sottosistema penale per la lotta alla criminalità organizzata – 1.1. Criminalità organizzata, mafia, eversione e terrorismo – 1.2. Emergenza, garanzie e processo – 1.3. Storia di un modello repressivo – 2. Criminalità organizzata e scienze sociali – 2.1. La modellizzazione della criminalità organizzata sul paradigma mafioso siciliano – 2.2. Il concetto di criminalità organizzata tra criminologia, economia e diritto – 2.2.1. L'approccio criminologico al problema – 2.2.2 Criminalità organizzata ed economia – 2.2.3. Un modello sintetico di criminalità organizzata – 3. Definizione normativa di criminalità organizzata – 3.1. Catalogo delle disposizioni che si riferiscono espressamente alla criminalità organizzata – 3.2. Un'ipotesi giurisprudenziale di definizione indiretta – 4. Le fonti internazionali – 4.1. La Convenzione ONU contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope del 1988 – 4.1.1. I precedenti del 1961 e del 1971 – 4.1.2. La Convenzione del 1988 – 4.2. Le Convenzioni ONU in materia di terrorismo – 4.2.1. Brevi notazioni sul mutevole significato del termine "terrorismo" – 4.2.2. La situazione antecedente alla Convenzione di New York del 1999 – 4.2.3. La Convenzione ONU in materia di lotta al finanziamento al terrorismo del 1999 – 4.3. La convenzione ONU contro la criminalità organizzata transnazionale del 2000 – 4.3.1. Da Napoli a Palermo – 4.3.2. Il testo definitivo firmato a Palermo – 5. Normativa di riferimento in ambito europeo – 5.1. La creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia comuni – 5.2. Il Titolo VI del Trattato di Maastricht – 5.3. L'Accordo di Schengen – 5.4. Da Maastricht a Lisbona – 5.4.1. Il Piano d'azione contro la criminalità organizzata – 5.4.2. L'Azione comune del 1998 relativa alla punibilità della partecipazione ad un'organizzazione criminale negli Stati membri UE – 5.4.3. Il Trattato di Amsterdam – 5.4.4. I Consigli europei di Cardiff e Vienna del 1998 e di Tempere del 1999 – 5.4.5. Il trattato di Nizza – 5.5. Le principali decisioni quadro – 5.5.1. La Decisione Quadro 2002/475/GAI del Consiglio sulla lotta contro il terrorismo e successive modifiche apportate dalla Decisione Quadro 2008/919/GAI – 5.5.2. La Decisione Quadro 2008/841/GAI del Consiglio relativa alla lotta alla criminalità organizzata – 5.6. Il Trattato di Lisbona – 5.6.1. Abolizione dell'architettura per "Pilastri" e lineamenti di politica UE nel settore SLSG – 5.6.2. Cooperazione giudiziaria in materia penale sostanziale e processuale – 6. Conclusione interlocutoria – 6.1. Sulla definizione di criminalità organizzata – 6.2. Sulla struttura del sottosistema penale per la criminalità organizzata

1. Il concetto di *doppio binario* ovvero il sottosistema penale per la lotta alla criminalità organizzata

Dal punto di vista delle istituzioni, dell'iconografia ufficiale così come di quella televisiva e cinematografica, nonché dell'uomo comune, la *criminalità organizzata* – o,

indifferentemente, *crimine organizzato* – è una forma di manifestazione criminale tra le più pericolose e tra quelle in grado di destare maggior allarme sociale, sia per la particolare efferatezza dei crimini di cui è in grado di macchiarsi, sia per la sua capacità sempre più spiccata di inserirsi, quale fattore d'inquinamento, nelle dinamiche dell'economia lecita *globalizzata*, causando pericolosi effetti distorsivi. Nell'esperienza italiana, inoltre, la categoria criminologica – da taluni ritenuta irrimediabilmente “fallita”¹ – cui si riferisce il sintagma “criminalità organizzata” sussume in sé anche il fenomeno “mafia”, ovvero l'esistenza di “aree in cui si è consolidata per decenni la presenza di organizzazioni criminali che uniscono alla capacità per delinquere [...] una capacità peculiare che è quella di gestire il territorio e le attività produttive che vi si svolgono”². Infine, almeno nel senso comune³, il medesimo sintagma sussume pure la criminalità eversiva e quella terroristica, organizzate per definizione.

Ad una prima e più approfondita analisi, pur apparentemente in grado di rappresentare, in estrema sintesi, un intero macrocosmo criminale, tale “istantanea” si rivela poco più di un luogo comune. Infatti, nel provare a comprendere – sotto il profilo fenomenico, prima ancora che giuridico – a quali realtà faccia riferimento il concetto di criminalità organizzata, ci si accorge ben presto che: 1) nonostante i considerevoli sforzi ormai quasi secolari, sociologia e criminologia non riescono tutt'oggi a fornire una definizione univoca di criminalità organizzata; 2) nel nostro ordinamento, a fronte di un vero e proprio “sottosistema penale”⁴ *ad hoc*, non è possibile rinvenire una definizione normativa di criminalità organizzata, ancorché un numero sempre maggiore di disposizioni normative vi faccia espresso riferimento; 3) da tale lacuna definitoria consegue una *petizione di principio*, in quanto, se il concetto di criminalità organizzata si rifà, più o meno intuitivamente, ad una categoria di reati, il *principio di legalità* imporrebbe di far riferimento alla legge per individuarli, ma la legge si limita a presupporre la categoria, senza darne una definizione e/o indicare espressamente quali reati ne facciano parte; 4) un ruolo

¹ cfr. E. R. ZAFFARONI, *Il crimine organizzato: una categorizzazione fallita*, in S. MOCCIA (a cura di), *Criminalità organizzata e risposte ordinamentali*, Napoli, 1999, p. 63 ss.

² ULTIMO, *La lotta anticrimine. Intelligence e azione*, Roma, 2006, p. 9.

³ E. R. ZAFFARONI, *Il crimine organizzato: una categorizzazione fallita*, cit., p. 67.

⁴ A. INGROIA, *Le nozioni normative di “criminalità organizzata” e di “mafiosità”: il delitto associativo, le fattispecie aggravanti e quelle di rilevanza processuale*, 2000, relazione in occasione dell'incontro di studio “La Direzione Nazionale e le Direzioni Distrettuali Antimafia”, tenutosi a Frascati nel marzo del 2000.

crescente viene giocato sul punto dal diritto internazionale, sia in termini definitivi, sia in vista dell'ormai irrinunciabile uniformità degli strumenti normativi di diritto interno, fino a spingersi, talora, a prevedere veri e propri obblighi di incriminazione.

A fronte del sempre più pressante allarme sociale suscitato dal crimine organizzato – di natura comune, mafiosa, eversiva o terroristica – e della conseguente esigenza dello Stato di fornire una risposta adeguata sotto il duplice profilo preventivo e repressivo, a partire dagli anni '60 del secolo scorso e seguendo plasticamente un percorso di tipo eminentemente emergenziale, nell'ordinamento italiano è andato prendendo forma per successive stratificazioni normative un vero e proprio “sottosistema penale della criminalità organizzata”⁵ o “diritto penale della criminalità organizzata”⁶. A questo stesso fenomeno normativo si riferisce anche chi parla di “doppio binario” (o addirittura di “terzo binario o terza velocità”⁷), espressione sostanzialmente equivalente anche se non univoca⁸ ed, in quanto tale, in grado di generare confusione.

Tale sottosistema si sostanzia nella sottoposizione ad un “trattamento penale ‘differenziato’ gli appartenenti alle macro-organizzazioni delinquenziali, che in quanto tali si distinguono per la loro speciale pericolosità”⁹.

Seppur con particolare riferimento al fenomeno terroristico, è stato autorevolmente osservato¹⁰ che il sottosistema penale *de quo* si fonda su quattro pilastri, uno afferente al *diritto penale sostanziale* in senso stretto, uno a quell'area di diritto penale sostanziale – “meno familiare”¹¹ a molti penalisti – che riguarda le *misure di prevenzione*, uno al *diritto penale processuale* ed uno a quello *penitenziario*.

⁵ *Ibid.*

⁶ F. VIGANÒ, *Terrorismo, guerra e sistema penale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2006, p. 648 ss.

⁷ come ricordato da F. Viganò, *Ibid.*, p. 661, citando SILVA SANCHEZ, *La expansión del derecho penal. Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales*. II ed., 2001, 163 ss.: “Questa ‘terza velocità’ ... si affiancherebbe da un lato al diritto penale ‘classico’ (prima velocità), che si caratterizzerebbe per rigide regole di imputazione e garanzie avendo però sullo sfondo la prospettiva della pena detentiva, e dall'altro a nuovi settori di disciplina (seconda velocità), nei quali quelle regole e quelle garanzie sono affievolite, ma anche la pena detentiva scompare dall'orizzonte. La terza velocità – il cui esempio paradigmatico sarebbe proprio costituito dalla legislazione antiterrorismo – sarebbe caratterizzata, assieme, dall'affievolimento delle regole di imputazione e garanzie e dalla presenza, massiccia, della pena detentiva”.

⁸ infatti, tradizionalmente tale espressione è stata e viene tuttora utilizzata a proposito della dicotomia pena (responsabilità del reo)-misura di sicurezza (pericolosità) e, più recentemente, ne è invalso l'uso da parte dei penalisti per riferirsi ad una nutrita gamma di altre situazioni normative dicotomiche.

⁹ A. INGROIA, *Le nozioni normative di “criminalità organizzata” e di “mafiosità,”* cit., p. 1.

¹⁰ F. VIGANÒ, *Terrorismo, guerra e sistema penale*, cit., pp. 662–669.

¹¹ *Ibid.*, p. 666.

Condividendo pienamente questa impostazione, che sarà assunta quale reticolo argomentativo di riferimento della parte preponderante del presente lavoro, qui di seguito si ritiene opportuno anticipare la traccia di tale reticolo, così da meglio illuminare il percorso non particolarmente agevole che verrà intrapreso nei prossimi capitoli.

Prima di inoltrarsi lungo la strada appena indicata, occorre però svolgere alcune considerazioni preliminari in ordine: 1) all'inclusione di eversione e terrorismo nel perimetro della criminalità organizzata; 2) all'elemento propulsore del sottosistema ed al suo centro di gravitazione, ovvero alla c.d. *emergenza*.

1.1. Criminalità organizzata, mafia, eversione e terrorismo

In molti elaborati dottrinali in tema di criminalità organizzata – indifferentemente se di estrazione criminologica o penalistica – capita spesso di imbattersi in espressioni quali “mafia e criminalità organizzata” o “criminalità organizzata e terrorismo”. Quale contributo, ben più sostanziale di quanto appaia ad un primo sguardo, alla delimitazione del campo d'indagine del presente lavoro, è bene cercare di rispondere subito all'interrogativo se si tratti di “semplici” endiadi o di espressioni dicotomiche che esprimono, sottintendendolo, un approccio classificatorio in termini di differenziazione dei relativi referenti criminologici o comunque fenomenici.

La circostanza che nell'economia dei lavori dottrinali ove tali espressioni fanno capolino non si scorga risposta alcuna all'interrogativo appena formulato fa il paio, del resto, con un'altra tendenza pseudo-definitoria equivoca, ovvero quella di utilizzare il termine *mafia* e l'espressione *criminalità organizzata* in modo assolutamente fungibile.

Quelli appena rappresentati appaiono sintomi della più generale difficoltà a fornire una definizione univoca di *criminalità organizzata* incontrata da tutte le discipline scientifiche che se ne occupano. Riservandoci di tornare più diffusamente sull'argomento nei paragrafi successivi, anche considerato che non può mettersi seriamente in discussione l'esistenza di un rapporto di genere a specie tra *criminalità organizzata* e *mafia*, anche per ragioni di comodità espositiva sorge l'esigenza di affrontare qui, almeno in prima battuta, il tema del rapporto tra *criminalità organizzata* e *terrorismo*.

Omettendo per ora di prendere in esame il problema della definizione di terrorismo in senso normativo-penalistico, occorre preliminarmente svolgere una considerazione

all'apparenza banale ma che banale non è. Specie dopo i noti fatti newyorchesi del 2001, nell'immaginario collettivo – e non solo – il *terrorista* è soggetto che appartiene a strutture organizzate di carattere transnazionale, a *gruppi terroristici* che agiscono – secondo un'espressione ormai accreditata anche nelle sedi ufficiali – all'interno di un *network del terrore*. E non si corrono grossi rischi di essere smentiti se si afferma che per una rilevantissima parte delle attività *latu sensu* terroristiche il luogo comune appena ricordato corrisponde con la realtà dei fatti.

Rimane però scoperta una porzione del fenomeno, peraltro difficile da quantificare, che riguarda l'azione di singoli che, al verificarsi di determinate circostanze di ordine sociale prima ancora che ideologico, si *auto-innescano*, ponendo in essere atti terroristici. E' il fenomeno di recente emersione del c.d. *homegrown terrorism*. Sebbene esso possa riguardare anche piccole cellule autonome e, quindi, potenzialmente, anche delle micro-associazioni terroristiche, quanto accaduto presso la caserma Santa Barbara di Milano nel 2009 dimostra che anche uno o due soggetti isolati possono in concorso progettare e portare a termine singole azioni terroristiche.

Quindi, in buona sostanza, con le eccezioni appena evidenziate, anche il terrorismo è un fenomeno che vive in una dimensione organizzata¹². Se così è, appare ragionevole poter ricomprendere anche il fenomeno eversivo-terroristico nell'alveo della *criminalità organizzata*, anche perché a favore di tale soluzione militano diverse indicazioni obiettive agevolmente desumibili dall'esperienza giudiziaria maturata negli ultimi decenni.

Intanto, occorre tenere presente che “anche le organizzazioni mafiose possono avere una valenza terroristiche eversiva”¹³. E ciò – tralasciando la lettura della mafia come istituzione che si contrappone allo Stato, con ciò assumendo una valenza quantomeno potenzialmente eversiva dell'ordine democratico¹⁴ – appare comprovato 1) dalla circo-

¹² A. LAUDATI, *Coordinamento delle indagini e rapporti tra criminalità organizzata e terrorismo*, in *Criminalità organizzata e Convenzione di Palermo - Quaderno Secondo della Rivista Trimestrale della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia*, II, 2010, p. 5 Pur mantenendo la dicotomia tra criminalità organizzata e terrorismo, l'autore osserva: “I delitti di terrorismo, così come quelli di criminalità organizzata, sono riconducibili ad associazioni strutturate che li realizzano sulla base di un programma, di una strategia previamente elaborata, di modo che, in qualunque parte del territorio nazionale - od anche oltre i confini di questo vengano realizzati, essi hanno - quasi sempre - nessi, connessioni, elementi di collegamento.”

¹³ *Ibid.*

¹⁴ cfr. sul punto, inter alios G. NEPPI MODONA, *Criminalità organizzata e reati associativi*, in CRS (a cura di), *Beni e tecniche della tutela penale*, Milano, 1987, p. 107 ss. che parla di “analoga portata destabilizzante della criminalità organizzata comune e politica”.

stanza che “gli appartenenti a Cosa Nostra che realizzarono le stragi nel Continente nel 1993 [...] sono stati condannati per tali delitti ritenuti aggravati dall'aver agito per finalità di terrorismo ed eversione dell'ordine costituzionale”¹⁵; 2) dal fatto che, negli anni di piombo, alcune formazioni terroristiche nostrane abbiano commesso sequestri di persona a scopo di estorsione, delitti oggi ricompresi nell'elenco di cui all'art. 51 co. 3 *bis* c.p.p.¹⁶; 3) dall'evidenza che molte tra le associazioni criminali straniere operative in Europa sui mercati di beni e servizi illegali sono ritenute gruppi terroristici nei rispettivi paesi d'origine, come accade – ad esempio – per le FARC colombiane e per il PKK turco, entrambi attivi sul mercato degli stupefacenti.

Altro argomento utile a dimostrare la riconducibilità ad un concetto unitario di *criminalità organizzata* riguarda, oltre ad alcuni moduli operativi d'intervento comuni, tra cui l'uso degli esplosivi, l'indubbia circostanza che in genere le organizzazioni terroristiche siano costrette ad approvvigionarsi di tale ultima ‘materia prima su mercati illegali gestiti da altre organizzazioni criminali comuni o mafiose, talvolta barattando l'esplosivo con stupefacenti (basti pensare ai traffici bidirezionali di armi e stupefacenti – per lo più eroina – che attraversano l'area caucasica e quella balcanica). A tale ultima evidenza è strettamente connessa quella che riguarda la comunanza di reati-fine, ovvero – appunto – il traffico di stupefacenti e quello di armi, la produzione di documenti falsi, la gestione di canali per l'immigrazione clandestina. E ancora, sono comuni anche i canali del riciclaggio, pur impiegati con finalità differenti.

Anche nei consessi internazionali cresce la consapevolezza – ancorché generalmente in termini di stretta connessione – del rapporto esistente tra criminalità organizzata transnazionale e terrorismo, fino ad ammetterne implicitamente la parziale coincidenza¹⁷.

Infine, tornando all'ordinamento interno, ci si limita ad anticipare come, con minimi scostamenti, l'applicazione del “sottosistema penale della criminalità organizzata”

¹⁵ A. LAUDATI, *Coordinamento delle indagini*, cit., p. 6 L'autore ricorda gli episodi gli episodi del maggio 1993 a Roma, in via Fauro ed a Firenze, in via dei Georgofili, quelli del luglio dello stesso anno a Roma, presso la Chiesa di San Giovanni in Laterano e San Giorgio al Velabro, a Milano, presso il Museo Nazionale d'Arte Moderna, nonché quello di ottobre 1993 a Roma, presso lo Stadio Olimpico.

¹⁶ *Ibid.* L'autore rammenta sequestro di persona a scopo di estorsione in danno di Costa, realizzato dalle Brigate Rosse; i sequestri estorsivi compiuti da Prima Linea, nonché il sequestro estorsivo in danno di Mariano compiuto da elementi di Ordine Nuovo.

¹⁷ cfr. diffusamente sul punto *Ibid.*, pp. 8–9.

sia destinata ad entrambi i fenomeni, peraltro secondo la medesima scansione emergenziale che caratterizza l'implementazione continua del sottosistema medesimo.

1.2. Emergenza, garanzie e processo

Il motore del sottosistema va identificato, senza dubbio, *nell'emergenza*. Infatti, come già accennato, il diritto penale della criminalità organizzata è andato prendendo forma quale reazione dell'ordinamento (*rectius*, della politica o, con espressione più istituzionale, delle forze parlamentari) all'allarme sociale destato, a più riprese e, quindi, ad ondate, da talune gravi manifestazioni criminali. Tale dinamica – che per certi versi ricalca, come vedremo, quanto avvenuto almeno a partire dal proto-medioevo – può ben a ragione definirsi *emergenziale*.

Quando si tratta di affrontare delle emergenze, si sa, le soluzioni conseguentemente adottate non possono che essere impulsive e tendenzialmente disorganiche rispetto al sistema di riferimento, specie quando occorre dare risposte concrete ed immediate ad un'opinione pubblica fortemente sollecitata da eventi drammatici. Se così è, non si fatica a comprendere la ragione per cui qualsiasi penalista – indifferentemente dalla sua estrazione dottrinale o giurisprudenziale – si accinga ad occuparsi di questa materia da una qualsivoglia angolazione non manchi di utilizzare l'aggettivo “disorganico”.

Il carattere emergenziale di tale settore – sempre più ponderoso ed in via di continua ed ulteriore espansione – del diritto penale, oltre che alla scarsa o talora assente organicità degli interventi legislativi con cui viene implementato, determina altrettanto comprensibilmente una caduta dei livelli di garanzia¹⁸ rispetto ai canoni largamente condivisi del diritto penale liberale. Infatti, premesso in via di primissima approssimazione che lo zoccolo duro della componente sostanziale del sottosistema *de quo* è costituito dai reati associativi, ovvero da fattispecie incriminatrici – ad iniziare da quella che punisce l'associazione per delinquere di stampo mafioso – dai contorni e dal contenuto

¹⁸ sul tema del rapporto tra sottosistema e garanzie, cfr. in particolare S. MOCCIA, *Criminalità organizzata e risposte ordinamentali: tra efficienza e garanzia*, Napoli, 1999; S. BONINI, *Lotta alla criminalità organizzata e terroristica, garanzia dell'individuo, garanzia della collettività: riflessioni schematiche*, in *Cass. pen.*, 5, 2009; S. MOCCIA, *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale*, 2^a, Napoli, 2011.

che potremmo definire vaghi¹⁹, il peculiare legame che si stabilisce, seppur in misura variabile, tra tali fattispecie, il relativo *thema probandum* e la prova, nonché la conseguente “particolare ampiezza dell’apprezzamento del giudice, chiamato da un canto a confrontarsi con gli elementi ‘vaghi’ contenuti nelle disposizioni incriminatrici e, dall’altro, a relazionarsi con dati probatori peculiari e a situarne gli esiti in un determinato ‘contesto criminale, con un’innegabile penetrazione nella giurisdizione della logica politica amico/nemico”²⁰ fanno sì che vengano sensibilmente comprese le garanzie accordate ai destinatari designati dell’insieme di norme speciali o, quantomeno, peculiari qui d’interesse, rispetto alle quali il processo finisce per essere il vero centro di gravitazione. A riprova che le cose stiano veramente così milita la circostanza, estremamente suggestiva, che in molta della letteratura scientifica in materia l’espressione “doppio binario” venga riferita precipuamente alle norme processuali. Alla stessa conclusione si perviene scorrendo le ponderose trascrizioni dei lavori delle commissioni parlamentari antimafia

Storicamente, peraltro, il tema che ci occupa non è una primizia, germogliata e cresciuta nell’*humus* emergenziale degli ultimi decenni. Il “sottosistema” dedicato alla lotta al crimine organizzato si rifà ad un “modello repressivo vecchio di secoli”²¹ e quindi – secondo una linea di sostanziale continuità – atavicamente affetto da alcuni non trascurabili vizi di gioventù e da alcune tendenziali distorsioni strutturali. Secondo una visione²² – dire il vero molto poco indulgente ma di certo non priva di un qualche fondamento – messi in fila suonerebbero così: “approssimazione, caoticità [sic!], rigorismo repressivo, simbolicità, caduta in termini di garanzia”²³, “ideologia del sospetto, ruolo predominante della ‘fama criminale’, il fondamento ‘teoremico’ assegnato ai reati associativi, lo stravolgimento del processo, ricorso a misure patrimoniali ed interdittive, uso indiscriminato di strumenti premiali e [...] l’icona del ‘giudice in lotta’”²⁴.

¹⁹ P. MAGGIO, *Prova e valutazione giudiziale dei comportamenti mafiosi: i risvolti processuali*, in G. FIANDACA - C. VISCONTI (a cura di), *Scenari di mafia. Orizzonte criminologico e innovazioni normative*, Torino, 2010.

²⁰ *Ibid.*

²¹ P. L. ROVITO, *Mentalità emergenziale e crimine organizzato: profili storici*, in S. MOCCIA (a cura di), *Criminalità organizzata e risposte ordinamentali*, Napoli, 1999, p. 11.

²² *Ibid.*, pp. 11–12.

²³ S. MOCCIA, *La perenne emergenza*, cit., p. 53.

²⁴ P. L. ROVITO, *Mentalità emergenziale*, cit., pp. 11–12; sul punto, cfr. anche S. MOCCIA, *La perenne emergenza*, cit., p. 53 A tal proposito, l’autore ricorda che “dal 1982 ad oggi, in materia, si sono avuti ol-

Come tale corredo genetico si manifesti nel sottosistema vigente sarà più chiaro col progredire del presente lavoro. In questa sede interessa per intanto introdurre, pur senza alcuna pretesa di completezza, la tematica relativa alle (supposte) radici di vizi e distorsioni che da più parti vengono rilevati e denunciati a proposito di questa materia, sotto il duplice profilo dell'individuazione delle condotte da criminalizzare quali sintomatiche manifestazioni di un male dilagante e dell'armamentario da impiegare per reprimerle.

1.3. Storia di un modello repressivo

Più avanti in questo capitolo si avrà modo di vedere se ed in quale misura le scienze sociali abbiano contribuito a fornire elementi utili ad una modellizzazione affidabile della criminalità organizzata.

Adesso, però, secondo la prospettiva poc'anzi delineata, appare utile soffermarsi brevemente sulle radici storiche del modello repressivo con cui da secoli si tenta di arginare – almeno nelle intenzioni – i crimini commessi in forma organizzata, non già per approfondirlo come invece meriterebbe, ma per limitarsi a constatare come esso possa essere individuabile, sebbene in forma archetipale, già in epoche ben più remote rispetto alla prima codificazione del reato associativo, che risale, com'è noto, all'*associazione di malfattori* di inizio '800.

In particolare, a chi ne ha compiuto uno studio più approfondito, è sembrato di poter rintracciare già in epoca pre-rinascimentale alcune tra le più significative *strutture portanti* del fenomeno giuridico in esame, per poi riscoprirle, immutabili nella loro genetica essenziale, nei diversi segmenti – sostanziali e processuali – che compongono l'odierno sottosistema.

IL senso e l'efficacia cognitiva di tale breve riflessione sono da rinvenirsi nella constatazione che vizi e distorsioni del modello repressivo dedicato alla *criminalità organizzata* “non rappresentano una congiuntura effimera del nostro ordinamento penale ma appartengono al suo DNA, costituiscono anzi una sorta di *mos italicus* che ha valicato immune codificazioni e mutamenti di culture e di regimi politici”²⁵:

tre cinquanta provvedimenti normativi, per lo più sotto la forma, consueta per l'emergenza, del decreto legge, sovente reiterato. Si è assistito ad un accavallarsi confuso ed incoerente di interventi legislativi che, in maniera del tutto scoordinata, hanno creato un quadro normativo in cui appare complessa la stessa ricostruzione della norma”.

²⁵ P. L. ROVITO, *Mentalità emergenziale*, cit., p. 12.

Alla radice d[i tali] invarianze [...] agiscono persistenze spiegabili, oltre che in riferimento alle strutture sociali e potestative, anche in termini di mentalità. La memoria collettiva non è altro che sedimentazione di situazioni, comportamenti, ideologie, sentimenti: viviamo il presente con il peso della nostra storia; subiamo, spesso acriticamente, una continuità che rigenera il passato e lo ammantava di razionalità. Ecco perché, oggi come ieri, a fronte di una criminalità apparentemente inestirpabile, la società continua a reclamare misure dure, spesso al limite dell'efferatezza. Sono voci di vendetta più che di giustizia, sovente prive di contraddittorio ed alle quali gli *establishment* di governo hanno sempre mostrato la massima accondiscendenza, elargendo norme in sintonia con gli umori sociali, pur nella consapevolezza della loro inutilità. Da sempre, a fronte di talune emergenze, si è preferito esibire più i muscoli che il cervello. Ed il pendolo "giustizialista" ha continuato ad oscillare con un moto uniforme, insensibile al trascorrere del tempo.²⁶

In effetti, per rinvenire tracce di legislazione dedicata a forme di crimine organizzato occorre arretrare le lancette della storia sino al *protomedioevo*, quando le bande di *latrones* infestavano ogni angolo d'Europa²⁷.

Raggiunta la massima diffusione nel tardo Rinascimento, nell'instabile panorama geopolitico italiano di quell'epoca il *banditismo*, da fenomeno criminale che oggi diremmo *comune*, si era trasformato in "elemento organico nei rapporti tra i singoli principati e, non di rado, tra questi e le grandi potenze del tempo"²⁸, assumendo per la prima volta una *valenza politica*, anche se, nella versione tardo-rinascimentale, quale braccio armato destabilizzante delle potenze nemiche piuttosto che *contropotere* antagonista di quello costituito quale invece sarebbe stato qualificato quattro secoli più tardi.

Tra l'altro, proprio in tale connotazione del fenomeno sarebbe da rinvenirsi il tendenziale impedimento a stipulare o ad osservare, quando stipulati, i trattati di estradizione²⁹, tendenza protrattasi sino ai giorni nostri quando si tratta di *reati politici*.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*, p. 13.

²⁸ *Ibid.*, p. 13 L'autore così precisa: "complessivamente il banditismo d'antico regime si connota come strettamente funzionale agli interessi dei "poteri forti" del tempo [...] più che umori rivoltosi, il banditismo esprimeva e secondava gli interessi di gruppi sociali privilegiati, in grado di assorbire anche le ricorrenti ondate repressive. Nei principati italiani, almeno quelli maggiori, la connessione tra i feudatari ed il crimine organizzato era un dato oggettivo, dichiarato."

²⁹ *Ibid.*, p. 14 L'autore ricorda che "[p]er secoli Venezia sabotò tutti quelli che aveva sottoscritto con gli Stati confinanti e nello stesso modo s'erano comportati i pontefici di Roma. Le astuzie della diplomazia, insomma, finivano per secondare l'attività delle bande criminali che depredavano i viaggiatori, uccideva-

Tornando al *protomedioevo* ed alla dimensione comune del banditismo, occorre constatare come sia possibile già da allora rinvenire alcune *tendenze* sostanziali e procedurali che, pur attraverso una lenta evoluzione, avrebbero caratterizzato il diritto della criminalità organizzata sino ai giorni nostri: 1) sotto il profilo sostanziale, la progressiva polarizzazione dell'azione repressiva attorno a fattispecie sostanziali tendenzialmente associative, tendenza culminata nella codificazione dell' "associazione di malfattori" del codice penale napoleonico; 2) a prescindere dalla dibattuta possibilità di qualificare come reati associativi veri e propri quelli al tempo destinati a reprimere le forme di banditismo³⁰, la distinzione tra il ruolo del *latro* – che oggi chiameremmo *partecipe* – e quello del *receptator* – il moderno *concorrente esterno* – ovvero quello del fiancheggiatore, di colui che si limita a prestare ai *latrones* sostegno morale o logistico; 3) l'adozione di strumenti procedurali semplificati e/o eccezionali per combattere il *latrocinium*, a partire dalla *forjudicatio*, procedimento straordinario introdotto dall'imperatore Federico II con la costituzione *Poenam eorum*³¹; 4) l'introduzione, della *premiabilità* accanto alla sommarietà dei procedimenti.

Purtroppo l'economia del presente lavoro non consente di indugiare oltre su tali indicazioni, costringendo a limitarsi ad osservare che un attento approfondimento del modello in prospettiva storica potrebbe consentire di trarre ulteriori spunti di riflessione per nella direzione di una consigliabile *sterilizzazione* del sistema attuale da tutte quelle sfumature non solo normative, ma anche più francamente interpretative che rischiano di piegarlo ad un pericoloso uso improprio nella pur necessaria opera di contrasto a fenomeni criminali che, per quanto altrettanto risalenti rispetto ai rimedi elaborati nei secoli per arginarli, non devono divenire motivo di eccessive compressioni della sfera dei diritti individuali.

2. Criminalità organizzata e scienze sociali

Si è già avuto modo di accennare come nel nostro ordinamento manchi una definizione normativa di *criminalità organizzata*, concetto che verrà approfondito tra breve,

no, compivano furti e sequestri di persona. Anche allora il pagamento dei 'recatti' era sollecitato con l'invio ai familiari dei sequestrati di lobi d'orecchie e di pezzi di naso".

³⁰ sul punto, cfr. in particolare L. LACCHÈ, *Latrocinium: giustizia, scienza penale e repressione del banditismo in antico regime*, Milano, 1988, p. 283.

³¹ P. L. ROVITO, *Mentalità emergenziale*, cit., p. 20.

non prima di aver verificato se altre discipline scientifiche e, in particolare, sociologia, criminologia ed economia siano in grado di fornire un contributo nell'individuazione di un concetto univoco del medesimo fenomeno, che è pur sempre oggetto di un corposo sottosistema normativo³².

³² Per una più approfondita panoramica sui contributi di analisi del fenomeno criminale organizzato secondo la prospettiva, più in generale, delle scienze sociali, cfr. P. ARLACCHI, *La mafia imprenditrice*, Bologna, 1983; H. HESS, *La Mafia. Le origini e la struttura*, Bari, 1983; S. ZAMAGNI, *Mercati illegali e mafie. L'economia del crimine organizzato*, Bologna, 1983; G. TURONE, *Mafia*, in G. VASSALLI (a cura di), *Dizionario di diritto e procedura penale*, Milano, 1986; P. ARLACCHI, *Mafia, contadini e latifondo nella Calabria tradizionale*, Bologna, 1990; V. RUGGIERO, *Economie sporche. L'impresa criminale in Europa*, Torino, 1996; F. CASSANO, *Impresa illecita e impresa mafiosa. La sospensione temporanea dell'amministrazione dei beni prevista dagli artt. 3- quater e 3-quinquies legge n. 575/65*, in C.S.M. (a cura di), *Nuove forme di prevenzione della criminalità organizzata. Gli strumenti di aggressione dei profitti e le misure di prevenzione - Quaderni del C.S.M.*, Roma, 1998 (104); E. U. SAVONA, *Voce "criminalità organizzata"*, *Enciclopedia del Novecento*, Roma, 1998; A. BECCHI, *Criminalità organizzata. Paradigmi e scenari delle organizzazioni mafiose in Italia*, Roma, 2000; *Introduzione*, in (a cura di), *Professionisti e mediatori. Riflessioni per la riforma degli ordinamenti professionali*, Roma, 2001; *L'intermediazione d'affari: i professionisti come mediatori*, in (a cura di), *Professionisti e mediatori. Riflessioni per la riforma degli ordinamenti professionali*, Roma, 2001; E. CASSESE - E. COCCHI, *La disciplina delle libere professioni e la sua riforma*, in A. BECCHI (a cura di), *Professionisti e mediatori. Riflessioni per la riforma degli ordinamenti professionali*, Roma, 2001; A. CASSETTA, *L'approccio economico e la tutela delle professioni*, in A. BECCHI (a cura di), *Professionisti e mediatori. Riflessioni per la riforma degli ordinamenti professionali*, Roma, 2001; S. GIACOMELLI - G. RODANO, *Denaro sporco: economie criminali, politiche di contrasto e ruolo dell'informazione*, Roma, 2001; M. PAPA, *Repressione del crimine organizzato: incertezze italiane e prospettive transnazionali*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 7, 2002; U. SANTINO, *Modello mafioso e globalizzazione*, in M. A. PIRRONE - VACCARO (a cura di), *I crimini della globalizzazione*, Trieste, 2002; E. CICONTE, *Tutto è mafia?*, in *Narcomafie*, 3, 2004; M. BUSACCA, *Attività di contrasto alla criminalità organizzata. Lo stato dell'arte nel distretto catanese*, in C. PARANO - A. CENTONZE (a cura di), *L'attività di contrasto alla criminalità organizzata: lo stato dell'arte*, Milano, 2005; A. CENTONZE, *Il sistema di condizionamento mafioso degli appalti pubblici: modelli di analisi e strumenti di contrasto*, Milano, 2005; L. CROCE, *La realtà nella Sicilia Nord-Orientale: la provincia di Messina*, in C. PARANO - A. CENTONZE (a cura di), *L'attività di contrasto alla criminalità organizzata: lo stato dell'arte*, Milano, 2005; F. P. GIORDANO, *Le infiltrazioni mafiose nell'economia della Sicilia Centro-Meridionale: l'anomalia gelese*, in C. PARANO - A. CENTONZE (a cura di), *L'attività di contrasto alla criminalità organizzata: lo stato dell'arte*, Milano, 2005; F. MESSINEO, *La realtà nella Sicilia Centrale: le province di Enna e Caltanissetta*, in C. PARANO - A. CENTONZE (a cura di), *L'attività di contrasto alla criminalità organizzata: lo stato dell'arte*, Milano, 2005; E. PAVANELLO, *La responsabilità dell'imprenditore contiguo alla mafia*, in L. PICOTTI - G. FORNASARI - F. VIGANÒ - A. MELCHIONDA (a cura di), *I reati associativi*, cit.; G. PIGNATONE, *L'invisibilità economica di cosa nostra ed il contrasto al riciclaggio di denaro mafioso*, in C. PARANO - A. CENTONZE (a cura di), *L'attività di contrasto alla criminalità organizzata: lo stato dell'arte*, Milano, 2005; F. PULEIO, *Attualità e modelli di analisi del fenomeno. La realtà nella Sicilia Sud-Orientale: la provincia di Catania*, in C. PARANO - A. CENTONZE (a cura di), *L'attività di contrasto alla criminalità organizzata: lo stato dell'arte*, Milano, 2005; S. ALEO, *Criminologia e sistema penale*, Padova, 2006; A. DI NICOLA, *La criminalità economica organizzata. Le dinamiche dei fenomeni, una nuova categoria concettuale e le sue implicazioni di policy*, Milano, 2006; U. SANTINO, *Dalla mafia alle mafie: scienze sociali e crimine organizzato*, Soveria Mannelli, 2006; *Mafie e globalizzazione*, Trapani, 2007; A. MANGIONE, *Analisi economica del diritto penale e criminalità organizzata*, Catania, 2008; "Law & economics" e diritto penale: paradigmi a confronto nell'analisi delle politiche di contrasto alla criminalità mafiosa, in C. PARANO (a cura di), *Pubblica amministrazione, diritto penale, criminalità organizzata: pubblicazione atti del convegno*, Milano, 2008; U. SANTINO, *Breve storia della mafia e dell'antimafia*, Trapani, 2008; S. FAIELLA, *Riciclaggio e crimine organizzato transnazionale*, Milano, 2009; S. BECUCCI, *La criminalità organizzata di origine straniera in Italia. Una propo-*

2.1. La modellizzazione della criminalità organizzata sul paradigma mafioso siciliano

L'elaborazione teorica prodotta dalla sociologia in tema di *criminalità organizzata* si limita generalmente alla considerazione del *fenomeno mafioso*, peraltro con una spiccata tendenza ad estendere indiscriminatamente il concetto di *mafia* ad un numero sempre maggiore di tipologie di organizzazioni criminali. Sul punto è stato osservato che “[i]l termine [mafia] viene usato un pò troppo frettolosamente; esso andrebbe limitato a quelle organizzazioni che condividono alcuni caratteri fondamentali del modello mafioso siciliano”³³.

Da tale qualificata³⁴ affermazione di una sorta di primazia, di marchio d'origine controllata, si può trarre utile spunto per sottolineare già da subito come la pervasività del modello mafioso siciliano non si sia manifestata solo sul piano della fenomenologia criminale, ma anche su quello dei relativi modelli interpretativi elaborati in ogni settore scientifico che si occupi di criminalità organizzata. In particolare, ciò è avvenuto prima assumendone il modello criminale a termine di comparazione assoluto con cui confrontare le altre simili manifestazioni del crimine organizzato e, poi, elaborando per questa strada un nuovo modello criminale che, nell'accomunare mafia siciliana, 'ndrangheta calabrese, camorra campana e sacra corona unita pugliese vorrebbe, secondo le migliori intenzioni, rappresentare una sorta di massimo comune denominatore a cui si è dato il nome di *mafia*.

sta di analisi secondo la prospettiva transnazionalista, in G. FIANDACA - C. VISCONTI (a cura di), *Scenari di mafia*, cit.; S. CIAPPI, *Colombia: un laboratorio della post-modernità criminale*, in G. FIANDACA - C. VISCONTI (a cura di), *Scenari di mafia*, cit.; A. DI NICOLA, *La regolazione dei mercati e la riduzione della loro vulnerabilità alle infiltrazioni criminali: il crime proofing della legislazione*, in G. FIANDACA - C. VISCONTI (a cura di), *Scenari di mafia*, cit.; G. MELILLO, *Le mafie dell'area balcanica: profili criminologici e prassi giurisprudenziali*, in G. FIANDACA - C. VISCONTI (a cura di), *Scenari di mafia*, cit.; E. U. SAVONA, *Le organizzazioni criminali in Europa viste dall'esperienza italiana*, in G. FIANDACA - C. VISCONTI (a cura di), *Scenari di mafia*, cit.; M. BARILLARO, *Il reato di associazione mafiosa*, Milano, 2011; S. BECUCCI, *Le consorterie criminali di origine straniera in Italia. Crimine organizzato o associazioni mafiose?*, relazione dattiloscritta per il Corso Giovanni Falcone, organizzato dal C.S.M. in Roma, 17-19 gennaio 2011; R. SCARPINATO, *La dimensione imprenditoriale della criminalità organizzata e le sue nuove forme di manifestazione: l'analisi sociologica, l'accertamento giudiziario e l'applicabilità della normativa di prevenzione ai nuovi fenomeni criminali*, relazione per l'incontro di studio sul tema: “Le misure di prevenzione patrimoniali”, organizzato dal C.S.M. a Roma nei giorni 28-29 aprile 2005.

³³ U. SANTINO, *Dalla mafia alle mafie: scienze sociali e crimine organizzato*, Soveria Mannelli, 2006, p. 3.

³⁴ Umberto Santino è co-fondatore e presidente del Centro Siciliano di Documentazione “Giuseppe Impastato”

D'altro canto che il modello unico di *mafia* (speciale) tenda ad assorbire – per sovrapposizione o per eliminazione – quello di *criminalità organizzata* (generale) è un dato incontestabile e non accade solo nel panorama scientifico italiano. Infatti, nel sito web del *Federal Bureau of Investigation* statunitense la prima delle pagine dedicate al *organized crime*, quella introduttiva, esordisce così: “*Overview – About Organized Crime – When you think of organized crime, you probably picture the Italian and Sicilian Mafioso of the television and the silver screen*”. E sin qui, poco male. Si potrebbe pensare all'avvertita necessità di sgombrare il campo da un luogo comune. Ma il ragionamento prosegue così: “*But in recent years, the face of organized crime has changed, and the threat is broader and more complex than ever*”, implicitamente accreditando quello che il lettore stava per archiviare come un luogo comune da sfatare.

Tale impostazione sociologica può in parte trovare spiegazione nell'esistenza – di cui si cercherà di dare conto nel capitolo successivo – di due sistemi fenomenici di riferimento che, nelle ricostruzioni sociologiche e criminologiche del crimine organizzato, entrano costantemente in competizione tra loro, con netta prevalenza del primo sul secondo.

Il primo – di matrice sociologica – guarda essenzialmente al fattore organizzativo, in stretta connessione con la dimensione etnico-sociale di ciascuna tipologia associativa. E' seguendo questo parametro che spesso ci si imbatte in un elenco più o meno lungo di *mafie* (la mafia italiana, rissa, balcanica, cinese, giapponese, ecc ...).

Il secondo – di matrice criminologica – guarda invece ai *target criminali*, ai mercati di beni e servizi illeciti su cui le consorterie criminali operano. E così, quando si parla di *traffico di droga*, di *traffico di armi*, di *traffico di esseri umani* e così via si allude al tempo stesso sia ai mercati illegali di riferimento, sia alle organizzazioni criminali – raggruppate quindi per specializzazione di mercato – che su quei mercati operano.

In tempi più recenti si è poi pervenuti a costruzioni sintetiche, che guardano variamente ad entrambi i sistemi di riferimento. Ciò accade quando sempre più di frequente ci si imbatte, ad esempio, in espressioni come *narco-mafie* o *eco-mafie*.

2.2. Il concetto di *criminalità organizzata* tra criminologia, economia e diritto

Si è già avuto modo di osservare, in precedenza, le confusioni terminologiche - riconducibili a luoghi comuni – in cui linguaggio comune e giornalistico, così come ac-

cade anche in contesti più qualificati, incorrono nell'attribuire al sostantivo "mafia" ed al sintagma "crimine organizzato" (o "criminalità organizzata") significati sostanzialmente equivalenti. E si è osservato pure come, quando ciò non accade, ovvero quando tra il concetto di "crimine organizzato" e quello di "mafia" si intravede un rapporto di genere a specie, con una certa dose di provincialismo si registra la tendenza a considerare quello mafioso – a prescindere dalle diverse denominazioni che esso assume in relazione alla relativa georeferenziazione (*mafia* in Sicilia, *'ndrangheta* in Calabria, *camorra* in Campania e *sacra corona unita* in Puglia) – come un fenomeno che esaurisce le manifestazioni nostrane del genere a cui appartiene.

2.2.1. *L'approccio criminologico al problema*

Con riferimento specifico riferimento alla criminologia, va anche constatato come tale materia afferente alla criminalità organizzata come fenomeno in sé considerato non risulti particolarmente frequentata dalla relativa produzione bibliografica, così come vanno evidenziati alcuni *vizi prospettici* di fondo della dottrina che in materia si è andata consolidando.

Il primo riguarda la *dimensione geopolitica* del fenomeno. Come recentemente osservato in una Relazione ufficiale³⁵ se è pur vero che la Mafia siciliana è stata ed in una certa misura continua ad essere una realtà criminale a diffusione intercontinentale, è anche vero che in uno dei traffici illeciti che l'avevano vista protagonista sino a quasi la fine del secolo scorso – ovvero quello degli stupefacenti – sta ormai da alcuni anni perdendo posizioni importanti, avendo ceduto il proprio ruolo di supremazia non solo alla *'ndrangheta* calabrese, ma anche ad altre organizzazioni criminali a più spiccata matrice etnica. Nella stessa relazione si legge pure – ma è realtà ormai nota a tutti gli operatori del settore – come il traffico illecito di stupefacenti, che in ciò si affianca anche alla conduzione di tutti gli altri traffici illeciti di beni e servizi (tratta degli esseri umani, contrabbando, ecc...), sia diventato il principale *business* di tutte le organizzazioni criminali minimamente strutturate, sia in Italia – che si colloca comunque ai vertici nella presenza su tali mercati – sia a livello globale.

³⁵ cfr. DCSA, *Relazione annuale 2010*, Roma, 2010, p. 27 ss.

Se così è, appare allora sempre meno giustificato ancorare l'analisi criminologica sul crimine organizzato unicamente alla realtà italiana e, tanto meno, alla mafia siciliana o, comunque, al modello criminale su di essa cristallizzati.

Il secondo vizio prospettico, che deriva dal primo, riguarda una certa confusione tra il piano criminologico (descrittivo) e quello normativo (repressivo). Nell'affrontare l'argomento, infatti, la dottrina criminologica fa riferimento in modo pressoché costante alla lettera di cui all'art. 416 bis c.p.. Si avrà modo di ripercorrere la ventennale gestazione di tale innesto nel codice penale nel Capitolo relativo ai delitti associativi.

Va qui intanto osservato come non appare troppo sensata la prospettiva assunta in materia da una disciplina che dovrebbe contribuire a modellizzare la realtà criminale per poi fornire validi spunti al legislatore ed anche agli organi della repressione penale piuttosto che contaminare le proprie osservazioni fenomeniche con costante riferimento al dato normativo. In altre parole, il vizio prospettico sta anzitutto nell'aver assunto a punto di partenza un dato normativo che, per sua natura, dovrebbe costituirne il punto di arrivo.

Ma a prescindere da tale aspetto, altra e dagli effetti molto più sensibili è la componente del vizio prospettico *de quo* che qui interessa sottolineare. E' fatto noto come il legislatore, con l'introduzione della fattispecie mafiosa nel codice avesse tentato di superare i limiti di applicabilità al fenomeno mafioso manifestati dalla fattispecie associativa generale e coeva al codice stesso (art. 416 c.p.). Ed è altrettanto noto come per conseguire tale risultato avesse posto in particolare rilievo i concetti di *assoggettamento* ed *omertà*, che scaturiscono dal forte vincolo associativo di cui i *mafiosi* avevano manifestato servirsi per raggiungere i propri illeciti (ma anche leciti o para-leciti) scopi sociali.

Come autorevolmente osservato in tempi non più recenti³⁶, “la finalità di arricchimento dei componenti della consorceria [...] ha fissato l'attenzione della legge sul carattere prevaricante rispetto alle componenti sociali non mafiose [...] il tutto nel quadro [di] una logica di dominio e di conquista illegale e violenta di spazi di potere reale”. Quindi, a ben vedere, se la prevaricazione dev'essere diretta verso le componenti sociali esterne all'associazione, allora l'applicazione della norma presuppone ben determinati contesti socio-culturali, che non possono che essere quelli di origine dei fenomeni ma-

³⁶ F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, vol. II, 11[^], Milano, 1995, p. 233 ss.

fiosi medesimi, gli unici ove sono possibili un assoggettamento ed un'omertà di intensità tale da ricadere nell'astratta previsione normativa.

Se così è, quindi, la formulazione del terzo comma dell'art. 416 bis c.p. finisce per inglobare anche un *immanente legame col territorio*, ancorché formalmente inespresso dalla norma. E proprio tale legame col territorio – che pur caratterizza nei fatti l'operatività delle mafie nostrane tradizionali – costituisce il principale fattore di crisi del modello interpretativo proposto dal legislatore del 1982 ed ancor oggi richiamato pedissequamente dalla dottrina criminologica. Infatti, un'attenta osservazione della realtà italiana – facilmente apprezzabile anche solo attraverso i *media* – dimostra come al di fuori del contesto socio-culturale e, quindi, territoriale di riferimento il modello normativo presenti almeno due criticità.

La prima riguarda le proiezioni delle mafie tradizionali nelle regioni del Centro-Nord. La seconda pertiene alla progressiva affermazione in Italia di numerose (altre) cd. *mafie straniere* o a matrice etnica.

Sotto il primo profilo, come emerge ad esempio dai processi celebrati a Milano nel corso degli anni '90 del secolo scorso, gli esponenti delle mafie tradizionali che operano in contesti territoriali diversi da quelli di provenienza delinquono in modo nettamente differente, spesso dando vita a *strutture miste* – cioè composte da appartenenti a mafie differenti, anche straniere o a strutture criminali organizzate senza alcuna connotazione etnica – e mutando in modo sostanziale il proprio rapporto col territorio ove vengono ad operare. In buona sostanza, l'inattitudine all'assoggettamento ed alla risposta omertosa dimostrata dalle popolazioni delle aree-target delle citate proiezioni rende possibile l'esercizio dell'intimidazione sistematica *nei confronti dei soli appartenenti al circuito criminale di riferimento*, snaturando così la fisionomia tipica delle suddette organizzazioni.

Nella stessa direzione incide in modo determinante la circostanza che i reati obiettivo – anche di natura violenta – commessi dalle strutture decentrate sono in gran parte legati al mercato degli *stupefacenti*. Tale situazione trova riscontro nei dati statistici relativi alle denunce ed alle condanne per associazione per delinquere di stampo mafioso, dati che dimostrano come le condanne definitive per mafia siano di gran lunga più numerose al sud rispetto alle regioni del centro-nord. Anche a fronte di alcune eccezioni più recenti, peraltro ancora *sub iudice*, l'esame delle sentenze relative alle più significa-

tive operazioni di contrasto poste in essere dalla magistratura e dalle forze di polizia evidenzia che nella maggior parte dei casi in argomento si perviene, per contro, ad una condanna per associazione per delinquere finalizzata al narcotraffico, punita dall'art. 74 TULS.

Per altro verso, l'avvento (o forse, per certi versi, il sopravvento) delle cd. mafie etniche, che negli ultimi due decenni sono andate ritagliandosi spazi vitali sempre più ampi, da una parte ha de-provincializzato il fenomeno mafioso – dimostrando come esistano altre organizzazioni criminali extranazionali dotate di tratti caratteristici per molti versi paragonabili a quelli delle mafie nostrane – e dall'altra ha evidenziato *analoghe difficoltà applicative* della norma penale già più volte citata.

Se tutto ciò è vero, appare allora chiara l'essenza del prospettato vizio prospettico. Le norme repressive – specie in materia di crimine organizzato – nascono sulla base di analisi contingenti, spesso con ritardo rispetto al concreto manifestarsi dei fenomeni oppure sulla scia dell'emergenza. Inoltre, esse hanno per loro natura intrinseca un carattere tanto astratto quanto necessariamente sintetico e quindi sono inidonee ad esprimere un modello interpretativo che tenga conto di tutti gli elementi di complessità del fenomeno. Per tali motivi, ancorare l'analisi criminologica di un fenomeno al dato normativo rischia di essere fuorviante, oltre che metodologicamente scorretto.

Basti pensare al concetto di *vincolo associativo*, o *pactum sceleris*. E' chiaro che si tratta di una finzione giuridica. Se è vero che in alcune organizzazioni criminali tradizionali (mafia e 'ndrangheta) esiste un *rituale d'affiliazione* ed anche un *codice d'onore*, una sorta di statuto sociale conosciuto, accettato e rispettato da tutti i consociati, è altrettanto vero che nella maggior parte dei casi un'organizzazione criminale non risponde alle logiche di funzionamento di una persona giuridica.

Il percorso sin qui seguito suggerisce la necessità di ricondurre ad unità la tradizionale distinzione tra crimine organizzato di tipo mafioso e crimine organizzato non mafioso o comune, a prescindere dalla matrice. Il *genus* è il medesimo. Cambia il modo di atteggiarsi – secondo una scala di sfumature molto variegata – sia delle organizzazioni sia nel loro complesso, sia dei singoli consociati. Quindi, se da una parte il fenomeno mafioso non esaurisce *tout court* tutte le possibili forme di crimine organizzato, dall'altra esso ne costituisce una forma qualificata, a tal punto da fagocitare –

nell'immaginario collettivo alimentato da agenzie di controllo sociale e *media* – il tutto di cui fa parte.

2.2.2. *Criminalità organizzata ed economia*

L'approccio economico al fenomeno della criminalità sposta invece l'attenzione su alcuni aspetti che avvicinano ogni organizzazione criminale, nei suoi comportamenti e, soprattutto, nelle sue *scelte*, ad un soggetto economico. Il *focus* allora cade sul concetto di *mercato* di beni e servizi sia lecito, sia illeciti e sul concetto di *racketing*, elaborato negli Stati Uniti nei primi decenni del secolo scorso per modellizzare l'operatività delle organizzazioni criminali – di origine italiana e non solo – in tempo di proibizionismo.

Peraltro, l'approccio, seguito in un passato più recente, che distingue tra associazioni criminali di tipo mafioso ed *imprese criminali* appare non più idoneo a descrivere la dimensione ormai globalizzata del crimine organizzato: la natura transnazionale e la componente economico-finanziaria, nel prevalere sempre più nettamente sulle altre, finiscono per incidere sulla natura stessa delle mafie tradizionali, fino a renderla in gran parte sovrapponibile a quella delle organizzazioni non mafiose. Sotto questo profilo, appare illuminante il pensiero di Kofi A. Annan, già Segretario Generale delle Nazioni Unite: “Gli stessi mezzi tecnologici che sostengono la globalizzazione³⁷ e l'espansione transnazionale della società civile, forniscono l'infrastruttura per l'espansione di una rete globale di «società incivile»- criminalità organizzata, trafficanti di droga, riciclaggio di denaro e terroristi”.

Un interessante contributo di pensiero da cui ripartire nel descrivere il complesso fenomeno viene, quindi, proprio dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, nonché dai relativi Protocolli, adottati dall'Assemblea Generale ONU rispettivamente il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001 e ratificati dall'Italia con la legge 16 marzo 2006, n. 146. In particolare, occorre

³⁷ sul ruolo giocato dal fenomeno della globalizzazione nel contesto qui d'interesse, cfr. U. BECK, *Che cos'è la globalizzazione: rischi e prospettive della società planetaria*, Roma, 1999; A. BERNARDI, *Il diritto penale tra globalizzazione e multiculturalismo*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2-3, 2002; J. DE MAILLARD, *Il Mercato fa la sua legge: Criminalità e globalizzazione*, Milano, 2002; M. DELMAS-MARTY, *Il diritto penale come etica della mondializzazione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1, 2006; U. SANTINO, *Mafie e globalizzazione*, cit.; E. U. SAVONA, *Processi di globalizzazione e criminalità organizzata transnazionale*, relazione presentata al convegno: “La questione criminale nella società globale”, Napoli, 10-12 dicembre 1998.

appuntare l'attenzione su alcune delle definizioni contenute nell'art. 2 della Convenzione ed in particolare su quelle di *gruppo criminale organizzato*, *reato grave* e di *gruppo strutturato*. Si avrà modo in seguito di meglio analizzare la portata di tale Convenzione, nota anche come Convenzione di Palermo.

Sarà consentito a chi scrive di citarsi³⁸ nell'affermare che, a prescindere dalla natura normativa del testo appena riportato, ciò che in questa sede interessa sottolineare è come, considerato il contesto internazionale in cui esso è stato sintetizzato, la concezione di *crimine organizzato* che emerge dalla Convenzione nel suo complesso e dalle definizioni prima segnalate – per le quali si rimanda alla seguente specifica trattazione – costituisca una sorta di *minimo comune denominatore* idoneo a rappresentare la *percezione media* del fenomeno a livello globale. Se così è, ciò che a livello globale caratterizza il *crimine organizzato* in quanto tale è proprio il “fine di ottenere, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o un altro vantaggio materiale”, come si desume dalla definizione che ivi viene offerta di *gruppo criminale organizzato*.

In tale direzione, dall'esame del testo della Convenzione nel suo complesso emerge, poi, un altro dato di estremo interesse: al netto delle norme introduttive (quattro articoli) e di quelle, numerose, di natura procedurale (ventisette articoli) comprese quelle in tema di cooperazione giudiziaria e di polizia, ben otto articoli sono dedicati agli *asset economico-finanziari* delle organizzazioni criminali (lotta al riciclaggio ed alla corruzione, sequestro e confisca dei beni), a ulteriore conferma della mutazione genetica subita dal crimine organizzato nel corso degli ultimi decenni.

2.2.3. *Un modello sintetico di criminalità organizzata*

Individuato (provvisoriamente) un modello base in quello proposto dalla *Convenzione ONU*, occorre ora evidenziare i tratti caratteristici comuni a tutte le forme di organizzazione criminale secondo una visione sintetica che tenga conto dei contributi offerti dalle scienze sociali nel loro complesso, avvisando sin d'ora come esso possa considerarsi solo parzialmente appagante, in attesa di più mirate e metodologicamente cor-

³⁸ M. LORUSSO, *Associazioni di tipo mafioso e criminalità organizzata*, in G. PONTI - MERZAGORA BE-TSOS (a cura di), *Compendio di criminologia*, 5^a, Milano, 2008, pp. 252-253.

rette analisi che il fenomeno merita e secondo le prospettive che verranno approfondite nel seguente capitolo. Sia così consentito a chi scrive di citarsi nuovamente³⁹:

1. *Struttura organizzativa*. E' implicita nel concetto stesso di organizzazione e viene ad assumere livelli di complessità crescenti in funzione delle dimensioni del consorzio criminale e degli obiettivi delinquenziali che esso si propone di raggiungere. Come già accennato, però, difficilmente esiste uno statuto sociale: normalmente, tali strutture nascono e si evolvono per stratificazioni successive di soggetti ed intenti attorno ad un nucleo iniziale, ad uno *zoccolo duro*; e spesso l'organigramma – peraltro non sempre conosciuto da ciascun consociato – varia spontaneamente e per adattamenti successivi al variare dell'ambiente o del mercato criminale di riferimento.
2. *Segretezza*. E' un tratto assolutamente tipico di qualsiasi organizzazione criminale; come ovvio, riguarda la conoscibilità dall'esterno, anche se spesso nemmeno all'interno dell'organizzazione le notizie circolano liberamente.
3. *Leadership*. All'interno di ciascuna organizzazione criminale è osservabile una *leadership* più o meno definita, esercitata da uno o più individui (che nelle norme penali in materia vengono definiti *promotori* ed *organizzatori*). La conquista o l'attribuzione della *leadership* e quindi il suo effettivo esercizio avvengono spesso per *selezione naturale* e con metodi più o meno violenti in funzione dell'ambiente criminale di riferimento.
4. *Finalità di lucro*. E' il fine ultimo, diretto o indiretto, di ciascuna organizzazione criminale, come correttamente sottolineato dal testo della citata *Convenzione ONU*. Le attività delinquenziali poste in essere da tali organizzazioni producono *flussi finanziari* di entità variabile in funzione del mercato o dei mercati illeciti di riferimento (stupefacenti, contrabbando, prostituzione, sfruttamento del lavoro dei cittadini extracomunitari clandestini, ecc...). Tali flussi finanziari, però, non sono sempre immediatamente *fruibili*. Per esserlo, devono essere immessi nell'economia legale per fasi successive. E' attorno a tale esigenza che è sorta la distinzione, più dottrinale che reale, tra crimine organizzato e crimine economico.

³⁹ *Ibid.*, pp. 253–255.

5. *Appeal criminale*. L'elemento motore del metabolismo di ogni organizzazione criminale è costituito proprio dai flussi finanziari, il cui ciclo vitale parte dalla commissione dei delitti-obiettivo ed, attraverso fasi ben distinte, arriva al reimpiego in attività lecite. A ben vedere, tale ciclo vitale è in una certa misura paragonabile con il ciclo di funzionamento di qualsiasi impresa. La prima fase è quella della commissione di quei delitti-scopo che costituiscono il *core business* di ciascuna organizzazione criminale. In questo stadio, l'organizzazione si relaziona, servendosi strumentalmente, con soggetti criminali che, pur non entrando nel novero dei consociati, cooperano in varia misura al raggiungimento degli obiettivi propri di tale fase. Si pensi, ad esempio al *piccolo spacciatore* di stupefacenti oppure al *basista* di una singola rapina. Ma anche a figure del mondo dei professionisti, come l'*avvocato* che accetta di difendere un membro dell'organizzazione incorso in un incidente di percorso con mezzi che talora travalicano i limiti imposti dall'*etica professionale*, sino a configurare condotte di vero e proprio *favoreggiamento*. Dal punto di vista di tali soggetti, il richiamo esercitato dall'organizzazione vera e propria si spiega in considerazione della solidità, dell'efficienza, del prestigio criminale e, quindi, dell'affidabilità espressi dall'organizzazione medesima. Il flusso finanziario prodotto nella prima fase del ciclo, poi, viene splittato: una parte servirà per le esigenze di cassa – cioè per le spese legate all'alimentazione del *core business* (ad esempio, l'acquisto delle partite di stupefacente da destinare allo spaccio, l'acquisto di armi, le spese di reclutamento e trasporto clandestino di ragazze extracomunitarie da destinare alla prostituzione, ecc ...) e per le spese correnti (sostentamento dei detenuti e mantenimento delle rispettive famiglie, pagamento degli avvocati, ecc ...), una parte serve ad una prima remunerazione dei consociati ed il rimanente, spesso la porzione più consistente, alimenta le fasi successive del ciclo, ovvero quelle del *riciclaggio* e del *reimpiego*, che possono anche non essere nettamente distinte in relazione soprattutto all'entità dei flussi: quanto più questi sono consistenti, tanto più complesso sarà pervenirne ad una piena fruibilità. E' chiaro, infatti, che flussi fino a pochi milioni di euro sono gestibili con operazioni relativamente semplici, quali, ad esempio, l'acquisto di immobili ad uso abitativo o la copertura fornita da piccole attività imprenditoriali o commerciali. Diversamente, le due fasi divengono ben distinte. Si assiste, allora, alla creazione di complessi circuiti di *lavaggio* del denaro,

attraverso sofisticate architetture societarie (anche *off-shore*) e l'intervento di figure professionali altamente competenti. I flussi finanziari così ripuliti vengono poi reimpiegati nell'economia legale, divenendo di conseguenza difficilmente aggredibili dalla giustizia. L'*appeal criminale*, in queste fasi, viene esercitato nei confronti di professionisti che, al motto di *pecunia non olet*, mettono a disposizione delle organizzazioni criminali le proprie qualificate conoscenze. In realtà, si tratta di una rappresentazione estremamente semplificata: tra economia criminale ed economia lecita esiste infatti una *zona grigia* di sovrapposizione, in cui l'azione dei soggetti o delle strutture compiacenti non è quasi mai nettamente individuabile.

Caratteri differenziali. A fronte dei tratti comuni sin qui elencati, esistono caratteri peculiari che valgono a distinguere le differenti tipologie di organizzazione. Sotto questa voce, quindi, si ritiene vadano elencati molti dei tratti caratteristici posti alla base della classificazione tradizionalmente operata dalla dottrina criminalistica in tema di crimine organizzato.

3. Definizione normativa di criminalità organizzata

3.1. Catalogo delle disposizioni che si riferiscono espressamente alla criminalità organizzata

L'introduzione di tale espressione nel nostro ordinamento trae origine nella c.d. normativa antimafia, materia tradizionalmente extra penale a sua volta saldamente ancorata alla disciplina più generale delle misure di prevenzione. Nella sua originale formulazione, l'art. 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575 ("disposizioni contro la mafia") stabiliva che la legge medesima (ovvero l'applicazione delle misure di prevenzione personali previste dalla legge 27 dicembre 1956, n. 1423) si applicasse "agli indiziati di appartenere ad associazioni mafiose", senza però fornire una definizione di associazione mafiosa, di fatto richiamando *per relationem* un concetto metagiuridico, a quel tempo di matrice meramente sociologica.

La prima comparsa dell'espressione *criminalità organizzata* si ha con l'art. 14 del decreto legge 15 dicembre 1979, n. 625, così come modificato dall'articolo unico della

legge di conversione 6 febbraio 1980, n. 15. Il combinato disposto di tali norme aveva sostituito l'ultimo comma dell'art. 340 del codice di rito *pro tempore* vigente.

Nel corso negli anni '80 del secolo scorso, poi, si assiste ad una *fase dualistica*, nel senso che, pur sempre in assenza di una definizione legale di criminalità organizzata, si fa alternativamente ricorso ad un'espressione *mista* – ovvero che assomma il concetto di mafia e quello di criminalità organizzata – o all'espressione *criminalità organizzata* parallelamente all'introduzione di una definizione legale espressa di *mafia*. Infatti: 1) l'art. 1 della legge 13 settembre 1982, n. 646 introduce l'art. 416 *bis* nel codice penale; 2) nel fornire le direttive entro le quali congegnare il nuovo (ed attuale) codice di rito, l'art. 2, co. 1, dir. 48 della legge 16 febbraio 1987, n. 81⁴⁰ prevede la possibilità di “concludere le indagini entro due anni in caso di processi per *criminalità organizzata*”; 3) l'art. 23 della legge 22 settembre 1988, n. 448⁴¹ prevede, tra l'altro, che il giudice possa disporre la custodia cautelare nei confronti del minore anche qualora vi sia il concreto pericolo che questi commetta delitti di *criminalità organizzata*; 4) l'art. 2 della legge 15 novembre 1988, n. 486⁴², nell'introdurre gli artt. 1 *ter*⁴³ e 1 *sexies*⁴⁴ nel predetto d.l. n. 646/82, usa per la prima volta l'espressione *criminalità organizzata di tipo mafioso*, che rappresenta, appunto, una formula *mista*.

A partire dall'inizio dello scorso decennio e sino ai giorni nostri, si assiste poi ad una netta prevalenza nell'uso dell'espressione *criminalità organizzata*, ma anche alla perdurante assenza di una definizione normativa *esplicita* della stessa.

La disposizione che può essere assunta a capofila della fase normativa attuale è l'art. 13 della legge 19 marzo 1990, n. 55⁴⁵, che inserisce nell'art. 30 *ter* dell'O.P.⁴⁶ il

⁴⁰ Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale

⁴¹ Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni

⁴² Disposizioni in materia di coordinamento della lotta contro la delinquenza di tipo mafioso a integrazione del decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 ottobre 1982, n. 726

⁴³ Nella formulazione originaria, al 1° comma tale articolo prevedeva che un nucleo di personale specializzato appartenente ai Servizi per le informazioni e la sicurezza venisse posto alle dirette dipendenze dell'allora esistente Alto commissario antimafia – in deroga a quanto disposto ex art. 7, 1° co. Della legge 24 ottobre 1977, n. 801 – per l'espletamento della necessaria attività informativa nel quadro della lotta, appunto, alla *criminalità organizzata di tipo mafioso*. Lo stesso comma, insieme a quello successivo, sarebbe stato poi soppresso dall'art. 2 del decreto legge 29 ottobre 1991, n. 345

⁴⁴ Al 1° comma tale articolo prevede che l'Alto commissario possa convocare apposite conferenze interprovinciali, anche allo scopo di concertare ogni utile iniziativa degli organi di polizia e delle altre amministrazioni pubbliche nel quadro della lotta alla *criminalità organizzata di tipo mafioso*

⁴⁵ Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale

comma 1 *bis*, con cui si dispone che “per i condannati per reati commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale, di *criminalità organizzata*, nonché per il reato indicato nell'articolo 630 del codice penale, devono essere acquisiti elementi tali da escludere la attualità dei collegamenti con la *criminalità organizzata*”. Qui il riferimento è ormai diretto, anche se un elemento di ambiguità rimane nel titolo della legge.

L'anno successivo interviene poi il D.L. 13 maggio 1991, n. 152⁴⁷, che – come si vedrà meglio più avanti – introduce alcune tra le più importanti disposizioni nella specifica materia. L'art. 1 inserisce nell'O.P. l'art. 4 *bis*, che subordina la concessione dei benefici di cui al capo VI di quella stessa legge nei confronti dei condannati per un primo gruppo⁴⁸ di gravi delitti all'acquisizione di “elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la *criminalità organizzata* o eversiva”, mentre nei confronti dei condannati per un secondo gruppo⁴⁹ di pur gravi delitti all'assenza di “elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con la *criminalità organizzata* o eversiva”.

Nello stesso intervento normativo è poi contenuta un'importantissima disposizione – quella di cui all'art. 13 – derogatoria della disciplina sulle intercettazioni, quando esse siano “necessari[e] per lo svolgimento delle indagini in relazione ad un delitto di *criminalità organizzata*”.

Orbene, ciascuna di tali disposizioni, a fronte degli effetti talora fortemente derogatori rispetto alla normativa-base ed a fronte, per ciò, di una capacità di compressione della sfera dei diritti e delle garanzie individuali, pur facendovi espresso riferimento, non contiene alcun benché minimo riferimento definitorio di cosa si debba intendere per *criminalità organizzata*. Se così è, prima di concludere che il nostro ordinamento non

⁴⁶ Legge 26 luglio 1975, n. 354 “Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà”

⁴⁷ Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa

⁴⁸ Nella formulazione originaria dell'articolo, a tale primo gruppo appartenevano i delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale, i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416 *bis* c.p. ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, nonché i delitti di cui agli artt. 416 *bis* e 630 c.p. e all'art. 74 del T.U. approvato con D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309.

⁴⁹ Nella formulazione originaria, si trattava dei delitti di cui agli artt. 575, 628, terzo comma, 629, secondo comma c.p. e all'art. 73, limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'articolo 80, comma 2, del predetto T.U.

sia in grado di esprimere, sotto qualsiasi forma, una tal definizione, si impongono alcuni ulteriori approfondimenti.

3.2. Un'ipotesi giurisprudenziale di definizione indiretta

Anzitutto va evidenziato come l'ancoraggio del sottosistema penale per la criminalità organizzata ad un'inespressa definizione legale, appunto di *criminalità organizzata*, abbia un epicentro eminentemente processuale e non sostanziale⁵⁰.

Infatti si è già visto come, nel fornire le direttive entro le quali congegnare il nuovo (ed attuale) codice di rito, l'art. 2, co. 1, dir. 48 della legge 16 febbraio 1987, n. 81⁵¹ avesse previsto la possibilità di “concludere le indagini entro due anni in caso di processi per *criminalità organizzata*”. Senonché, l'art. 407, co. 2⁵² c.p.p. – ovvero la disposi-

⁵⁰ sulla definizione normativa del concetto di “criminalità organizzata” nella prospettiva processualistica, cfr. G. CONSO, *La criminalità organizzata nel linguaggio del legislatore*, in *Giust. pen.*, vol. III, 1992; E. R. ZAFFARONI, *Il crimine organizzato: una categorizzazione fallita*, cit.; G. LEO, *La nozione processuale di criminalità organizzata*, in *Corriere del Merito*, 7, 2005; G. MELILLO, *Appunti in tema di sospensione feriale dei termini relativi a procedimenti per reati di criminalità organizzata*, in *Cass. pen.*, 10, 2005.

⁵¹ Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale

⁵² l'art. 407, co. 2, nell'attuale formulazione, recita: “La durata massima è tuttavia di due anni se le indagini preliminari riguardano:

a) i delitti appresso indicati:

1) delitti di cui agli articoli 285, 286, 416-bis e 422 del codice penale, 291-ter, limitatamente alle ipotesi aggravate previste dalle lettere a), d) ed e) del comma 2, e 291-quater, comma 4, del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43;

2) delitti consumati o tentati di cui agli articoli 575, 628, terzo comma, 629, secondo comma, e 630 dello stesso codice penale [c.p. 575, 628, terzo comma, 629, secondo comma, 630];

3) delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 416-bis del codice penale ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo;

4) delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale per i quali la legge stabilisce la pena della reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni o nel massimo a dieci anni, nonché delitti di cui agli articoli 270, terzo comma e 306, secondo comma, del codice penale;

5) delitti di illegale fabbricazione, introduzione nello Stato, messa in vendita, cessione, detenzione e porto in luogo pubblico o aperto al pubblico di armi da guerra o tipo guerra o parti di esse, di esplosivi, di armi clandestine nonché di più armi comuni da sparo escluse quelle previste dall'articolo 2, comma terzo, della legge 18 aprile 1975, n. 110;

6) delitti di cui agli articoli 73, limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'articolo 80, comma 2, e 74 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni;

7) delitto di cui all'articolo 416 del codice penale nei casi in cui è obbligatorio l'arresto in flagranza;

7-bis) dei delitti previsto dagli articoli 600, 600-bis, comma 1, 600-ter, comma 1, 601, 602, 609-bis nelle ipotesi aggravate previste dall'articolo 609-ter, 609-quater, 609-octies del codice penale, nonché dei delitti previsti dall'articolo 12, comma 3, del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni;

b) notizie di reato che rendono particolarmente complesse le investigazioni per la molteplicità di fatti tra loro collegati ovvero per l'elevato numero di persone sottoposte alle indagini o di persone offese;

c) indagini che richiedono il compimento di atti all'estero [c.p.p. 727, 728, 729];

zione che contiene il catalogo dei reati per cui è prevista la durata massima delle indagini preliminari in due anni – appare essersi discostata dal criterio fissato dal legislatore delegante, in quanto ha ricompreso in quel novero anche reati o criteri per determinarli non necessariamente afferenti ai procedimenti per *criminalità organizzata*.

E ciò vale anche quando ci si volesse limitare a considerare la lett. a) del citato comma, in quanto anche in questo caso, insieme ai reati associativi – peraltro, rispetto a questi ultimi, con alcune eccezioni – vi sono ricompresi sia reati che normalmente risultano connessi o collegati al contesto del crimine organizzato, sia, però, reati non necessariamente ricollegabili a quel contesto.

Non si può che concludere come tale norma non fornisca un criterio valido per desumere, anche in via indiretta, una definizione di criminalità organizzata.

Altra disposizione potenzialmente rilevante è quella di cui all'art. 51 co. 3 *bis*⁵³ c.p., a cui si affiancano, per interpolazione successiva, anche i commi 3 *quater* (reati commessi con *finalità di terrorismo*) e 3 *quinqües*⁵⁴. Si tratta delle disposizioni che individuano i reati soggetti alla competenza esclusiva del P.M. presso il Tribunale del capoluogo del Distretto nel cui ambito ha sede il giudice competente. Come si vedrà meglio nel Capitolo dedicato al segmento processuale del sottosistema, il primo dei commi citati individua le competenze della Direzione Distrettuale Antimafia e, correlativamente, della Direzione Nazionale Antimafia, mentre gli altri due commi interpolati all'art. 51 c.p.p. si limitano a segnalare la competenza della Procura distrettuale. Peraltro, com'è noto, anche all'indomani degli spaventosi attentati del 2001 negli Stati Uniti, del

d) procedimenti in cui è indispensabile mantenere il collegamento tra più uffici del pubblico ministero a norma dell'articolo 371”.

⁵³ Nella formulazione attuale, il comma 3-bis così recita: “Quando si tratta dei procedimenti per i delitti, consumati o tentati, di cui agli articoli 416, sesto comma, 416, realizzato allo scopo di commettere delitti previsti dagli articoli 473 e 474, 600, 601, 602, 416-bis e 630 del codice penale, per i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto articolo 416-bis ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, nonché per i delitti previsti dall'articolo 74 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, dall'articolo 291-quater del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, e dall'articolo 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, le funzioni indicate nel comma 1 lettera a) sono attribuite all'ufficio del pubblico ministero presso il tribunale del capoluogo del distretto nel cui ambito ha sede il giudice competente”.

⁵⁴ Nella formulazione attuale, il comma 3 quinqües così recita: “3-quinqües. Quando si tratta di procedimenti per i delitti, consumati o tentati, di cui agli articoli 600-bis, 600-ter, 600-quater, 600-quater.1, 600-quinqües, 615-ter, 615-quater, 615-quinqües, 617-bis, 617-ter, 617-quater, 617-quinqües, 617-sexies, 635-bis, 635-ter, 635-quater, 640-ter e 640-quinqües del codice penale, le funzioni indicate nel comma 1, lettera a), del presente articolo sono attribuite all'ufficio del pubblico ministero presso il tribunale del capoluogo del distretto nel cui ambito ha sede il giudice competente.”

2004 in Spagna e del 2005 in Gran Bretagna e nonostante nel corso del corso del dibattito parlamentare ne fosse stata da più parti segnalata l'esigenza, il legislatore non ha inteso, ad oggi, costituire una Procura Nazionale Antiterrorismo⁵⁵.

Comunque sia, l'inidoneità di tali norme – che pur si segnalano, almeno in parte ed in modo frammentario, per essere riferibili almeno *latu sensu* al contesto *de quo* – a fornire una definizione di criminalità organizzata discende sia, questa volta, dalla mancanza di un *riferimento espresso* alla materia, sia, nuovamente, per l'inclusione di reati non associativi e non – per così dire – esclusivamente di criminalità organizzata. Ciò nondimeno, l'art. 54 *ter* c.p.p., che regola i “contrastati tra pubblici ministeri in materia di criminalità organizzata”, individua i reati oggetto dei contrasti regolamentati in quelli di cui all'art. 51 co. 3 *bis* c.p.p., apparendo così circoscrivere indirettamente l'area dei reati rilevanti ai fini della definizione del concetto richiamato nel relativo *nomen iuris*. Ma si sa quale rilevanza sia attribuibile al contenuto della rubrica di una disposizione e quindi il problema non appare risolvibile nemmeno facendo riferimento a tale disposizione.

E ancora, tra le disposizioni che fanno espresso riferimento al sintagma *criminalità organizzata* vengono in esame sia il già ricordato art. 13 d.l. 152/1991 in tema di intercettazioni, sia una disposizione risalente, dettata in tema di sospensione dei termini feriali nella fase delle indagini, ovvero l'art. 2 co. 2, legge 7 ottobre 1969, n. 742⁵⁶. Ed è proprio pronunciandosi ripetutamente su tali norme che la giurisprudenza di legittimità – seppur con andamento altalenante ma pur sempre tendenzialmente espansivo – ha fissato, almeno agli effetti processuali, il concetto di *criminalità organizzata*.

Infatti, le SS.UU. della Cassazione, con una pronuncia del 2005, hanno così precisato in modo pressoché definitivo – almeno per ora – l'estensione di tale espressione: “[a]i fini dell'applicazione dell'art. 240 bis, comma secondo, disp. coord. cod. proc. pen., che prevede l'esclusione, operante anche per i termini di impugnazione dei provvedimenti in materia di cautela personale, della sospensione feriale dei termini delle indagini preliminari nei procedimenti per reati di criminalità organizzata, quest'ultima nozione identifica non solo i *reati di criminalità mafiosa e assimilata*, oltre i *delitti asso-*

⁵⁵ su tale tema, cfr. diffusamente A. SPATARO - G. MELILLO, *Senza la creazione di una Procura Nazionale a rischio il coordinamento tra gli Uffici*, in *Guida al Diritto*, 33, 2005.

⁵⁶ così come modificato per effetto dell'art. 21 *bis*, introdotto nel d.l. 8 giugno 1992, 306 dalla relativa legge di conversione 7 agosto 1992, n. 356.

ciativi previsti da norme incriminatrici speciali, ma anche qualsiasi tipo di associazione per delinquere, ex art. 416 cod. pen., correlata alle attività criminose più diverse, con l'esclusione del mero concorso di persone nel reato, nel quale manca il requisito dell'organizzazione”⁵⁷.

La questione, nonostante i suoi relevantissimi riverberi sul funzionamento del sottosistema penale per la criminalità organizzata – proprio ad iniziare dal regime derogatorio in tema di intercettazioni telefoniche – non appare comunque definitivamente risolta. Peraltro, sul punto, si registrano anche differenti approcci dottrinali, in linea di massima restrittivi⁵⁸. Così come sarebbero da meglio esplorare, su tale terreno, gli effetti delle fonti internazionali e sovranazionali che, come si vedrà tra breve, pur con alcuni limiti, possono contribuire a meglio definire il raggio d'azione di tale espressione normativa e, con essa, dell'intero sottosistema. Ciò nondimeno, sarebbe comunque quanto mai opportuno un intervento risolutivo sul piano legislativo.

4. Le fonti internazionali

Come già accennato, a fronte della sempre più evidente dimensione transnazionale dell'operatività della *criminalità organizzata*, dimensione resa ancor più prorompente dalla caduta del muro di Berlino e dalla conseguente *globalizzazione* dell'economia e, con essa, dei traffici criminali, la lotta a tale fenomeno è stata con sempre maggiori frequenza ed enfasi inserita nelle agende dei più rilevanti consessi internazionali, ad iniziare dal più elevato, ovvero l'ONU⁵⁹ e dalla UE.

In tale dinamica espansiva a livello globale si è poi innestata quella – pure in fase espansiva – del terrorismo internazionale di matrice *jihadista*, caratterizzato da una dimensione altrettanto globale. Per quest'ultimo fenomeno, il *dies a quo* rispetto al quale, da più parti, si fa risalire la globalizzazione conclamata è l'11 settembre 2001, data dei

⁵⁷ Cass. SS. UU. penali, 22 marzo 2005, n. 17706, CED Rv. 230895.

⁵⁸ sul punto, con un puntuale commento alle SS.UU. prima citate, cfr. G. MELILLO, *Appunti in tema di sospensione feriale dei termini*, cit.; G. LEO, *La nozione processuale di criminalità organizzata*, cit.; G. DI CHIARA, *Appunti per una ricognizione della normativa processuale in tema di criminalità organizzata*, in *Foro it.*, V, 1999; A. INGROIA, *Le nozioni normative di “criminalità organizzata” e di “mafiosità,”* cit.

⁵⁹ nel cui Statuto, firmato a San Francisco il 26 giugno 1945, l'art. 1, 3° punto fissa, tra i “fini” dell'Organizzazione quello di “conseguire la cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi internazionali di carattere economico, sociale culturale od umanitario, e nel promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzioni di razza, di sesso, di lingua o di religione”

noti attentati perpetrati, purtroppo con successo, sul suolo statunitense. A ben vedere, però, a prescindere dai già evidenziati e plurimi profili di connessione tra *criminalità organizzata* c.d. *comune* e quella *terroristica*, in entrambi i casi la relativa dimensione transnazionale si era già manifestata ed era già stata correttamente percepita in tempi ben più anteriori.

E, in effetti, prima degli eventi epocali appena ricordati, la comunità internazionale aveva già affrontato entrambe le dimensioni del problema. Infatti in seno alle stesse Nazioni Unite, già a partire dal 1975, si erano tenuti molteplici incontri⁶⁰, poi culminati⁶¹ con la Convenzione ONU sul traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope del 1988 e con la Convenzione ONU contro la criminalità organizzata transnazionale del 2000. Analogo percorso è stato seguito nel contesto europeo, a livello comunitario e non, come dimostra la vicenda relativa all'Accordo di Schengen ed alla sua successiva comunitarizzazione, su cui si avrà modo di ritornare più avanti. Sul versante della lotta al terrorismo internazionale, come si vedrà, il primo tentativo di approccio al problema in chiave moderna va fatto risalire addirittura il 1937.

Il conseguente “proliferare di numerose convenzioni” ha svolto una funzione di stimolo nei confronti “[de]gli Stati di tutto il mondo a sviluppare un linguaggio ed uno strumentario comune ed efficace nella lotta a gruppi criminali operanti ormai su scala transnazionale”⁶².

Analizzando il sistema delle fonti internazionali in materia di *criminalità organizzata*, è possibile individuare un certo numero di *direttrici* d'intervento, che contribuiscono ad offrire l'opportunità di orientarsi in un panorama di assoluta complessità determinato dalla *dimensione multilivello* del sistema medesimo⁶³, ma anche dalla eterogeneità degli interventi e dal loro talora scarso coordinamento.

⁶⁰ M. FRAGOLA, *La conferenza mondiale ministeriale delle Nazioni Unite sul crimine organizzato transnazionale*, in *Comunità internazionale*, vol. 50, 1, p. 108 L'autore elenca gli incontri precedenti alla Conferenza di Napoli del 1994, ovvero il Congresso di Ginevra del 1975 sulla Prevenzione del Crimine ed il Trattamento dei Criminali, i Congressi sulla Criminalità tenutisi a Caracas nel 1980, a Milano nel 1985 e all'Avana nel 1990.

⁶¹ per un censimento completo dei documenti prodotti in quegli anni, cfr. M. C. BASSIOUNI - E. VETERE - D. VLASSIS, *Organized crime: a compilation of U.N. documents 1975-1998*, Ardsley, N.Y., 1998.

⁶² A. DI NICOLA, *Contro la criminalità organizzata in Europa: una prima valutazione delle politiche penali ed extrapenali*, Milano, 2011, p. 7.

⁶³ sul punto cfr. diffusamente C. DI STASIO, *La lotta multilivello al terrorismo internazionale: garanzia di sicurezza versus tutela dei diritti fondamentali*, Milano, 2010.

Tali direttrici coincidono sostanzialmente con i *target* delle associazioni criminali, cioè con i mercati di beni e servizi illegali di riferimento o, comunque, con l'area criminale d'interesse: 1) il contrasto del traffico di stupefacenti; 2) il contrasto della tratta di esseri umani; 3) il contrasto del terrorismo internazionale; 4) il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo internazionale. Con l'unica rilevante eccezione rappresentata dalla convenzione di Palermo, gli strumenti pattizi di contrasto della *criminalità organizzata (transnazionale)* vanno ricostruiti seguendo trasversalmente le direttrici appena richiamate.

4.1. La Convenzione ONU contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope del 1988

A partire dagli inizi del secolo scorso, la materia relativa alla regolamentazione internazionale della produzione e del traffico di stupefacenti e sostanze psicotrope è stata oggetto di una serie di Convenzioni internazionali⁶⁴, sulla scia di una graduale presa di coscienza della pericolosità di tali sostanze e del grave impatto sociale causato da un consumo sempre più diffuso, sino a divenire un fenomeno di massa.

Ma, a prescindere dalle polemiche che, da sempre, lo hanno accompagnato, l'*approccio proibizionistico* sempre più spinto adottato in sede internazionale e dai sin-

⁶⁴ sono elencate nell'art. 44 ("Abrogazione dei precedenti trattati internazionali") della Convenzione di Vienna del 1961 di cui ci si accinge a parlare – 1. Dall'entrata in vigore della presente convenzione, le disposizioni di questa abrogheranno e sostituiranno, tra le Parti, le disposizioni dei seguenti trattati: a) Convenzione internazionale dell'oppio, firmata a L'Aja il 23 gennaio 1912; b) Accordo sulla fabbricazione, il commercio interno e l'uso dell'oppio preparato, firmata a Ginevra l'11 febbraio 1925; c) Convenzione internazionale dell'oppio, firmata a Ginevra il 19 febbraio 1925; d) Convenzione per limitare la fabbricazione e regolamentare la distribuzione degli stupefacenti, firmata a Ginevra il 13 luglio 1931; e) Accordo per il controllo del consumo dell'oppio da fumo in Estremo Oriente, firmato a Bangkok il 27 novembre 1931; f) Protocollo, firmato a Lake Success l'11 dicembre 1946, che emenda gli accordi, convenzioni e protocolli sugli stupefacenti conclusi a L'Aja il 23 gennaio 1912, a Ginevra l'11 febbraio 1925, il 19 febbraio 1925 e il 13 luglio 1931, a Bangkok il 27 novembre 1931 e a Ginevra il 26 giugno 1936, salvo per quanto riguarda i suoi effetti sull'ultima di queste convenzioni; g) Le convenzioni e gli accordi citati dal comma a) al comma e), così come sono stati emendati dal protocollo del 1946 citato al comma f); h) Protocollo, firmato a Parigi il 19 novembre 1948, che sottoponeva al controllo internazionale alcune droghe non contemplate dalla convenzione del 13 luglio 1932 per limitare la fabbricazione e regolamentare la distribuzione degli stupefacenti, emendato dal protocollo firmato a Lake Success l'11 dicembre 1946; i) Protocollo tendente a limitare e regolamentare sia la coltivazione del papavero che la produzione, il commercio internazionale, il commercio all'ingrosso e l'uso dell'oppio, firmato a New York il 23 giugno 1953, se questo protocollo entrerà in vigore. 2. Dall'entrata in vigore della presente convenzione, l'articolo 9 della convenzione per la repressione del traffico illecito delle droghe nocive, firmato a Ginevra il 26 giugno 1936, sarà abrogato e sostituito, tra le Parti della predetta convenzione, che sono anche Parti della presente convenzione, del comma b) del paragrafo 2 dell'articolo 36 della presente convenzione. Le Parti potranno tuttavia mantenere in vigore il predetto articolo 9 dopo averne informato il Segretario generale.

goli Paesi – Italia compresa – ha indiscutibilmente contribuito ad implementare un illegale mercato parallelo che, per le sue peculiari caratteristiche – produzione delle materie prime in un numero limitato di aree geografiche geopoliticamente periferiche e consumo di massa nell’occidente e, comunque, nelle aree economicamente più avanzate – è gradualmente diventato uno dei *target* d’elezione di gruppi criminali di varia estrazione e localizzazione, molti dei quali hanno così assunto una dimensione transnazionale.

In seno all’ONU sono state adottate tre distinte Convenzioni internazionali: 1) nel 1961, la Convenzione Unica sugli stupefacenti di New York⁶⁵; nel 1971, la Convenzione Unica sulle sostanze psicotrope di Vienna⁶⁶ e 3) nel 1988, la Convenzione contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope⁶⁷. A proposito delle prime due, per ciò che qui interessa, basterà sinteticamente ricordare alcuni tratti fondamentali.

4.1.1. I precedenti del 1961 e del 1971

La Convenzione del 1961 muove da un’ottica di prevenzione della diffusione della *tossicomania* e di lotta alla medesima, come si evince dal *Preambolo*, che non fa menzione esplicita né dei fenomeni criminali legati al traffico di stupefacenti, né quindi della necessità di occuparsene. Ciò nondimeno, però, essa introduce – facendo salve le esigenze legate all’uso terapeutico degli stupefacenti – 1) un generale *proibizionismo* (recependo di fatto le politiche già energicamente portate avanti dagli Stati Uniti in materia di produzione e traffico di cocaina); 2) all’art. 35⁶⁸ (“lotta contro il traffico illecito”) il “*coordinamento* [corsivo dell’autore] dell’azione preventiva e repressiva contro il traffico illecito”, a livello nazionale e la *collaborazione* ai medesimi fini a livello internazionale, secondo un generale criterio di *rapidità e speditezza*; in materia penale, “qualo-

⁶⁵ adottata a New York il 30 marzo 1961 e successivamente modificata in base al protocollo di emendamento adottato a Ginevra il 25 marzo 1972, entrambi ratificati con legge 5 giugno 1974, n. 412.

⁶⁶ adottata a Vienna il 21 febbraio 1971 e ratificata con legge 25 maggio 1981, n. 385.

⁶⁷ adottata a Vienna il 20 dicembre 1988 e ratificata con legge 5 novembre 1990, n. 328.

⁶⁸ art. 35 (“Lotta contro il traffico illecito”) – nel testo emendato dal protocollo del 1972 – Tenuto debito conto dei loro ordinamenti costituzionali, giuridici e amministrativi, le Parti: a) assicureranno sul piano nazionale un coordinamento dell’azione preventiva e repressiva contro il traffico illecito: a tale scopo potranno istituire un servizio adeguato incaricato di tale coordinamento: b) si aiuteranno reciprocamente nella lotta contro il traffico illecito: c) collaboreranno strettamente tra loro e con le organizzazioni internazionali competenti di cui fanno parte per condurre una lotta coordinata contro il traffico illecito; d) controlleranno che la cooperazione internazionale dei servizi competenti sia attuata con sistemi rapidi; e) si assicureranno che qualora vengano trasmessi da un paese all’altro atti giudiziari per il perseguimento di un’azione giudiziaria, la trasmissione sia effettuata con mezzi rapidi all’indirizzo delle giurisdizioni designate dalle Parti; tale disposizione non pregiudica il diritto delle Parti di richiedere che gli atti di cui sopra vengano loro inviati per via diplomatica.

ra vengano trasmessi da un paese all'altro atti giudiziari per il perseguimento di un'azione giudiziaria", la collaborazione si sostanzia nella "trasmissione [...] con mezzi rapidi all'indirizzo delle giurisdizioni designate dalle Parti", rimanendo comunque impregiudicato "il diritto delle Parti [medesime] di richiedere che gli atti di cui sopra vengano loro inviati per via diplomatica"; 3) all'art. 36⁶⁹ ("Disposizioni penali") un primo, seppur temperato, *obbligo di penalizzazione* di un lungo elenco di condotte contrarie alle disposizioni della Convenzione; in tale contesto, appare un implicito riferimento alle *forme organizzate* di infrazione alle relative norme.

Nella Convenzione del 1971 – che riguarda le sostanze *psicotrope*, ovvero quelle di più diretto interesse per l'industria farmaceutica – l'approccio rimane sostanzialmente quello seguito nella Convenzione di New York di dieci anni prima, tanto che, con minime differenze, le norme di quest'ultima sulla lotta al traffico e sulle disposizioni penali sono state semplicemente trasposte nella prima. Vale la pena osservare, però, quale elemento di novità lungo la direttrice che stiamo seguendo, come nel Preambolo venga

⁶⁹ art. 36 ("Disposizioni penali") – nel testo emendato dal protocollo del 1972 – 1. Compatibilmente con le proprie norme costituzionali, ciascuna Parte adotterà le misure necessarie affinché la coltivazione e la produzione, la fabbricazione, l'estrazione, la preparazione, la detenzione, l'offerta, la messa in vendita, la distribuzione, l'acquisto, la vendita, la consegna per qualunque scopo, la mediazione, l'invio, la spedizione in transito, il trasporto, l'importazione e l'esportazione di stupefacenti non conformi alle disposizioni della presente convenzione o qualunque atto reputato dalla detta Parte e contrario alle disposizioni della presente convenzione, siano considerate infrazioni punibili qualora siano commesse intenzionalmente e sempreché le infrazioni gravi siano passibili di una pena adeguata, in particolare di pene che prevedono la reclusione o altre pene detentive. 2. Compatibilmente con le norme costituzionali di ciascuna Parte, del suo ordinamento giuridico e della sua legislazione interna: a) i) ognuna delle infrazioni enumerate al paragrafo 1 verrà considerata come una distinta infrazione, se le infrazioni sono commesse in Paesi diversi; ii) la partecipazione intenzionale a una qualunque delle predette infrazioni, l'associazione o l'intesa al fine di commettere tale infrazione o il tentativo di commetterla, gli atti preparatori e le operazioni finanziarie compiute dolosamente, relative alle infrazioni di cui al presente articolo, saranno considerate infrazioni passibili delle pene previste al paragrafo 1; iii) le condanne pronunciate all'estero per tali infrazioni saranno rese in considerazione per determinare la recidiva; e iv) le predette infrazioni gravi, indipendentemente dal fatto che siano commesse da cittadini o da stranieri, saranno perseguite dalla Parte sul cui territorio l'infrazione è stata commessa, oppure dalla Parte sul cui territorio si trova il delinquente, se la sua estradizione non può essere concessa in base alla legislazione della Parte alla quale è stata rivolta la domanda di estradizione e se il predetto delinquente non è stato già perseguito e giudicato. b) E' auspicabile che le infrazioni menzionate al paragrafo 1 e nella parte ii) del comma a) del paragrafo 2 siano considerate casi di estradizione ai termini di ogni trattato di estradizione concluso o da concludere tra le Parti e siano considerati casi di estradizione tra le Parti che non subordineranno l'estradizione all'esistenza di un trattato o alla reciprocità. Resta inteso tuttavia che l'estradizione sarà accordata in base alla legislazione della Parte alla quale è stata indirizzata la domanda di estradizione e che la predetta Parte avrà il diritto di rifiutare di procedere all'arresto del delinquente o di rifiutare di accordare l'estradizione se le autorità competenti considerino l'infrazione non sufficientemente grave. 3. Nessuna disposizione del presente articolo pregiudicherà le norme di diritto penale di una Parte in materia di giurisdizione. 4. Le disposizioni del presente articolo non possono derogare in materia di competenza dalla legislazione penale di ciascuna Parte.

ora associato “l’abuso” delle sostanze psicotrope al “traffico illecito al quale esso dà luogo”.

Come già anticipato, l’impegno più mirato al tema della *criminalità organizzata transnazionale* in ambito ONU matura a partire dalla metà degli anni ’70 del secolo scorso. Infatti, nel 1975, il V Congresso sulla prevenzione del crimine tenutosi a Ginevra segna l’inizio del percorso che avrebbe portato alla Convenzione di Vienna del 1988, prima ed alla Convenzione di Palermo del 2000, poi.

4.1.2. *La Convenzione del 1988*

Rispetto alle precedenti Convenzioni in materia di stupefacenti e sostanze psicotrope, con quella del 1988 l’approccio alla materia cambia sensibilmente. Ciò si può immediatamente notare leggendo il Preambolo. Infatti, dopo aver elencato le preoccupazioni per gli “effetti funesti” che la “produzione, della domanda e del traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope [...] hanno [...] sulle basi economiche, culturali e politiche della società”, il Preambolo riconosce “i legami tra il traffico illecito ed altre *attività criminali organizzate* [corsivo dell’autore] correlate, che minano i fondamenti della legittima economia e minacciano la stabilità, la sicurezza e la sovranità degli Stati, [...] che il traffico illecito è un’attività criminale internazionale la cui eliminazione esige un’attenzione urgente e la massima precedenza, [...] altresì che il traffico illecito è fonte di profitti finanziari e di patrimoni considerevoli che permettono alle *organizzazioni criminali transnazionali* [corsivo dell’autore] di penetrare, contaminare e corrompere le strutture dello Stato, le attività commerciali e finanziarie legittime e la società a tutti i livelli”. Inoltre, sempre nel Preambolo si legge che “occorre rafforzare ed accrescere i mezzi giuridici efficaci di *cooperazione internazionale* in materia *penale* [corsivi dell’autore] per porre fine alle attività criminali internazionali costituite dal traffico illecito”.

Tra le definizioni formulate nell’art. 1, vale la pena ricordare quella di “consegna sorvegliata”, per cui vengono intesi “i metodi atti a consentire il passaggio sul territorio di uno o più paesi, di stupefacenti o di sostanze psicotrope [...] o di sostanze che sono loro sostituite, spedite illecitamente o sospettate di esserlo, sotto il controllo delle autorità competenti dei predetti Paesi che ne sono a conoscenza, al fine di identificare le persone implicate nella perpetrazione dei reati di cui al paragrafo 1 dell’articolo 3 della

Convenzione”.. Tale definizione è funzionale a quanto previsto dal successivo art. 11 (“consegne sorvegliate”), che disciplina uno strumento investigativo utilizzato anche nel contesto di *operazioni sotto copertura*. Sul punto, si rimanda al Capitolo relativo al pilastro di diritto processuale.

Entrando nel vivo della nuova normativa pattizia, viene in esame anzitutto il deciso passo in avanti in tema di *obblighi di penalizzazione*, previsti dall’art. 3 (“Reati e sanzioni”). Il contenuto della disposizione⁷⁰ investe tutti gli aspetti relativi al traffico illeci-

⁷⁰ Art. 3 (“Reati e sanzioni”) – 1. Ciascuna Parte adotta i provvedimenti necessari per attribuire il carattere di reato, conformemente con la legislazione nazionale, qualora l'atto sia stato commesso intenzionalmente: a) i) alla produzione, alla fabbricazione, all'estrazione, alla preparazione, all'offerta, alla messa in vendita, alla distribuzione, alla vendita, alla consegna a qualsiasi condizione, alla mediazione, alla spedizione, alla spedizione in transito, al trasporto, all'importazione o all'esportazione di qualsiasi stupefacente o di qualunque sostanza psicotropa in violazione delle disposizioni della Convenzione del 1961, della Convenzione del 1961 così come modificata o della Convenzione del 1971; ii) alla coltivazione del papavero da oppio, dell'albero della coca o della pianta di canapa indiana, ai fini della produzione di stupefacenti in violazione delle disposizioni della Convenzione del 1961 e della Convenzione del 1961 così come modificata; iii) alla detenzione o all'acquisto di qualunque stupefacente o di ogni sostanza psicotropa ai fini di una delle attività enumerate al capoverso i) sopra; iv) alla fabbricazione, al trasporto o alla distribuzione di attrezzature di materiali o di sostanze figuranti alla Tabella I ed alla Tabella II, che la persona addetta sa essere destinate all'utilizzazione nella coltivazione, la produzione o la fabbricazione illecita di stupefacenti o di sostanze psicotrope, o a favore di esse; v) all'organizzazione, alla gestione o al finanziamento di uno dei reati enumerati ai capoversi i), ii), iii) o iv) precedenti; b) i) alla conversione o al trasferimento dei beni, effettuati con la consapevolezza che provengono da uno dei reati stabiliti in conformità con il capoverso a) del presente paragrafo o dalla partecipazione alla sua perpetrazione, al fine di dissimulare o di contraffare l'origine illecita di detti beni o di aiutare qualsiasi persona implicata nella perpetrazione di uno di tali reati a sfuggire alle conseguenze legali dei suoi atti; ii) alla dissimulazione o alla contraffazione della reale natura, origine, luogo, disposizione, movimento o proprietà dei beni o relativi diritti, il cui autore sa essere provenienti da uno dei reati determinati conformemente con il capoverso a) del presente paragrafo o dalla partecipazione ad uno di questi reati; c) fatti salvi i suoi principi costituzionali ed i concetti fondamentali del proprio sistema giuridico; i) all'acquisto, alla detenzione o all'utilizzazione di beni il cui acquirente, detentore o utilizzatore sa, al momento in cui li riceve, essere provenienti da uno dei reati determinati conformemente con il capoverso a) del presente paragrafo o dalla partecipazione ad una di queste infrazioni; ii) alla detenzione di attrezzature di materiali o di sostanze figuranti alla Tabella I o alla Tabella II il cui detentore sa che sono o debbono essere utilizzati nella coltivazione, produzione o fabbricazione illecite di stupefacenti o di sostanze psicotrope, o a favore di esse; iii) al fatto di incitare o di indurre pubblicamente altrui con qualsiasi mezzo, a commettere uno dei reati determinati in conformità con il presente articolo o fare illecitamente uso di stupefacenti o di sostanze psicotrope; iv) alla partecipazione ad uno dei reati determinati in conformità con il presente articolo o ad ogni associazione, intesa, tentativo o complicità tramite prestazione di assistenza, di aiuto o di consigli in vista della sua perpetrazione. 2. Fatti salvi i propri principi costituzionali ed i concetti fondamentali del proprio ordinamento giuridico, ciascuna Parte adotta le misure necessarie per attribuire la natura del reato, conformemente alla propria legislazione interna, qualora l'atto sia stato commesso intenzionalmente, alla detenzione ed all'acquisto di stupefacenti e di sostanze psicotrope, alla coltivazione di stupefacenti destinati al consumo personale in violazione delle disposizioni della Convenzione di Vienna del 1961, della Convenzione del 1961 così come modificata oppure della Convenzione del 1971. 3. La conoscenza, l'intenzione, o la motivazione necessarie in quanto elementi di uno dei reati di cui al paragrafo 1 del presente articolo possono essere dedotte da circostanze di fatto obiettive. 4. a) Ciascuna Parte farà sì che i reati determinati in conformità con il paragrafo 1 del presente articolo siano punibili con sanzioni tenendo conto della loro gravità quali l'imprigionamento o altre pene privative della libertà, l'imposizione di multe ed il sequestro; b) le Parti possono prevedere che l'A. del reato sarà sottoposto a misure di trattamento terapeutico, di

to di stupefacenti. La maturata consapevolezza che il traffico illecito di droga fosse ormai gestito dalla *criminalità organizzata* anche *transnazionale* traspare chiaramente dal tenore del 1° comma, lett. b) iv) che obbliga ciascuna Parte della Convenzione ad “adotta[re] i provvedimenti necessari per attribuire il carattere di reato, conformemente alla legislazione nazionale, [...] alla partecipazione ad uno dei reati determinati in conformità con il presente articolo o ad ogni associazione, intesa, tentativo o complicità tramite prestazione di assistenza, di aiuto o di consigli in vista della sua perpetrazione”, con ciò

istruzione, di assistenza sanitaria post-ospedaliera, di riadattamento o di reinserimento sociale, come misure complementari alla condanna o alla sanzione penale decretata per un reato determinato in conformità con il paragrafo 1 del presente articolo; c) nonostante le disposizioni dei capoversi precedenti, in casi adeguati di reati di natura minore le Parti possono in particolare prevedere in luogo di una condanna o di una sanzione penale misure di educazione di riadattamento o di reinserimento sociale nonché qualora l’A. del reato sia un tossicomane misure di trattamento terapeutico e di assistenza sanitaria post-ospedaliera; d) le Parti possono prevedere che misure di trattamento terapeutico, di educazione, di assistenza sanitaria post-ospedaliera, di riadattamento o di reinserimento sociale dell'autore del reato siano sia in sostituzione della condanna o della pena decretate per un reato determinato conformemente con le disposizioni del paragrafo 2 del presente articolo, sia in aggiunta ad essa. 5. Le Parti faranno in modo che i loro tribunali ed altre autorità competenti possano tener conto di circostanze di fatto che conferiscono una particolare gravità ai reati determinati in conformità con il paragrafo 1 del presente articolo, come: a) La partecipazione all'esecuzione del reato, da parte di una organizzazione di malfattori alla quale appartiene l’A. del reato; b) la partecipazione dell'autore del reato ad altre attività criminali organizzate a livello internazionale; c) la partecipazione dell'autore del reato ad altre attività illegali facilitate dalla perpetrazione del reato; d) l'uso della violenza o di armi da parte dell'autore del reato; e) il fatto che l’A. del reato abbia un incarico pubblico e che il reato sia collegato a detto incarico; f) l'abuso o l'utilizzazione di minori; g) il fatto che il reato sia stato commesso in uno stabilimento penitenziario, in un istituto d'istruzione, in un centro di servizi sociali o nella loro immediata vicinanza o in altri luoghi dove gli scolari e gli studenti praticano attività educative, sportive o sociali; h) nella misura in ciò sia consentito dalla legislazione interna di una Parte, precedenti condanne soprattutto per analoghi reati, nel paese o all'estero. 6. Le Parti si sforzano di fare in modo che ogni potere giudiziario discrezionale conferito loro dalla loro legislazione interna e pertinente ai procedimenti giudiziari intentati contro individui per reati determinati in conformità con il presente articolo, venga esercitato in modo da valorizzare al massimo l'efficacia delle misure di individuazione e di repressione relative a detti reati tenendo debitamente conto della necessità di esercitare un effetto di dissuasione per quanto riguarda la loro perpetrazione. 7. Le Parti si accertano che i loro tribunali o altre autorità competenti prendano in considerazione la gravità dei reati enumerati al paragrafo 1 del presente articolo nonché le circostanze di cui al paragrafo 5 del presente articolo qualora esse prendano in considerazione l'eventualità di un proscioglimento anticipato o condizionale di persone riconosciute colpevoli di tali reati. 8. Se del caso, ciascuna Parte determina nell'ambito della sua legislazione nazionale un periodo prolungato di prescrizione durante il quale possono essere intentati procedimenti per uno dei reati determinati in conformità con il paragrafo 1 del presente articolo. Questo periodo sarà più lungo se il presunto autore del reato si è sottratto alla giustizia. 9. Ciascuna Parte adotta, in conformità con il proprio ordinamento giuridico adeguati provvedimenti affinché ogni persona accusata o riconosciuta colpevole di un reato determinato conformemente con il paragrafo 1 del presente articolo, che si trova sul suo territorio assista allo svolgimento della procedura penale necessaria. 10. Ai fini della cooperazione tra le Parti in virtù della presente Convenzione ed in particolare della cooperazione in virtù degli articoli 5, 6, 7 e 9, i reati determinati conformemente con il presente articolo non sono considerati come reati fiscali o politici né considerati come aventi moventi politici, fatti salvi i limiti costituzionali e della legislazione fondamentale delle Parti. 11. Nessuna disposizione del presente articolo pregiudica il principio secondo il quale la determinazione dei reati che ne sono oggetto ed i mezzi giuridici di difesa relativi sono di esclusiva competenza del diritto interno di ciascuna Parte ed in base al quale i predetti reati sono perseguiti e puniti in conformità con detta legislazione.

facendo riferimento (anche) alla commissione in forma *organizzata* delle condotte contestualmente delineate dalla disposizione.. Inoltre, il riferimento ai contesti criminali organizzati è ancora più forte in quanto il successivo 5° comma attribuisce, in tema di circostanze aggravanti, “particolare gravità [...al]la partecipazione all’esecuzione del reato, da parte di un’organizzazione di malfattori alla quale appartiene l’autore del reato” – lett. a) – ed “[al]la partecipazione dell’autore del reato ad altre attività criminali organizzate a livello internazionale”.

Per quanto riguarda, poi, gli aspetti procedurali legati alla repressione del traffico illecito, oltre a quanto già accennato a proposito delle *consegne sorvegliate*, la Convenzione detta altre norme in materia di 1) competenza (art. 4), 2) confisca (art. 5), 3) cooperazione ed assistenza giudiziaria (artt. 6, 7, 8 e 9), per cui trattazione si rimanda al successivo capitolo relativo al pilastro di diritto processuale.

4.2. Le Convenzioni ONU in materia di terrorismo

Abbiamo già avuto modo di esaminare i motivi che consigliano, nonostante la loro apparente eterogeneità, di considerare il fenomeno terroristico come un’espressione qualificata di quello *più ampio* di *criminalità organizzata*. Coerentemente con tale linea, prima ancora che alla luce della sostanziale coincidenza – almeno per quanto riguarda il diritto interno – degli strumenti di contrasto, appare necessario soffermare l’attenzione sul panorama fonti internazionali e sovranazionali dettate in materia di lotta al terrorismo.

Ma prima ancora che per la ricerca di specifici mezzi di contrasto, l’attenta osservazione di tale panorama si rende necessaria alla ricerca di una definizione di terrorismo, tema che conserva la sua centralità, sul piano normativo ed interpretativo, anche dopo l’intervento del legislatore italiano del 2005, nonché in merito al tuttora *in itinere* progetto di convenzione globale contro il terrorismo.

4.2.1. *Brevi notazioni sul mutevole significato del termine “terrorismo”*

Per scoprire l’assoluta inattitudine del termine *terrorismo*⁷¹ ad indicare con univocità il multiforme fenomeno cui dovrebbe riferirsi è sufficiente consultare uno qualsiasi

⁷¹ dal latino *terrere*, far tremare

tra i più noti dizionari della lingua italiana⁷². Passando dall'ambito del senso comune a quello specialistico, il risultato non cambia di molto, anche perché – com'è stato ricordato – “nel corso degli ultimi due secoli, il concetto di terrorismo è cambiato più volte e ancor oggi [...] ha dei contorni difficilmente definibili”⁷³. Questa sorta di ineffabilità concettuale si traduce – e non potrebbe che essere altrimenti – nella difficoltà di definire normativamente il fenomeno.

Orbene, non è certo questa la sede più appropriata per avventurarsi nello studio puntuale del terrorismo dalle sue origini⁷⁴ ai nostri giorni, ma qualche breve notazione sul tema aiuterà a dar conto delle incertezze normative ed interpretative che ancor oggi caratterizzano questa forma di *criminalità organizzata*.

La prima lettura alternativa cui il termine *terrorismo* si presta oscilla tra paradigma rivoluzionario ed abuso di potere⁷⁵. Tale oscillazione è stata ben fotografata oltre due secoli fa da due diverse definizioni di terrorismo passate nei dizionari dell'epoca a distanza di tre anni l'una dall'altra e che di fatto contengono la parabola del rivoluzionario Maximilien Robespierre. La definizione di terrorismo, che “compare per la prima volta, nel 1795, nell'*Oxford English Dictionary*, con riferimento agli abusi del potere rivoluzionario in Francia”⁷⁶ si riferisce alla prima fase della Rivoluzione francese, passata alla storia come “periodo del terrore”, quando, “[n]el suo discorso del 18 di Piovoso del 1794 Maximilien Robespierre scrive[va] infatti: ‘Se la forza di un governo popolare in tempo di pace è la virtù, la forza di un governo popolare in tempo di rivoluzione è ad un tempo la virtù ed il terrore. La virtù senza la quale il terrore è cosa funesta; il terrore senza il quale la virtù è impotente. Il terrore non è altro che la giustizia pronta,

⁷² D. GIANOLA, *Il volto del terrorismo: un'indagine obiettiva su uno dei fenomeni più preoccupanti della storia contemporanea*, Scandicci (Firenze), 2009, p. 17 L'autrice riporta la definizione che ne dà il Dizionario della lingua italiana Devoto Oli (“1. Il governo del terrore in Francia; estens., ogni metodo di governo basato sul terrore. 2. Metodo di lotta politica, basato su violenze intimidatorie (uccisioni, sabotaggi, attentati dinamitardi, ecc...), impiegato da gruppi clandestini rivoluzionari), per poi osservare come, già in prima battuta, la definizione non possa ritenersi “completa, [...] perchè non tutti i gruppi terroristici sono, de facto, gruppi che fomentano la rivoluzione”.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ per un interessante anche se sintetico approfondimento del fenomeno in prospettiva storica per il periodo antecedente alla Rivoluzione francese, cfr. C. DI STASIO, *La lotta multilivello*, cit., pp. 14–17.

⁷⁵ D. GIANOLA, *Il volto del terrorismo*, cit., p. 18; cfr. anche C. DI STASIO, *La lotta multilivello*, cit., p. 17.

⁷⁶ C. M. POLIDORI, *Il terrorismo internazionale negli ordinamenti giuridici dei paesi occidentali e i relativi strumenti di cooperazione giudiziaria e di polizia*, 2006, p. 13, consultato il 11 febbraio 2012, in www.difesa.it/.

severa, inflessibile. Esso è dunque un'emanazione della virtù"⁷⁷. Al culmine del "Grande Terrore", dopo l'annuncio "di essere entrato in possesso di una nuova lista di 'ennemis du peuple'", il 28 luglio 1794 Robespierre viene ghigliottinato. E così, "dall'attimo in cui la sua testa cade nel cesto, 'terrorismo' diviene sinonimo di 'abuso d'ufficio e di potere'"⁷⁸, significato poi ripreso nel 1798 nel supplemento al *Dictionnaire de la Academie Française*⁷⁹.

Da allora, pur sempre conservando un'accezione di violenza, il termine *terrorismo* ha cambiato ancora molte volte di significato, in relazione sia al bersaglio della violenza stessa, sia agli strumenti ed alle modalità di esplicazione della medesima⁸⁰.

L'espressione ha, tuttavia, contraddistinto, nel corso del XIX e del XX secolo, fenomeni differenti, riconducibili sia all'azione di Stati che di gruppi socio-politici organizzati, posti in essere all'interno di un Paese ovvero in un contesto transnazionale o internazionale. Il primo di questi, noto come "terrorismo di stato" identifica tanto l'uso del "terrore", da parte del Governo al potere nei confronti della propria popolazione o di una parte di essa, allo scopo di rafforzare il potere acquisito, quanto le azioni destinate a terrorizzare la popolazione di un Paese avversario in tempo di pace (terrorismo interstatale) o nel corso di un conflitto armato (terrorismo bellico), così come predicato dalle dottrine strategiche fino al termine del secondo conflitto mondiale, o meglio fino all'introduzione di uno specifico divieto da parte degli artt. 31-34 della IV Convenzione di Ginevra del 1949, e della proibizione dei c.d. "attacchi indiscriminati" contenuta nell'art. 51 del I Protocollo Aggiuntivo del 1977. Il "terrorismo di stato" si presenta, inoltre, un genus al quale è riconducibile il "terrorismo colonialistico" è cioè l'uso del terrore quale mezzo di conservazione del dominio coloniale. Nella sua seconda e più diffusa accezione il termine "terrorismo" individua, invece, l'uso indiscriminato della violenza da parte di gruppi, più o meno organizzati, a matrice politico-rivoluzionaria, razziale, religiosa, indipendentista, separatista o secessionista.⁸¹

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ D. GIANOLA, *Il volto del terrorismo*, cit., p. 18.

⁷⁹ C. M. POLIDORI, *Il terrorismo internazionale*, cit., p. 13.

⁸⁰ sul punto, cfr. diffusamente anche A. GIOIA, *Terrorismo internazionale, crimini di guerra e crimini contro l'umanità*, in *Rivista di diritto internazionale*, 5, 2004, pp. 5-6.

⁸¹ C. M. POLIDORI, *Il terrorismo internazionale*, cit., p. 13.

4.2.2. *La situazione antecedente alla Convenzione di New York del 1999*

Fino al termine del secondo conflitto mondiale, tratto caratteristico del fenomeno terroristico, a prescindere da chi ne fosse il soggetto attivo, si era dimostrata la tipologia di destinatari dei relativi atti, ovvero la “*leadership al potere*”⁸².

Al termine di una scia di sangue lunga quasi un secolo si colloca un episodio che avrebbe in qualche modo segnato un punto di svolta nell’atteggiamento della comunità internazionale nei confronti del terrorismo: l’assassinio di Alessandro I di Jugoslavia e del ministro degli esteri francese Barthou avvenuto il 9 ottobre 1934 a Marsiglia, da parte di un esponente dell’Organizzazione Rivoluzionaria Interna Macedone, che mirava all’indipendenza della Macedonia dalla Jugoslavia e che era legata agli *Ustascia* di Ante Pavelic. Quest’ultimo era stato nel frattempo arrestato in Italia e la Corte d’Appello di Torino, quello stesso anno, ne negò l’extradizione verso la Francia, sulla scorta della *prassi* consolidatasi a partire dal XIX secolo di non estradare i responsabili dei *delitti politici*⁸³.

Sempre nel 1934, quindi, la Jugoslavia investì della questione la Società delle Nazioni, che, alla luce della gravità dell’episodio⁸⁴, “deliberò [...] di costituire una Commissione destinata a redigere una bozza di Convenzione internazionale in materia di terrorismo”⁸⁵. La Commissione elaborò due distinti progetti: uno riguardava il progetto di Convenzione per la prevenzione e la repressione del terrorismo e l’altro l’istituzione di una Corte penale internazionale competente a giudicare gli atti di terrorismo.

E così, il 16 novembre 1937, la conferenza intergovernativa di Ginevra adottò due Convenzioni dal testo corrispondente ai due progetti. Va sottolineato come la struttura bipartita (repressione-prevenzione) della Convenzione per la prevenzione e la repres-

⁸² *Ibid.*, p. 14; sul punto, cfr. anche D. GIANOLA, *Il volto del terrorismo*, cit., pp. 18–19 Entrambi gli autori elencano una serie di numerosi episodi così manifestatisi.

⁸³ C. M. POLIDORI, *Il terrorismo internazionale*, cit., p. 15 L’autore ricorda, infatti, che “Nella prima metà dell’800 si era, infatti, consolidata la prassi di non estradare i responsabili di delitti politici, consuetudine che il Belgio, per primo, nel 1830, aveva recepito nella propria Carta Costituzionale; principio che, tuttavia, a seguito del fallito attentato a Napoleone III da parte di Célestin Jules Jacquin, il Belgio era stato costretto a rivedere con la legge del 22 marzo 1856, escludendo che dal novero dei delitti politici l’attentato contro la vita di un capo di Stato o di un suo familiare: “Non sarà reputato delitto politico né fatto connesso a un simile delitto l’attentato contro la persona del capo di un governo straniero o contro quelle dei membri della sua famiglia quando questo attentato dia luogo a un delitto, sia di assassinio sia di avvelenamento”.

⁸⁴ A. GIOIA, *Terrorismo internazionale, crimini di guerra e crimini contro l’umanità*, cit., p. 8. L’A. ricorda che “[f]in dal 20 novembre 1926 la Romania aveva proposto, in seno alla Società delle Nazioni, l’elaborazione di una convenzione internazionale in materia.”

⁸⁵ C. M. POLIDORI, *Il terrorismo internazionale*, cit., p. 15.

sione del terrorismo⁸⁶ avrebbe poi caratterizzato tutti gli atti pattizi successivi. Entrambe le Convenzioni non sarebbero mai entrate in vigore in quanto l'intervento del secondo conflitto mondiale impedì di raggiungere il numero necessario di ratifiche⁸⁷. Ciò nondimeno, quella relativa alla prevenzione ed alla repressione del terrorismo rappresenta un primo tentativo di affrontare il problema e va ricordata, in particolare: 1) per aver formulato una prima definizione di "atti di terrorismo"⁸⁸, ancorché ancorata, quanto alle modalità esecutive, ad un certo numero di reati tassativamente elencati, rispetto ai quali, peraltro, si sancisce un obbligo di penalizzazione⁸⁹; 2) per aver affrontato la questione relativa all'estradizione non solo riaffermando il principio dell'*aut dedere aut iudicare*, ma anche incoraggiando le Parti ad astenersi dal sollevare l'eccezione all'estradizione del terrorista in relazione alla pur sempre possibile qualificazione come *reati politici* dei fatti elencati dal combinato disposto degli artt. 1 e 2⁹⁰; inoltre, sul punto, la Convenzione relativa all'istituenda Corte penale "offriva agli Stati una possibilità

⁸⁶ Il testo francese della Convenzione è riportato in N. RONZITTI, *Europa e terrorismo internazionale: analisi giuridica del fenomeno e convenzioni internazionali*, Milano, 1992, p. 147.

⁸⁷ A. GIOIA, *Terrorismo internazionale, crimini di guerra e crimini contro l'umanità*, cit., p. 10. L'A ricorda che "qualcuno ha suggerito che tra le ragioni della mancata entrata in vigore della Convenzione vi fosse anche l'eccessiva ampiezza della definizione degli atti terroristici", citando T. M. FRANCK - B. B. LOCKWOOD, *Preliminary Thoughts Towards an International Convention on Terrorism*, in *American Journal of International Law*, 1974, p. 70.

⁸⁸ quanto al testo dell'art. 1, par. 2, come suggerito da A. GIOIA, *Terrorismo internazionale, crimini di guerra e crimini contro l'umanità*, cit., p. 9 *sub* nota (8), "[c]onviene riportare il testo originale della definizione, redatto in inglese e francese, anche perché, a mio avviso, il testo francese non corrisponde perfettamente a quello inglese. Il testo francese è il seguente: 'Dans la présente Convention, l'expression 'actes de terrorisme' s'entend des faits criminels dirigés contre un Etat et dont le but ou la nature est de provoquer la terreur chez des personnalités déterminées, des groupes de personnes ou dans le public'. Nel testo inglese si parla invece di 'criminal acts directed against a State and intended or calculated to create a state of terror in the minds of particular persons, or groups of persons or the general public'."

⁸⁹ come riportato da C. M. POLIDORI, *Il terrorismo internazionale negli ordinamenti giuridici dei paesi occidentali e i relativi strumenti di cooperazione giudiziaria e di polizia*, cit., p. 16; sul punto, cfr. più dettagliatamente A. GIOIA, *Terrorismo internazionale, crimini di guerra e crimini contro l'umanità*, cit., pp. 8-9: "l'art. 2 della Convenzione enumerava i seguenti [reati]: (1) -i fatti intenzionali diretti contro la vita, l'integrità personale, la salute o la libertà dei capi di Stato e dei membri della loro famiglia, nonché delle per. sone rivestite di funzioni o incarichi pubblici quando questi fatti fossero stati commessi in ragione di tali funzioni o incarichi; (2) i fatti intenzionali consistenti nella distruzione o nel danneggiamento di beni pubblici o destinati ad un uso pubblico appartenenti ad uno Stato straniero (parte della Convenzione); (3) i fatti intenzionali di natura tale da mettere in pericolo vite umane attraverso la creazione di un «pericolo comune»; (4) il tentativo di commettere uno dei fatti sopra enumerati; (5) il fatto di fabbricare, procurarsi, detenere o fornire armi, munizioni, prodotti esplosivi o sostanze nocive in vista della commissione, in qualsiasi paese, di uno dei fatti sopra enumerati." L'A ricorda, inoltre, che "[l] obbligo di qualificare tali fatti, qualora già non lo fossero, come illeciti penali era, però, previsto solo limitatamente ai fatti diretti contro un'altra parte contraente e, soprattutto, a quelli qualificabili alla stregua di 'atti di terrorismo'".

⁹⁰ B. SAUL, *The Legal Response of the League of Nations to Terrorism*, in *Journal International of Criminal Justice*, 4, 2006, p. 81.

aggiuntiva, costituita, appunto, dal deferimento dell'accusato all'istituenda Corte, in alternativa all'extradizione e al processo nazionale"⁹¹.

In tale quadro, l'ONU ha iniziato ad elaborare convenzioni contro il terrorismo nei primi anni '60 del secolo scorso su *input* dei Paesi del G7 e sulla base dell'esigenza di dare una risposta alla minaccia rappresentata dalle azioni terroristiche riconducibili ai movimenti di liberazione nazionale⁹² e, in particolare, all'OLP. Poiché, però, gli atti terroristici tipici di questi contesti si risolvevano in dirottamenti e prese d'ostaggi, la produzione pattizia in tale fase si limitava a prendere in esame queste condotte, seguendo un *approccio* sostanzialmente *settoriale*⁹³.

In questa fase sono le istituzioni specializzate dell'ONU a prendere l'iniziativa, seguite poi dall'ONU a partire dai primi anni '70. Tra le Convenzioni nate in seno al primo contesto, vanno annoverate: 1) la Convenzione di Tokio del 1963⁹⁴, promossa dall'ICAO; 2) la Convenzione dell'Aja del 1970 per la repressione della cattura illecita di aeromobili⁹⁵, la Convenzione di Montreal del 1971 per la repressione degli atti illeciti diretti contro la sicurezza dell'aviazione civile⁹⁶. Altro intervento rilevante in materia

⁹¹ A. GIOIA, *Terrorismo internazionale, crimini di guerra e crimini contro l'umanità*, cit., p. 8. L'A. aggiunge che "nonostante il preambolo facesse un generico riferimento alla necessità di lottare efficacemente contro gli illeciti internazionali, l'art. 1 si limitava ad attribuire alla Corte la competenza a giudicare gli accusati dei reati previsti dalla Convenzione per la prevenzione e la repressione del terrorismo".

⁹² cfr. C. DI STASIO, *La lotta multilivello*, cit., p. 19.

⁹³ sulla distinzione tra approccio settoriale ed approccio globale, cfr. diffusamente A. GIOIA, *Terrorismo internazionale, crimini di guerra e crimini contro l'umanità*, cit.; sul punto, cfr. anche C. DI STASIO, *La lotta multilivello al terrorismo internazionale*, cit., pp. 33-34, che, però, ne equivoca la portata, attribuendo lo *status* di trattati globali a dodici delle convenzioni promosse in ambito ONU alla data dell'apertura alla firma dell'*International Convention on the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism*.

⁹⁴ Convenzione sui reati e altri atti commessi a bordo di aeromobili, firmata a Tokyo il 14 settembre 1963 retificata con legge 11 giugno 1967, n. 468. Nel testo in francese riportato nella G.U. n. 163/1967, l'art. 1 co. 1 stabilisce che la Convenzione si applica "*a*) aux infractions aux lois pénales; *b*) aux actes qui, constituant ou non des infractions, peuvent compromettre ou compromettent la sécurité de l'aéronef ou de personnes ou de biens à bord, ou compromettent le bon ordre et la discipline à bord".

⁹⁵ adottata il 16 dicembre 1970 e ratificata in Italia con legge 22 ottobre 1973, n. 906. Nel testo francese riportato nella G.U. n. 19/1974, l'art. 1 stabilisce che "[c]omment une infraction pénale (ci-après dénommée 'infraction') toute personne qui, à bord d'un aéronef en vol, *a*) illicitement et par violence ou menace de violence s'empare de cet aéronef ou en exerce le contrôle ou tente de commettre l'un de ces actes, ou *b*) est le complice d'une personne qui commet ou tente de commettre l'un de ces actes".

⁹⁶ adottata il 23 settembre 1971 e ratificata dall'Italia con legge 23 ottobre 1973, n. 906. Nel testo francese riportato nella G.U. n. 19/1974, l'art. 1 stabilisce che "1. Commet une infraction pénale toute personne qui illicitement et intentionnellement: *a*) accomplit une acte de violence à l'encontre d'une personne se trouvant à bord d'un aéronef en vol, si cet acte est de nature à compromettre la sécurité de cet aéronef; *b*) détruit un aéronef en service ou cause à un tel aéronef des dommages qui le rendent inapte au vol ou qui sont de nature à compromettre sa sécurité en vol; *c*) place ou fait placer sur un aéronef en service, par quelque moyen que ce soit, un dispositif ou des substances propres à détruire le dit aéronef ou à lui causer des dommages qui le rendent inapte au vol ou qui sont de nature à compromettre sa sécurité en vol; *d*) dé-

di terrorismo ed annoverabile tra quelli promossi dalle istituzioni specializzate dell'ONU riguarda l'adozione della Convenzione di Vienna del 1980 in tema di protezione fisica dei materiali nucleari, promossa dalla IAEA (Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica)⁹⁷. A distanza di qualche anno, anche sulla spinta del noto attentato verificatosi all'interno dello scalo aeroportuale di Fiumicino nel dicembre del 1985, viene adottato il Protocollo di Montreal del 1988 (modificativo dell'omonima Convenzione del 1971) per la repressione degli atti illeciti di violenza negli aeroporti adibiti all'aviazione civile internazionale⁹⁸. Inoltre, il tristemente noto episodio che aveva riguardato la nave da crociera italiana *Achille Lauro* nell'autunno del 1985 e che aveva evidenziato la non riconducibilità degli atti di terrorismo marittimo alla nozione di pirateria⁹⁹ ha costituito stimolo per l'adozione della Convenzione di Roma del 1988 per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima¹⁰⁰, nonché

truit ou endommagement des installations ou services de navigation aérienne ou en perturbe le fonctionnement, si l'un des actes est de nature à compromettre la sécurité d'aéronefs en vol; e) communique une information qu'elle sait être fautive et, de ce fait, compromet la sécurité d'un aéronef en vol. 2. Commet également une infraction pénale toute personne qui: a) tente de commettre l'une des infractions énumérées au paragraphe 1^{er} du présent article; b) est le complice de la personne qui commet ou tente de commettre l'une de ces infractions.

⁹⁷ adottata il 3 marzo 1980 e ratificata con legge 7 agosto 1982, n. 704. Nel testo francese pubblicato nel S.O. della G.U. n. 277/1982, l'art. 1 stabilisce che: "Aux fins de la présente Convention: a) par 'matières nucléaires', il faut entendre le plutonium à l'exception du plutonium dont la concentration isotopique en plutonium 238 dépasse 80%, l'uranium 233, l'uranium enrichi en uranium 235 ou 233, l'uranium contenant le mélange d'isotopes qui se trouve dans la nature autrement que sous forme de minerai ou de résidu de minerai, et toute matière contenant un ou plusieurs des éléments ou isotopes ci-dessus; b) par 'uranium enrichi en uranium 235 ou 233', il faut entendre l'uranium contenant soit de l'uranium 235, soit de l'uranium 233, soit ceux deux isotopes, en quantité telle que le rapport entre la somme de ces deux isotopes et l'isotope 238 soit supérieur au rapport entre l'isotope 235 et l'isotope 238 dans l'uranium naturel; c) par 'transport nucléaire international', il faut entendre le transport de matières nucléaires conditionnées en vue d'un envoi par tout moyen de transport lorsqu'il doit franchir les frontières de l'Etat sur le territoire duquel il a son origine, à compter de son départ d'une installation de l'expéditeur dans cet Etat et jusqu'à son arrivée dans une installation du destinataire sur le territoire de l'Etat de destination finale."

⁹⁸ adottato il 24 febbraio 1988 e ratificato con legge 30 novembre 1989, n. 394; aggiunge il seguente nuovo paragrafo all'art. 1 della Convenzione di Montreal del 1971 (nel testo francese pubblicato nel S.O. alla G.U. n. 291/1989): "1 bis. Commet une infraction pénale toute personne qui, illicitement et intentionnellement, à l'aide d'un dispositif, d'une substance ou d'une arme:

a) accomplit à l'encontre d'une personne, dans un aéroport servant à l'aviation civile internationale, un acte de violence qui cause ou est de nature à causer des blessures graves ou la mort; ou b) détruit ou endommage gravement les installations d'un aéroport servant à l'aviation civile internationale ou des aéronefs qui ne sont pas en service et qui se trouvent dans l'aéroport ou interrompt les services de l'aéroport, si cet acte compromet ou est de nature à compromettre la sécurité dans cet aéroport."

Inoltre, nel secondo paragrafo dell'art. 1 della medesima Convenzione viene inserito il riferimento al nuovo paragrafo 1 bis.

⁹⁹ cfr. A. GIOIA, *Terrorismo internazionale*, cit., p. 13 sub nota (16).

¹⁰⁰ adottata il 10 marzo 1988 e ratificata con la legge 28 dicembre 1989, n. 422. Nel testo francese pubblicato nel S.O. alla G.U. n. 6/1990, l'art. 3 stabilisce che "1. Comment une infraction pénale toute personne qui illicitement et intentionnellement: a) s'empare d'un navire ou en exerce le contrôle par violence ou

del Protocollo per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza delle installazioni fisse sulla piattaforma continentale¹⁰¹.

A partire dai primi anni '70 del secolo scorso, anche in ambito ONU vengono prese iniziative pattizie rilevanti in materia di terrorismo, anche se secondo il medesimo approccio settoriale già seguito dalle sue Agenzie specializzate nel promuovere le Convenzioni appena accennate¹⁰². Viene anzitutto in considerazione la Convenzione del 1973 per la prevenzione e la repressione dei reati commessi nei confronti di persone che godono di protezione internazionale, compresi gli agenti diplomatici¹⁰³, seguita dalla

menace de violence; ou b) accomplit un acte de violence à l'encontre d'une personne se trouvant à bord d'un navire, si cet acte est de nature à compromettre la sécurité de la navigation du navire; ou c) détruit un navire ou cause à un navire ou à sa cargaison des dommages qui sont de nature à compromettre la sécurité de la navigation du navire; ou d) place ou fait placer sur un navire, par quelque moyen que ce soit, un dispositif ou une substance propre à détruire le navire ou à causer au navire ou à sa cargaison des dommages qui compromettent la sécurité de la navigation du navire; ou e) détruit ou endommage gravement des installations ou services de navigation maritime ou en perturbe gravement le fonctionnement, si l'un de ces actes est de nature à compromettre la sécurité de la navigation d'un navire; ou f) communique une information quelle sait être faussée et, de ce fait, compromet la sécurité de la navigation d'un navire; ou g) blesse ou tue toute personne, lorsque ces faits présentent un lien de connexité avec l'une des infractions prévues aux alinéas a) à f), que celle-ci ait été commise ou tentée. 2. Commet également une infraction pénale toute personne qui: a) tente de commettre l'une des infractions prévues au paragraphe 1: ou b) incite une autre personne à commettre l'une des infractions prévues au paragraphe 1, si l'infraction est effectivement commise, ou est de toute autre manière le complice de la personne qui commet une telle infraction; ou c) menace de commettre l'une quelconque des infractions prévue aux alinéas b), c) et e) du paragraphe 1 si cette menace est de nature à compromettre la sécurité de la navigation du navire en question, ladite menace étant ou non assortie, celons la législation nationale, d'une condition visant à contraindre une personne physique ou morale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque.”

¹⁰¹ adottata il 10 marzo 1988 e ratificata con legge 28 dicembre 1989, n. 422; all'art. 1 fornisce la definizione di “piattaforma fissa” (nel testo francese riportato nel S.O. alla G.U. n. 6/1990, “île artificielle, une installation ou un ouvrage attaché en presence au fond de la mer aux fins de l'exploration ou de l'exploitation de ressource ou a d'autres fins économiques”) ed all'articolo successivo modella le condotte illecite su quelle descritte al citato art. 3 della Convenzione contestualmente adottata.

¹⁰² cfr. sul punto A. GIOIA, *Terrorismo internazionale*, cit., p. 14.

¹⁰³ adottata il 14 dicembre 1973. L'Italia vi ha dato esecuzione con la tecnica del *rinvio*. Infatti, la legge 25 marzo 1985, n. 107, all'art. 1, introduce due aggravanti ad effetto speciale; il comma 1 recita: “Salvo quanto disposto nel capo IV del titolo I del libro II del codice penale, le pene previste per i reati consumati o tentati di omicidio volontario, lesioni volontarie, minaccia, percosse, violenza privata, sequestro di persona, sequestro di persona a scopo di estorsione, sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione, rapina, estorsione, in danno di persona che gode della speciale protezione prevista nell'articolo 1 della Convenzione per la prevenzione e la repressione dei reati contro le persone internazionalmente protette, compresi gli agenti diplomatici, adottata a New York il 14 dicembre 1973, sono aumentate da un terzo alla metà, quando tali reati sono determinati, anche indirettamente, dalle funzioni esercitate dalla persona offesa.”. La seconda aggravante è così contemplata dal 2° comma del medesimo articolo: “Le pene previste per i reati consumati e tentati di violazione di domicilio e danneggiamento, commessi contro uffici e domicili privati appartenenti alle persone indicate nel comma precedente o contro i mezzi di trasporto impiegati dalle suddette persone, sono aumentate da un terzo alla metà, quando tali reati sono determinati, anche indirettamente, dalle funzioni esercitate dalla persona offesa.”.

L'art. 2 individua tre casi di punibilità a richiesta del “Ministro di grazia e giustizia”, ovvero quando: “a) il cittadino [...] commette all'estero uno dei reati indicati nell'articolo 1; b) lo straniero [...] commette all'estero uno dei reati indicati nell'articolo 1 in danno di persona che goda della speciale protezione pre-

Convenzione del 1979 sulla presa di ostaggi¹⁰⁴ e dalla Convenzione del 1998 sulla repressione degli attentati terroristici mediante l'utilizzo di esplosivo¹⁰⁵.

viste dall'articolo 1 della Convenzione per la prevenzione e la repressione dei reati contro le persone internazionalmente protette, compresi gli agenti diplomatici, a causa delle funzioni che essa esercita per conto dello Stato italiano; c) lo straniero [...] commette all'estero uno dei reati indicati nell'articolo 1, quando si trovi nel territorio dello Stato e non sia disposta l'estradizione.”.

¹⁰⁴ adottata il 17 dicembre 1979 e ratificata con legge 26 novembre 1985, n. 718. Nel testo francese riportato nel S.O. alla G.U. n. 292/1985, l'art. 1, co. 1 stabilisce che: “Commet l'infraction de prise d'otages au sens de la présente Convention, quiconque s'empare d'une personne (ci-après dénommée 'otage'), ou la détient et menace de la tuer, de la blesser ou de continuer à la détenir afin de contraindre une tierce partie, a savoir un Etat, une organisation internationale intergouvernementale, une personne physique ou morale ou un groupe de personnes, à accomplir un acte quelconque ou à s'en abstenir en tant que condition explicite ou implicite de la libération de l'otage.” Al 2° comma, aggiunge: “Commet également une infraction aux fins de la présente Convention, quiconque: a) Tente de commettre un acte de prise d'otages ou b) Se rend complice d'une personne qui commet ou tente de commettre un acte de prise d'otages.”

In base all'obbligo di penalizzazione scaturente dall'art. 2 della medesima Convenzione, con la citata legge di ratifica, all'art. 3, viene introdotta un'autonoma ipotesi di reato:

“Chiunque, fuori dei casi indicati negli articoli 289-bis e 630 del codice penale, sequestra una persona o la tiene in suo potere minacciando di ucciderla, di ferirla o di continuare a tenerla sequestrata al fine di costringere un terzo, sia questi uno Stato, una organizzazione internazionale tra più governi, una persona fisica o giuridica od una collettività di persone fisiche, a compiere un qualsiasi atto o ad astenersene, subordinando la liberazione della persona sequestrata a tale azione od omissione, è punito con la reclusione da venticinque a trenta anni.

Si applicano i commi secondo, terzo, quarto e quinto dell'articolo 289-bis del codice penale.

Se il fatto è di lieve entità si applicano le pene previste dall'articolo 605 del codice penale aumentate dalla metà a due terzi.”

Inoltre, all'art. 4, seguendo lo schema già visto a proposito della ratifica della Convenzione del 1973 per la prevenzione e la repressione dei reati commessi nei confronti di persone che godono di protezione internazionale, compresi gli agenti diplomatici, vengono introdotti tre casi di punibilità a richiesta del “Ministro di grazia e giustizia”.

¹⁰⁵ adottata il 12 gennaio 1998 e ratificata con legge 14 febbraio 2003, n. 34. Nel testo francese pubblicato nel S.O. alla G.U. n. 58/2003, dopo aver riportato all'art. 1 le definizioni convenzionali rilevanti, l'art. 2, co. 1 stabilisce che “Commet une infraction au sens de la présente Convention toute personne qui illicitement et intentionnellement livre, pose, ou fait exploser ou détonner un engin explosif ou autre engin meurtrier dans ou contre un lieu public, une installation gouvernementale ou une autre installation publique, un système de transport public ou une infrastructure: a) Dans l'intention de provoquer la mort ou des dommages corporels graves; ou b) Dans l'intention de causer des destructions massives de ce lieu, cette installation, ce système ou cette infrastructure, lorsque ces destructions entraînent ou risquent d'entraîner des parties économiques considérables.”. Al 2° comma, stabilisce inoltre che: “Commet également une infraction quiconque tente de commettre une infraction au sens du paragraphe 1.”. Ed, infine, al 3° comma: “Commet également une infraction quiconque: a) Se rend complice d'une infraction au sens des paragraphes 1 ou 2; b) Organise la commission d'une infraction au sens des paragraphes 1 ou 2 ou donne l'ordre à d'autres personnes de la commettre; c) Contribue de toute autre manière à la commission de l'un ou plusieurs des infractions visées aux paragraphes 1 ou 2 par un groupe de personnes agissant de concert; sa contribution doit être délibérée et faite soit pour faciliter l'activité criminelle générale du groupe ou en servir les buts, soit en pleine connaissance de l'intention du groupe de commettre l'infraction ou les infractions visées.”

La medesima legge di ratifica, all'art. 3 introduce l'art. 280 *bis* c.p. (Atto di terrorismo con ordigni micidiali o esplosivi). L'art. 4 sostituisce il 3° comma dell'art. 1 D.L. 15 dicembre 1979, n. 625, convertito con modificazioni dalla legge 6 febbraio 1980, n. 15, che – come è noto, aveva introdotto l'aggravante ad effetto speciale per i reati commessi “per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico”, comma che sarebbe stato sostituito ulteriormente, circa tre anni più tardi, per effetto dell'art. 1 co. 2, lett. c) della legge 31 luglio 2006, n. 241.

Sotto il profilo strutturale, tutti i trattati sin qui elencati si basano – almeno in parte – sul modello della già ricordata Convenzione del 1937, ovvero si articolano 1) nell’obbligo di qualificare come illecito penale nelle rispettive legislazioni nazionali le fattispecie contemplate nelle Convenzioni; 2) nell’applicazione del principio dell’*aut dedere aut iudicare*, secondo cui la parte sul territorio della quale si trova il responsabile delle fattispecie anzidette ha l’obbligo, alternativamente, di estradarlo alla parte che ne faccia richiesta o di giudicarlo¹⁰⁶.

Per altro verso, va osservato come nel testo dei Trattati meno recenti non vi sia riferimento alcuno al *terrorismo internazionale*, se non – al più – nel preambolo o nel titolo, con ciò esplicitando comunque la finalità perseguita, ovvero la repressione di tale fenomeno. Invero, non potrà sfuggire che tutte le fattispecie incontrate in precedenza fanno generalmente parte di un’azione terroristica, nel senso che una o più di esse non rappresentano altro se non le modalità operative con cui normalmente le azioni terroristiche vengono condotte e portate a termine.

Inoltre, in alcune più recenti Convenzioni le fattispecie contemplate richiamano espressamente la finalità di costringere uno stato o un’organizzazione internazionale a fare o a non fare qualcosa¹⁰⁷. Se da una parte tale finalità non è esattamente sovrapponibile a quella terroristica descritta esplicitamente dalla Convenzione di Ginevra del 1937, dall’altra essa viene considerata, dai Trattati più recenti, come una *tipica finalità terroristica*¹⁰⁸.

4.2.3. La Convenzione ONU in materia di lotta al finanziamento al terrorismo del 1999

Differenziandosi in modo rilevante da quelle sin qui esaminate, merita una particolare considerazione la Convenzione di New York del 1999 sulla repressione del finanziamento al terrorismo¹⁰⁹, che contiene una seppur *indiretta* definizione di *terrorismo*, di estrema importanza, in quanto – come si vedrà nel capitolo dedicato ai reati associa-

¹⁰⁶ A. GIOIA, *Terrorismo internazionale*, cit., pp. 16–17.

¹⁰⁷ Convenzione del 1979 sulla presa d’ostaggi; Convenzione del 1980 sulla protezione dei materiali nucleari; Convenzione del 1988 sulla repressione degli atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima.

¹⁰⁸ A. GIOIA, *Terrorismo internazionale*, cit., p. 17.

¹⁰⁹ adottata dall’Assemblea Generale dell’ONU il 9 dicembre 1999 e resa esecutiva in Italia con legge 14 gennaio 2003, n. 7

tivi, quando ci si soffermerà sul concetto di *finalità di terrorismo* – ad essa “deve riconoscersi una funzione integratrice idonea a conferire concretezza alla fattispecie penale e a delimitarne, in senso favorevole al reo, l'ambito di applicabilità, che sarebbe più ampio e indeterminato ove si accogliesse una nozione sociologica”¹¹⁰ del medesimo fenomeno.

Insieme alla definizione di terrorismo, altra *peculiarità* della Convenzione di New York del 1999 rispetto alle Convenzioni settoriali precedenti va ravvisata nel fatto che “si tratta dell'unica convenzione ad avere come oggetto non più la repressione di singole manifestazioni, ma la prevenzione del terrorismo nella sua interezza, prevenzione da attuarsi tramite la condanna di ogni forma di finanziamento e l'adozione di strumenti repressivi”¹¹¹

Il *Preambolo* della Convenzione dà anzitutto sinteticamente conto del perché di quella che si può definire una svolta epocale rispetto all'unico tentativo – che, come si è visto, era purtroppo fallito – costituito dalla Convenzione di Vienna del 1937 di formulare una definizione globale e globalmente accettata di terrorismo. Nella sua quasi tautologica laconicità, il motivo della svolta suona così: gli Stati Parte erano “profondamente preoccupati dal moltiplicarsi, in tutto il mondo, degli atti di terrorismo in ogni sua forma e manifestazione”.

Lo stesso Preambolo chiarisce anche il percorso seguito per giungere a tale importante risultato¹¹², nonché il significato strategico del contrasto del finanziamento al ter-

¹¹⁰ L. D. CERQUA, *La nozione di “condotte con finalità di terrorismo” secondo le fonti internazionali e la normativa interna*, in C. DE MAGLIE - S. SEMINARA (a cura di), *Terrorismo internazionale*, cit., p. 95.

¹¹¹ C. DI STASIO, *La lotta multilivello*, cit., p. 43.

¹¹² vi si legge, infatti: “ricordando altresì tutte le risoluzioni dell'Assemblea generale in materia, in particolare la risoluzione 49/60 del 9 dicembre 1994 ed il relativo allegato che riproduce la *Dichiarazione sulle misure volte ad eliminare il terrorismo internazionale* [cda], nella quale gli Stati Membri dell'Organizzazione delle Nazioni Unite hanno solennemente ribadito la loro categorica condanna, in quanto criminali ed ingiustificabili, di tutti gli atti, metodi e prassi terroristiche ovunque avvengano ed a prescindere da chi ne siano gli autori, in particolare di quelli che mettono a repentaglio le relazioni amichevoli fra gli Stati ed i popoli e minacciano l'integrità territoriale e la sicurezza degli Stati”. E ancora: “notando che nella *Dichiarazione sulle misure volte ad eliminare il terrorismo internazionale*, l'Assemblea ha inoltre incoraggiato gli Stati ad esaminare con urgenza la portata delle disposizioni giuridiche internazionali in vigore concernenti la prevenzione, la repressione e l'eliminazione del terrorismo in tutte le sue forme e manifestazioni, per accertare che esista un quadro giuridico generale che includa tutti gli aspetti della questione”. Prosegue poi “ricordando la *risoluzione 51/210 dell'Assemblea Generale, in data 17 dicembre 1996* [cda], al cui comma f) paragrafo 3 l'Assemblea invita gli Stati a prendere provvedimenti per prevenire ed impedire, con adeguati mezzi interni, il finanziamento di terroristi o di organizzazioni terroristiche, che abbia luogo sia direttamente sia indirettamente per il tramite di organizzazioni aventi anche, o che pretendono di avere, uno scopo di beneficenza, culturale o sociale o che sono

rorismo, affermando che “il numero e la gravità degli atti di terrorismo internazionale sono in funzione delle risorse finanziarie che i terroristi possono ottenere”.

Per ciò che qui interessa, occorre prendere in esame il contenuto dell’art. 2, par. 1 della Convenzione, che, nell’incriminare – sempre nei limiti già osservati in precedenza, a proposito delle altre Convenzioni settoriali – le condotte di finanziamento, consente di ricavare la sottesa definizione, appunto, di *terrorismo*. Infatti, l’appena ricordata disposizione prende in considerazione la condotta di “ogni persona che, con qualsiasi mezzo, direttamente o indirettamente, illecitamente e deliberatamente fornisce o raccoglie fondi nell’intento di vederli utilizzati, o sapendo che saranno utilizzati, in tutto o in parte, al fine di commettere [alternativamente]: a) un atto che costituisce reato ai sensi e secondo la definizione di uno dei trattati enumerati nell’allegato” – riferendosi così a tutte le Convenzioni già esaminate nel precedente sotto-sottoparagrafo, cui si rimanda – “b) ogni altro atto destinato ad uccidere o a ferire gravemente un civile o ogni altra persona che non partecipa direttamente alle ostilità in una situazione di conflitto armato quando, per sua natura o contesto, tale atto sia finalizzato ad intimidire una popolazione o a costringere un governo o un’organizzazione internazionale a compiere o ad astenersi dal compiere, un atto qualsiasi”¹¹³.

Orbene, se da una parte è chiaro che la “definizione generale di terrorismo”¹¹⁴ vada ricavata dalla seconda parte del paragrafo 1 della disposizione, non appare, dall’altra, superfluo tenere presente anche il rinvio alle Convenzioni precedenti, nella misura in cui tale rinvio è in grado, seppur con approccio casistico – di dar conto di quali siano le

altresi implicate in attività illegali quali il traffico illecito di armi, il traffico di stupefacenti e l’estorsione di fondi, ivi compreso lo sfruttamento di persone in vista di finanziare attività terroristiche e considerare, se del caso, l’opportunità di adottare una regolamentazione per prevenire e impedire i movimenti dei fondi sospettati di essere destinati a fini terroristici, senza tuttavia ostacolare in alcun modo la libertà di circolazione dei capitali legittimi, intensificando gli scambi d’informazioni sui movimenti internazionali di tali fondi”, nonché “[...] la *risoluzione 52/165 dell’Assemblea Generale in data 15 dicembre 1997* [cda], con la quale l’Assemblea ha invitato gli Stati a considerare in particolare l’attuazione di misure quali quelle enumerate ai commi a)–f) del paragrafo 3 della *risoluzione 51/210 di detta Assemblea del 17 dicembre 1996*”. Il preambolo ricorda inoltre che “la *risoluzione 53/108 dell’Assemblea Generale, in data 8 dicembre 1998* [cda], con la quale l’Assemblea ha deciso che il Comitato speciale istituito mediante la *risoluzione 51/210 del 17 dicembre 1996*, avrebbe elaborato un progetto di convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo, al fine di completare gli strumenti internazionali esistenti che riguarda il terrorismo”. Sul punto, cfr. A. GIOIA, *Terrorismo internazionale*, cit., p. 32.

¹¹³ nella versione ufficiale in inglese, il testo della lett. b) è il seguente: “*any other act intended to cause death or serious bodily injury to a civilian, or to any other person not taking part in the hostilities in a situation of armed conflict, when the purpose of such act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a Government or an international organization to do or abstain from doing any act*”

¹¹⁴ L. D. CERQUA, *La nozione di “condotte con finalità di terrorismo,”* cit., p. 98.

fattispecie criminose in cui si sostanziano – almeno normalmente – gli atti di terrorismo.

Va infine osservato come, in attesa di una *convenzione globale* in materia di terrorismo, “la cui approvazione è da decenni ostacolata dal dissenso tra gli Stati aderenti all’Onu in merito ai fatti di terrorismo compiuti nel corso di guerre di liberazione e di lotte armate per l’attuazione del principio di autodeterminazione dei popoli”¹¹⁵, proprio la formulazione di una definizione “così ampia[,] da assumere il valore di una *definizione generale* [cda], applicabile sia in tempo di pace che in tempo di guerra”¹¹⁶, “rende ancor più evidente l’opportunità di una corrispondente definizione del reato ‘principale’: può, infatti, apparire paradossale che il finanziamento del terrorismo sia considerato nella sua globalità, quando invece il terrorismo viene considerato limitatamente alle specifiche fattispecie criminose che rientrano nel campo di applicazione delle convenzioni settoriali”¹¹⁷.

4.3. La Convenzione ONU contro la criminalità organizzata transnazionale del 2000

Si era già posto in risalto come, a fronte della sempre più evidente dimensione transnazionale dell’operatività della criminalità organizzata, la lotta a tale fenomeno fosse stata con sempre maggiori frequenza ed enfasi inserita nell’agenda dell’ONU. Si era pure fatto cenno alla concomitante e concorrente dinamica espansiva a livello globale del terrorismo internazionale di matrice jihadista e non solo. Infine, era stato altresì evidenziato – come poi sinteticamente ricostruito a proposito delle Convenzioni ONU in materia di stupefacenti e di terrorismo – come lo sviluppo delle fonti internazionali relative al fenomeno del crimine organizzato avesse le proprie radici in tempi ben anteriori rispetto alla caduta del muro di Berlino e comunque rispetto alle più recenti evoluzioni della c.d. *globalizzazione*.

¹¹⁵ G. INSOLERA, *La normativa sostanziale in materia di terrorismo internazionale*, relazione dattiloscritta per l’Incontro di studio: Terrorismo e crimine transnazionale, tra norme giuridiche, accertamenti probatori e tutela dei diritti, organizzato dal C.S.M. a Roma, 15-17 giugno 2009, p. 8.

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ A. GIOIA, *Terrorismo internazionale*, cit., p. 32.

In tale contesto, la Convenzione di Palermo del 2000¹¹⁸ si pone quale unica e rilevante eccezione rispetto al panorama pattizio che afferisce alle appena ricordate materie, in quanto rappresenta l'unico caso in cui il fenomeno criminale associativo è stato inquadrato – o, almeno, in cui si è tentato di inquadrare – nella propria dimensione *transnazionale* in modo organico, sia sotto il profilo sostanziale, sia sotto quello processuale.

Invero, l'eccezionalità della Convenzione di Palermo va altresì considerata sotto un altro profilo, cioè quello del significativo scostamento dalla generalità degli interventi

¹¹⁸ Per i necessari approfondimenti sulla Convenzione ONU per la lotta al crimine organizzato transnazionale, cfr. G. FERA, *Conferenza per la firma della Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale e relativi protocolli*, in *Riv. di pol.*, 2, 2001; A. SACCUCCI, *Lotta contro il crimine organizzato*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 3, 2001; G. AMARELLI, *La responsabilità delle persone giuridiche e la repressione della criminalità organizzata transnazionale*, in V. (A CURA DI) PATALANO (a cura di), *Nuove strategie per la lotta al crimine organizzato transnazionale*, Torino, 2003; R. BARBERINI, *Entrata in vigore della Convenzione contro il crimine organizzato transnazionale e disegno di legge di ratifica*, in *Cass. pen.*, 11, 2003; F. FRANCESCHELLI, *Al via la ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale*, in *I diritti dell'uomo*, vol. 2, 14, 2003; V. PATALANO, *Criminalità transnazionale e definizione della criminalità organizzata: il requisito dell'organizzazione*, Torino, 2003; G. GRASSO, *L'azione di contrasto alla criminalità organizzata tra la convenzione ONU e l'Azione Comune*, in M. BARILLARO (a cura di), *Criminalità organizzata e sfruttamento delle risorse territoriali*, Milano, 2004; A. NUNZI, *La Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale*, in M. C. BASSIOUNI (a cura di), *La cooperazione internazionale per la prevenzione e la repressione della criminalità organizzata e del terrorismo*, Milano, 2005; G. DE AMICIS, *Reati transnazionali nel mirino dell'ONU. Roma: si alla Convenzione. Cosa cambia*, in *Dir. e giust.*, 20, 2006; G. DE AMICIS - O. VILLONI, *Sulla criminalità organizzata transnazionale e dei suoi protocolli addizionali*, in *Giurisprudenza di merito*, 7-8, 2006; M. DELLI SANTI, *La ratifica della convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale*, in *Riv. di pol.*, 8-9, 2006; R. ALFONSO, *Confisca e sequestro*, in E. ROSI (a cura di), *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. la Convenzione ONU di Palermo*, Milano, 2007; M. ANGELINI, *Riciclaggio*, in E. ROSI (a cura di), *Criminalità organizzata transnazionale*, cit.; A. ASTROLOGO, *Prime riflessioni sulla definizione di reato transnazionale nella 146/2006*, in *Cass. pen.*, 4, 2007; A. BONDI, *Intralcio alla giustizia*, in E. ROSI (a cura di), *Criminalità organizzata transnazionale*, cit.; A. CONFALONIERI, *Il ruolo della vittima e la sua tutela*, in E. ROSI (a cura di), *Criminalità organizzata transnazionale*, cit.; A. DI MARTINO, *Criminalità organizzata e reato transnazionale, diritto penale nazionale: l'attuazione in Italia della cd. Convenzione di Palermo*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 1, 2007; S. FIORE, *Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato*, in E. ROSI (a cura di), *Criminalità organizzata transnazionale*, cit.; F. MARENGHI, *La responsabilità delle persone giuridiche nel crimine organizzato transnazionale*, in E. ROSI (a cura di), *Criminalità organizzata transnazionale*, cit.; G. MARRA, *Contrasto e prevenzione della corruzione pubblica transnazionale*, in E. ROSI (a cura di), *Criminalità organizzata transnazionale*, cit.; G. MICHELINI - G. POLIMENI, *La cooperazione giudiziaria nella Convenzione di Palermo: estradizione e assistenza giudiziaria*, in E. ROSI (a cura di), *Criminalità organizzata transnazionale*, cit.; G. MICHELINI - G. POLIMENI, *Il fenomeno del crimine transnazionale e la Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale*, in E. ROSI (a cura di), *Criminalità organizzata transnazionale*, cit.; G. MICHELINI - G. POLIMENI, *Le linee guida della Convenzione di Palermo e la legge italiana di ratifica*, in E. ROSI (a cura di), *Criminalità organizzata transnazionale*, cit.; B. PIATTOLI, *La cooperazione giudiziaria nella Convenzione di Palermo: estradizione e assistenza giudiziaria*, in E. ROSI (a cura di), *Criminalità organizzata transnazionale*, cit.; *Le linee guida della Convenzione di Palermo e la legge italiana di ratifica*, in E. ROSI (a cura di), *Criminalità organizzata transnazionale*, cit.; A. CENTONZE, *Criminalità organizzata e reati transnazionali*, Milano, 2008; S. FAIELLA, *Riciclaggio e crimine organizzato transnazionale*, cit.

tradizionalmente assicurati dall'ONU in materia penale¹¹⁹. Infatti, in tale settore l'ONU sviluppa “una vasta serie di attività tra loro per natura anche molto diverse, e la produzione di norme internazionali ne è solo una componente”¹²⁰. E, quindi, non appare un caso che il Programma delle Nazioni Unite per la prevenzione del crimine e la giustizia penale del 1991 avesse indicato “solo all'ultimo posto la funzione di sviluppo e promozione di strumenti internazionali, facendola intenzionalmente precedere da quelle di ricerca ed analisi dei fenomeni e delle tendenze criminali, di scambio e diffusione di informazioni sulla criminalità e sui sistemi di giustizia e di prevenzione, di formazione e specializzazione del personale, di assistenza tecnica internazionale”¹²¹. Con ciò indicando la chiara scelta “politica” di mantenere gli interventi normativi di settore nell'ambito della massima “residualità”¹²².

In tale quadro di eccezionalità dell'intervento va a collocarsi anche la Convenzione ONU contro la *corruzione*¹²³ – tema strettamente legato a quella della criminalità organizzata in tutti gli interventi normativi internazionali e, come si vedrà in seguito, sovranazionali di settore – che, insieme a quella di Palermo del 2000, rappresenta “il risultato di un preciso (seppure mai ufficialmente proclamato in termini generali) orientamento della *Commissione per la prevenzione del crimine e la giustizia penale*, che, già dalla sua prima riunione nel 1992, [aveva] dato priorità alle questioni della cooperazione internazionale nella lotta alla ‘grande criminalità’”¹²⁴.

¹¹⁹ sul punto, cfr. ampiamente G. MICHELINI - G. POLIMENI, *Il fenomeno del crimine transnazionale*, cit.; A. NUNZI, *La Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale*, cit.

¹²⁰ G. MICHELINI - G. POLIMENI, *Il fenomeno del crimine transnazionale*, cit., p. 1.

¹²¹ *Ibid.*

¹²² *Ibid.*, p. 2; a tal proposito, gli autori riportano un passaggio del par. 20 della Risoluzione dell'Assemblea Generale ONU 46/152 del 18 dicembre 1991 “Creation of an effective United Nations crime prevention and criminal justice programme”: “Il programma può anche includere, quando appropriato, nel rispetto della sovranità degli Stati, l'esame dell'efficacia e dell'applicazione degli strumenti internazionali in tema di prevenzione del crimine e giustizia penale e, quando necessario, del loro ulteriore sviluppo e della loro promozione.”

¹²³ adottata a Merida il 9 dicembre 2003 e recepita con legge 3 agosto 2009, n. 116 (“Ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, nonché norme di adeguamento interno e modifiche al codice penale e al codice di procedura penale”).

¹²⁴ G. MICHELINI - G. POLIMENI, *Il fenomeno del crimine transnazionale*, cit., p. 3.

4.3.1. *Da Napoli a Palermo*

E' stato già ripetutamente sottolineato come il movimento espansivo della *criminalità organizzata* avesse ricevuto un formidabile impulso, per ragioni essenzialmente geopolitiche, proprio dalla *globalizzazione* economica conseguita alla frantumazione dell'ex blocco sovietico.

In tale fase espansiva, oltre all'accresciuta capacità di operare oltre confine, le organizzazioni criminali hanno sviluppato altre preoccupanti *mutazioni genetiche* – ci si passi la metafora un po' abusata –, finendo per acquisire nuove e più insidiose capacità criminali – prima tra tutte, la disinvolta capacità di operare sui mercati finanziari – e modificando profondamente le modalità d'interazione sia, diciamo così, inter-gruppo, sia con i singoli.

Tali *mutazioni* sono alla base, in buona sostanza, non solo – sul piano generale – della correlativa e comunque tardiva evoluzione degli strumenti di contrasto sia interni, sia internazionali e sovranazionali, ma anche di alcune probabili degenerazioni di tali strumenti medesimi, ad iniziare dalle “‘estroflessioni’ interpretative”¹²⁵ subite dal “(multiforme) modello associativo”¹²⁶ non solo in Italia ma anche – come si vedrà – sia nella Convenzione di Palermo, sia in alcuni interventi normativi in ambito UE, molto probabilmente proprio a causa del ruolo centrale giocato dai rappresentanti italiani in tali contesti, ruolo attribuito loro in virtù dell'indiscussa esperienza italiana nel settore del contrasto alla criminalità organizzata.

Come si avrà modo di vedere più partitamente in seguito, fu la neonata Unione Europea, negli anni successivi a Maastricht, a cambiare atteggiamento in modo più deciso circa l'opportunità di perseguire il crimine organizzato, dotandosi correlativamente di efficaci strumenti di cooperazione prima di polizia e poi giudiziaria. E ciò sulla spinta della progressiva apertura delle frontiere non più solo a merci e servizi, ma anche a persone e capitali, processo iniziato con l'Accordo di Schengen del 1985 e poi proseguito con maggior decisione con l'adozione della Convenzione applicativa di quest'ultimo del 1990, prima e con il Trattato di Amsterdam – che avrebbe inserito Accordo e Convenzione anzidetti, nonché tutto il relativo c.d. *aquis* nel primo pilastro del TUE –, poi.

¹²⁵ l'espressione, particolarmente efficace, è di S. FIORE, *Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato*, cit., p. 104.

¹²⁶ *Ibid.*

In tale “scenario internazionale già in qualche modo favorevole ma ancora non stabilizzato”¹²⁷, quindi, nel 1994, si tiene la Conferenza ONU di Napoli – grazie al “forte impulso italiano”¹²⁸ – sul crimine organizzato, che viene ricordata come una tappa fondamentale nell’*avvicinamento* alla Convenzione di Palermo. In seno a tale Conferenza, infatti, vennero adottati una *Dichiarazione politica* ed un *Piano d’azione globale*, poi fatti propri dall’Assemblea generale, dalla lettura dei quali si evince come, per la prima volta in documenti dell’ONU, si prospettasse la possibilità di elaborare uno strumento giuridico globale per la lotta al *crimine organizzato transnazionale*.

In particolare, con l’appena ricordato Piano d’azione viene rivolto un interrogativo virtualmente rivolto alla comunità internazionale circa la fattibilità di quella che sarebbe passata alla storia come la Convenzione ONU di Palermo: “[c]on riguardo all’opportunità di elaborare strumenti internazionali, quali una Convenzione contro il crimine transnazionale organizzato, la Conferenza ministeriale mondiale contro il crimine organizzato transnazionale chiede alla Commissione per la prevenzione del crimine e la giustizia penale di avviare l’attività di richiedere le opinioni dei governi sull’impatto di tale Convenzione e sui temi che da essa potrebbero essere trattati”.

L’atteggiamento prudentiale che traspare dal passaggio del Piano appena riportato trova facile spiegazione nella tradizionale diffidenza, se non proprio resistenza, di molti membri della comunità internazionale a porre in discussione argomenti afferenti a scelte di politica criminale da sempre tra le massime espressioni della sovranità nazionale.

Ed infatti, negli anni successivi e “sino alla risoluzione dell’Assemblea generale del 1998 con cui venne creato il Comitato *ad hoc* incaricato di elaborare il testo della Convenzione, il dibattito nelle sedi ufficiali dell’ONU fu caratterizzato dalla discussione su tali dubbi e dall’opera di persuasione che i fautori della Convenzione esercitarono su i governi meno disponibili. Gli esiti di conferenze ministeriali regionali tenutesi per l’America Latina nel 1995 (Buenos Aires) e per l’Africa nel 1997 (Dakar) contribuirono a quest’opera di persuasione”¹²⁹.

Invero, la Conferenza di Napoli ha prodotto effetti anche sotto il profilo della definizione del concetto di criminalità organizzata, problema che, “con quelli del campo di

¹²⁷ G. MICHELINI - G. POLIMENI, *Il fenomeno del crimine transnazionale*, cit., p. 9.

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ *Ibid.*, p. 10.

applicazione della Convenzione e della criminalizzazione”¹³⁰, ha caratterizzato il lungo percorso redazionale della Convenzione medesima. E’ stato infatti ricordato come

il Piano d'azione globale di Napoli, mentre al paragrafo 11 raccomanda alla comunità internazionale di “[...] adottare un concetto generale concordato di crimine organizzato come base per risposte nazionali tra loro maggiormente compatibili e per una più efficace cooperazione internazionale”, al par. 12 poi precisa – con piena soddisfazione delle proposte allora presentate dalla delegazione italiana – che “Per effettivamente combattere il crimine organizzato, gli Stati, ogniqualvolta stabiliscono strategie, politiche, leggi e altre misure, dovrebbero tenere in considerazione le caratteristiche strutturali ed il *modus operandi* dello stesso. Per quanto il loro insieme non costituisca una definizione giuridica o completa del fenomeno, le seguenti caratteristiche sono da considerarsi tipiche [del crimine organizzato]: organizzazione in gruppo per commettere reati; collegamenti gerarchici e relazioni personali che permettono ai capi di controllare il gruppo; violenza, intimidazione e corruzione usate per acquisire profitti o controllare territori o mercati; riciclaggio dei proventi illeciti sia per sviluppare attività criminali sia per inserirsi nel campo dell'economia lecita; capacità di espandersi in qualsiasi nuova attività ed al di là dei confini nazionali; e cooperazione con altri gruppi criminali organizzati transnazionali”¹³¹.

La direttiva appena menzionata non pare aver prodotto particolari effetti sull’orientamento assunto dalle parti in ordine al problema della definizione di *crimine organizzato* nel corso della fase preparatoria della Convenzione, tanto che

si assistette alla contrapposizione tra il partito di chi avrebbero voluto includere nella Convenzione una definizione di crimine organizzato accompagnata da una classificatoria e tassativa lista di reati "commessi da gruppi criminali organizzati", di modo che il concetto di crimine organizzato sarebbe stato in conclusione corrispondente alla somma di tale lista di fattispecie; e il partito di chi riteneva invece che la Convenzione “[...] avrebbe meglio ottenuto i suoi scopi se fosse stata ispirata dalla convinzione che il crimine organizzato può essere meglio attaccato se ci si concentra non tanto sulle attività nelle quali i gruppi criminali si impegnano di volta in volta, bensì sulle strutture e sulle forme tipiche e generiche del loro agire [...]. Secondo questa prospettiva, sarebbe [stato] esercizio futile tentare di riconoscere e coprire nella Convenzione tutte le possibili attività della criminalità organizzata [...], dovendo invece la Convenzione aspirare alla

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ *Ibid.*, pp. 10–11; traduzione dall’inglese e testo tra parentesi quadre degli autori citati.

*eliminazione delle organizzazioni criminali a prescindere da quali siano le specifiche attività criminali. da esse intraprese [...]*¹³²

Non si fatica a comprendere il rispettivo perché di entrambe le posizioni, ma soprattutto della prima, nella misura in cui 1) una definizione astratta di *crimine organizzato* avrebbe costituito nei fatti una formula indeterminata, i cui contorni potevano apparire di difficile comprensione ed i cui effetti concreti erano di difficile valutazione, tenendo sempre presente che si trattava di porre mano ad un settore rilevante della rispettiva esplicazione della sovranità nazionale, nonché l'oltremodo diversificata tradizione giuridica delle parti; 2) “dover accettare la previsione di incisivi obblighi internazionali [...] nell'assenza di una lista delimitante il campo di applicazione, [riguardando questa] una serie aperta ed indefinita di comportamenti criminali”¹³³ era fonte di imbarazzo.

Alla fine, come si vedrà, prevalse – anche se non in modo netto, non offrendo il testo definitivo della Convenzione una definizione generale di *crimine organizzato* – la seconda ipotesi, essendo stata abbandonata l'opzione di circoscrivere il concetto con riferimento ad una lista di reati e “così rispettando l'essenza della linea-guida, offerta dalla Conferenza di Napoli, di adottare una strategia e, possibilmente, una normativa internazionale imperniata sulle caratteristiche generiche della criminalità organizzata”¹³⁴.

4.3.2. *Il testo definitivo firmato a Palermo*

E così, al termine di un percorso non semplice per i motivi brevemente tratteggiati nel precedente sotto-sottoparagrafo, nel dicembre del 2000 – nel corso della Conferenza di Palermo – viene aperta alla firma¹³⁵ la Convenzione ONU contro la criminalità organizzata transnazionale, che in seguito sarebbe stata comunemente citata come “TOC Convention”¹³⁶ o semplicemente Convenzione di Palermo¹³⁷.

¹³² *Ibid.*, p. 11.

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ *Ibid.*, p. 12.

¹³⁵ già nel corso della Conferenza di Palermo, la Convenzione venne firmata da un numero straordinariamente considerevole di Stati (123). Al 17 marzo 2012, gli Stati parte risultano essere 166, mentre quelli firmatari 147 (fonte: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12&chapter=18&lang=en)

¹³⁶ acronimo derivato dalla denominazione inglese “*Transnational Organized Crime Convention*”, adottata con la risoluzione 55/25 dell'Assemblea generale del 15 novembre 2000 e aperta alla firma degli Stati

Va preliminarmente osservato che, pur nella già ricordata eccezionalità di tale Convenzione, essa “si inquadra pur sempre nel filone degli esistenti trattati di diritto penale delle Nazioni Unite e di questi ripete non solo la struttura, come si è già detto, ma anche molte regole basilari e spesso individuali disposizioni settoriali”¹³⁸. In tale filone, il legame più forte è individuabile con la Convenzione di Vienna del 1988 contro il traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope, in quanto quest’ultima rappresenta il precedente più significativo in termini di ampiezza delle misure di repressione penale e di cooperazione internazionale e ciò sia rispetto alle Convenzioni settoriali in materia di terrorismo più risalenti, sia rispetto alle Convenzioni di New York del 1997 – in materia di attentati con esplosivi – e del 1999 – in tema di finanziamento al terrorismo –¹³⁹.

L’art. 1 della Convenzione ne chiarisce sinteticamente lo scopo, ovvero quello di “promuovere la cooperazione per prevenire e combattere il crimine transnazionale organizzato in maniera più efficace”. A parte l’evidente sinteticità di tale formulazione, è stato osservato, con riferimento alla cooperazione, che essa “va intesa non in senso stretto, perché la Convenzione non si limita a dettare misure di collaborazione operativa e tecnica tra Stati e prescrive innanzitutto misure destinate ad incidere sull’ordinamento e sui procedimenti nazionali”¹⁴⁰.

Quanto al contenuto, in estrema sintesi ed in via di prima approssimazione, la Convenzione prevede: 1) una serie di definizioni-chiave con l’intento di orientare le legislazioni nazionali circa le *nozioni* di (art. 2): a) *gruppo criminale organizzato*, b) *reato grave*, c) *gruppo strutturato*; d) *beni*, e) *provento del reato*, f) *congelamento o sequestro*, g) *confisca*, h) *reato presupposto*, i) *consegna controllata* e j) *organizzazione regionale d’integrazione economica*; 2) l’obbligo di incriminazione – con i limiti già osservati a proposito di altre Convenzioni di settore – per una serie di fattispecie, tra cui di particolare rilevanza appaiono a) la partecipazione ad un gruppo criminale organizzato (art. 5); b) il riciclaggio (art. 6) e c) la corruzione (art. 8); 3) l’obbligo di penalizzazione della *responsabilità delle persone giuridiche* implicate nelle fattispecie oggetto del ri-

nella Conferenza di Palermo nei giorni 12-15 dicembre 2000, nonché recepita in Italia con legge 16 marzo 2006, n. 146.

¹³⁷ denominazione in realtà ufficializzata con la risoluzione dell’Assemblea generale 54/129 del 1999

¹³⁸ G. MICHELINI - G. POLIMENI, *Il fenomeno del crimine transnazionale*, cit., p. 12.

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ G. MICHELINI - G. POLIMENI, *Le linee guida*, cit., p. 34.

cordato obbligo di incriminazione (art. 10); 4) la predisposizione di un quadro di riferimento in tema di *cooperazione giudiziaria e di polizia*; 5) l'adozione di *misure di protezione per testimoni e vittime*; 6) l'implementazione di tecniche investigative speciali; 7) l'impegno a sviluppare misure di prevenzione volte a infrenare il fenomeno del crimine organizzato (artt. 7, 9 e 31); 7) il rafforzamento dell'azione di contrasto al crimine organizzato attraverso ricerca, analisi, scambio di informazioni e dati e formazione del personale di polizia e giudiziario (art. 29).

Come appare *ictu oculi* dal quadro sintetico dei contenuti appena tracciato, l'approccio seguito nella predisposizione del testo della Convenzione è, per così dire, "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 compiutezza"¹⁴¹.

L'approccio seguito fa sì che le disposizioni convenzionali dispieghino il proprio effetto praticamente su tutti i segmenti del sottosistema penale interno per la criminalità organizzata. In considerazione di ciò ed anche dell'economia contenutistica ed espositiva del presente lavoro, in questa sede ci si limiterà a prendere in esame solamente alcuni aspetti di prioritario interesse, a cominciare dalla definizione della fattispecie associativa e di quella di partecipazione alla prima.

E' stato osservato che la partecipazione ad un'organizzazione criminale così come elaborata dalla Convenzione di Palermo alla ricerca di uno *standard* di incriminazione "è un incrocio fra due diverse prospettive di soluzione al problema: per un verso, la fissazione dei termini di rilevanza dell'organizzazione criminale; per altro verso, la specificazione delle condotte che gli stati aderenti devono incriminare"¹⁴².

Ed, invero, tra le definizioni proposte dall'art. 2, spicca quella di "gruppo criminale organizzato", definito come "*gruppo strutturato, esistente per un periodo di tempo, composto da tre o più persone che agiscono di concerto al fine di commettere uno o più reati gravi o reati stabiliti dalla presente Convenzione, al fine di ottenere, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o un altro vantaggio materiale [ccda]*". Rin-

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 33.

¹⁴² V. MILITELLO, *Partecipazione all'organizzazione criminale e standards internazionali d'incriminazione. La proposta del Progetto comune europeo di contrasto alla criminalità organizzata*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1-2, 2003, para. 2.

viando al paragrafo successivo per un esame più approfondito delle fonti sovranazionali, va qui subito anticipato come l'appena riportata formulazione accolta dalla Convenzione di Palermo appare evidentemente riconducibile a quella rinvenibile nell'art. 1 dell'Azione comune del 1998 relativa alla punibilità della partecipazione ad un'organizzazione criminale negli Stati membri UE¹⁴³.

Soffermandosi brevemente sulla nozione di *gruppo criminale organizzato* offerta dalla TOC si può anzitutto osservare come essa sia realizzata “accostando elementi di tipo naturalistico e di tipo normativo, a loro volta bisognosi di ulteriore ne”¹⁴⁴: nel primo gruppo rientrano la partecipazione di almeno tre persone, l'esistenza di un'attività non estemporanea e concertata fra i soggetti che fanno parte del gruppo; al secondo, invece, il concetto di *gruppo strutturato* e di *infrazione grave*.

La tematica che qui si ripropone è quella che aveva riguardato anche l'elaborazione della ricordata Azione comune del 1998 – intervenuta in epoca, appunto precedente ma che verrà in esame successivamente, per ragioni di ordine espositivo – ovvero la necessità di contemperare il portato delle diverse tradizioni giuridiche rappresentate nel consesso internazionale – sovranazionale, per l'Azione comune – chiamato ad elaborare lo standard di incriminazione.

Più che per i paesi nei cui ordinamenti mancava completamente una qualsiasi nozione di fattispecie associativa, la questione riguardava il contemperamento delle nozioni di reato associativo accolte negli ordinamenti anglosassoni di *common law* (*conspiracy*) e quella – frutto di processi di graduale astrazione e generalizzazione – tipica degli ordinamenti di *civil law*, ad iniziare dall'Italia, che – peraltro, come già in precedenza evidenziato – aveva svolto un ruolo centrale nell'elaborazione di entrambi i testi ricordati.

La definizione funzionalmente offerta dallo stesso art. 2 TOC di *gruppo strutturato* come di “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 [ccda]” appare infatti un compromesso tra le due diverse richiamate impostazioni tradizionali e si

¹⁴³ Azione comune 98/733/GAI, adottata ex art. K.3 TUE (versione di Maastricht, non essendo ancora entrato in vigore, a quella data, il Trattato di Amsterdam) il 21 dicembre 1998, in *G.U.C.E. n. L 351* del 29 dicembre 1998, pp. 1-3

¹⁴⁴ V. MILITELLO, *Partecipazione all'organizzazione criminale*, cit., para. 2.

pone – come osservato in precedenza occupandosi della definizione criminologica della criminalità organizzata – quale minimo comun denominatore della percezione che del crimine organizzato hanno, appunto, tutti gli Stati parte di tale Convenzione.

Con riferimento alla nozione di “infrazione grave” va solo brevemente considerato come il limite edittale assunto a parametro di tale gravità – fissato in quattro anni nel massimo – non sembra tenere adeguatamente in conto le differenti sensibilità – per così dire – che i diversi ordinamenti destinatari dei precetti contenuti nella Convenzione dimostrano nei confronti del rigore sanzionatorio. In particolare, l’Italia si colloca tra i Paesi in cui tale rigore veleggia ampiamente sopra la media, con ciò determinandosi un’estensione rilevante nel raggio d’azione delle disposizioni della Convenzione che fanno riferimento al concetto, appunto, di infrazione grave.

Altre definizioni rilevanti – nella misura in cui circoscrivono l’ambito di applicazione della Convenzione – sono statuite nell’art. 3 della medesima. Il primo paragrafo stabilisce che la Convenzione si applichi, “salvo disposizione contraria, alla prevenzione, investigazione e all’esercizio dell’azione penale” rispetto: a) “[a]i reati stabiliti ai sensi degli artt. 5, 6, 8 e 23”, ovvero a quelli di partecipazione ad un gruppo criminale organizzato, riciclaggio dei proventi del crimine, corruzione ed intralcio alla giustizia; b) alle *infrazioni gravi* laddove i reati siano di natura transnazionale e vedono coinvolto un *gruppo criminale organizzato*.

Lo stesso art. 3, al paragrafo 2, fornisce la definizione di *infrazione di natura transnazionale*, stabilendo che un reato è da considerarsi transnazionale quando sia commesso a) in più di uno Stato; b) in uno Stato, ma una parte sostanziale della sua preparazione, pianificazione, direzione o controllo avvenga in un altro Stato; c) in uno Stato, ma in esso sia implicato un *gruppo criminale organizzato* impegnato in attività criminali in più di uno Stato; d) in uno Stato ma abbia effetti sostanziali in un altro Stato.

L’art. 5 della Convenzione assume un significato centrale, fornendo le coordinate per la penalizzazione della partecipazione ad un gruppo criminale organizzato. Quello della condotta di partecipazione è – come si vedrà meglio a proposito dei reati associa-

tivi, nel relativo Capitolo¹⁴⁵ – un tema di eccezionale centralità per il contesto ordinamentale italiano, nell'economia del funzionamento del sottosistema penale *de quo*.

Secondo la disposizione in esame, “[c]iascuno Stato Parte adotta le misure legislative e di altra natura necessarie a conferire il carattere di reato, laddove commesso intenzionalmente: (a) ad una o a entrambe delle seguenti condotte quali *reati distinti* da quelli che comportano il tentativo o la consumazione di un'attività criminale: (i) l'accordarsi con una o più persone per commettere un reato grave, per un fine concernente direttamente o indirettamente il raggiungimento di un vantaggio economico o altro vantaggio materiale, e, laddove richiesto dalla legislazione interna, riguardante un atto commesso da uno dei partecipanti in virtu' di questa intesa o che coinvolge un *gruppo criminale organizzato*; (ii) la condotta di una persona che, consapevole dello scopo e dell'attività criminale in generale di un *gruppo criminale organizzato* o della sua intenzione di commettere il reato in questione; partecipa attivamente[:] a. alle attività criminali del *gruppo criminale organizzato*; b. ad altre attività del *gruppo criminale organizzato*, consapevole che la sua partecipazione contribuirà al raggiungimento del suddetto scopo criminoso; (b) all'organizzare, dirigere, facilitare, incoraggiare, favorire o consigliare la perpetrazione di un *reato grave* che coinvolge un *gruppo criminale organizzato* [ccda]”.

In base alla disposizione appena riportata, quindi, si prevede la penalizzazione, alternativamente, 1) del *mero accordo* diretto a commettere un *grave reato collegato al gruppo criminale organizzato*, dall'altra 2) della *partecipazione vera e propria* alle attività dell'organizzazione, non solo a) prendendo direttamente e personalmente parte alle attività criminali del gruppo, b) ma anche prestando qualsiasi altra attività, con la necessaria consapevolezza che la stessa contribuirà al raggiungimento degli scopi sociali.

Anche tale disposizione riflette chiaramente lo sforzo di raggiungere una soluzione di compromesso tra le diverse tradizioni giuridiche di cui le parti sono portatrici, almeno con riferimento a quelle che già prevedevano reati associativi nel proprio ordinamento.

A ben vedere, comunque, soprattutto nella costruzione della condotta partecipativa, non si fa fatica a rinvenire le più che visibili tracce del rilevante contributo ideativo ap-

¹⁴⁵ cfr. *infra*, Cap. III

portato dai rappresentanti italiani che hanno partecipato al gruppo di lavoro responsabile della stesura del testo poi adottato.

Altro capitolo importante introdotto dalla Convenzione di Palermo riguarda la responsabilità penale delle persone giuridiche (art. 10), in relazione alle quali ciascuno Stato parte viene chiamato ad “adottare le misure necessarie, conformemente ai suoi principi giuridici, per determinare la responsabilità delle persone giuridiche che partecipano a *reati gravi* implicanti un gruppo criminale organizzato e che commettono i [già ricordati] reati di cui agli artt. 5, 6, 8 e 23” della Convenzione».

In relazione alle persone giuridiche, però, non viene stabilito un obbligo di incriminazione, ma quello di concepire la loro responsabilità secondo lo schema alternativo della responsabilità penale, civile o amministrativa, senza pregiudizio, però, per la responsabilità penale delle persone fisiche che hanno commesso i reati corrispondenti. Quindi, come chiarisce l’ultimo paragrafo della disposizione, l’obbligo assunto dagli Stati-parte è quello di comunque sanzionare – in una delle forme prima citate – e non quello di incriminare.

Tra le disposizioni di chiusura, per la parte che qui più direttamente interessa, vale la pena di soffermarsi sull’art. 34 che, dopo aver riaffermato, al primo paragrafo, l’obbligo delle parti di adottare – “conformemente ai *principi fondamentali* della propria legislazione interna” – le necessarie misure legislative ed amministrative per rendere effettiva l’attuazione degli obblighi contratti aderendo alla Convenzione, al paragrafo successivo stabilisce che gli obblighi di incriminazione anzidetti devono essere resi efficaci nella legislazione interna “*indipendentemente* dalla *natura transnazionale* o dal *coinvolgimento* di un *gruppo criminale organizzato*”, fatta eccezione per i casi in cui ex art. 5 tale coinvolgimento sia espressamente previsto.

Anticipiamo qui, per esigenze di economia espositiva, qualche considerazione sull’importanza della Convenzione e sull’impatto delle sue disposizioni sull’ordinamento interno italiano. Come già ricordato, essa ha avuto piena attuazione soltanto nel 2006¹⁴⁶ e, dall’esame della legge di ratifica ed esecuzione, emerge come sul piano sostanziale l’intervento legislativo sia stato minimale, soprattutto per quanto attiene ai reati associativi.

¹⁴⁶ legge 16 marzo 2006, n. 146

Evidentemente il legislatore deve aver ritenuto che il nutrito numero di fattispecie associative già contemplate nel nostro codice penale e nelle leggi speciali potesse coprire tutti gli obblighi contratti con la Convenzione di Palermo. A prescindere dal relativo dibattito dottrinale, è abbastanza evidente che – nei termini che potranno cogliersi dal progredire della presente esposizione – il legislatore italiano abbia perso un’occasione particolarmente propizia per rimettere mano ad un impianto normativo che soffre pesantemente di un *deficit di determinatezza* dagli effetti che sono sotto gli occhi di tutti, soprattutto quando il raggio d’azione di siffatte fattispecie congenitamente indeterminate viene esteso a dismisura attraverso il ricorso alla clausola di cui all’art. 110 c.p..

Ciò nondimeno, come sarà più chiaro tra breve, il fatto che la Convenzione di Palermo venga espressamente richiamata nei *considerando* della Decisione Quadro 2008/841/GAI potrà in qualche misura costringere l’interprete a valorizzarne la funzione integratrice delle norme interne che in quelle pattizie *de quibus* si rispecchino. Non diversamente da come è già accaduto – in un parallelismo almeno potenziale – nell’interpretazione dell’elemento normativo di *finalità di terrorismo* alla luce della Convenzione ONU di New York del 1999 in materia di finanziamento al terrorismo e della Decisione Quadro 2002/475/GAI in materia di contrasto al terrorismo.

Spostando invece l’attenzione sugli altri e più corposi versanti investiti dal testo della convenzione, con riferimento agli strumenti di *cooperazione giudiziaria e di polizia* e di contrasto all’accumulazione illecita degli *asset finanziari e patrimoniali* da parte delle organizzazioni criminali, la situazione appare ben diversa, avendo la legge (ac)colto più proficuamente il testo pattizio. Basti pensare, tanto per citare un esempio, al pur più volte rimaneggiato art. 9 l. 146/2006 in tema di operazioni *sotto copertura*.

5. Normativa di riferimento in ambito europeo

Anche se a prima vista potrebbe apparire esorbitante rispetto al raggio d’azione di questo lavoro, non ci si può esimere dal prendere in esame per sommi capi l’architettura istituzionale che, a partire dal secondo dopoguerra del secolo scorso, è andata strutturandosi nei rapporti di cooperazione tra un numero via via crescente di paesi europei e

non solo¹⁴⁷. E ciò in quanto 1) tra gli atti pattizi e non prodotti da tale infrastruttura istituzionale vi sono alcuni dei più significativi strumenti normativi di natura sovranazionale ed internazionale per la lotta alla *criminalità organizzata*; 2) seppur con i dovuti distinguo e nei limiti insiti nella loro natura, tali strumenti si inseriscono nella gerarchia delle fonti in posizione sovraordinata rispetto alle norme che, nel nostro ordinamento, regolano la materia che qui interessa.

Il processo d'integrazione europea nasce come risposta geopolitica al problema di come evitare che l'Europa diventasse nuovamente teatro di una guerra devastante come si era rivelato il secondo conflitto mondiale, nonché come risposta al pericolo rappresentato dall'espansione a Ovest del blocco sovietico. Sotto il profilo degli strumenti utilizzati, si può affermare che tale processo ha seguito due differenti approcci: quello *intergovernativo* – che involge esclusivamente il rapporto tra stati-nazione – e quello *federalista* (che oggi viene detto *comunitario*) – che si muove sul piano *sovranazionale*. Inoltre, sotto il differente profilo delle modalità con cui l'obiettivo dell'integrazione viene perseguito, si possono distinguere tre *approcci*: quello generale, quello “per setto-

¹⁴⁷ Per i necessari approfondimenti sul tema, cfr. A. BERNARDI, *I tre volti del “diritto penale comunitario,”* in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2, 1999; V. MILITELLO, *Agli albori di un diritto penale comune in Europa: il contrasto al crimine organizzato*, in V. MILITELLO *et alt.* (a cura di), *Il crimine organizzato*, cit.; L. SALAZAR, *La costruzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia dopo il Consiglio europeo di Tampere*, in *Cass. pen.*, 4, 2000; M. PAPA, *Repressione del crimine organizzato: incertezze italiane e prospettive transnazionali*, cit.; V. MILITELLO, *Partecipazione all'organizzazione criminale*, cit.; G. GRASSO, *L'azione di contrasto alla criminalità organizzata tra la convenzione ONU e l'Azione Comune*, cit.; V. MILITELLO, *Gli strumenti di contrasto al crimine organizzato in sede europea*, in M. BARILLARO (a cura di), *Terrorismo e crimini contro lo Stato*, cit.; A. NUNZI, *Dichiarazione del Consiglio Europeo sulla lotta al terrorismo del 25 marzo 2004: le iniziative di Europol e le iniziative di coordinamento*, in M. BARILLARO (a cura di), *Terrorismo e crimini contro lo Stato*, cit.; A. IOPPOLO, *La repressione del terrorismo internazionale nella recente giurisprudenza italiana e comunitaria*, Torino, 2006; V. MANES, *L'incidenza delle “decisioni-quadro” sull'interpretazione in materia penale: profili di diritto sostanziale*, in *Cass. pen.*, 3, 2006; C. SOTIS, *Il diritto senza codice*, cit.; ID, *Il caso Pupino: profili sostanziali*, in F. SGUBBI - V. MANES (a cura di), *L'interpretazione conforme al diritto comunitario in materia penale: atti del convegno svoltosi presso la Scuola Superiore di Studi Giuridici dell'Università di Bologna, 31 marzo 2006*, Bologna, 2007; A. CENTONZE, *Criminalità organizzata e reati transnazionali*, cit.; C. SOTIS, *Diritto comunitario e giudice penale, in Il corriere del merito. Le rassegne - Numero speciale*, 2, 2008; C. SOTIS, *Le novità in tema di diritto penale europeo*, in P. BILANCIA - M. D'AMICO (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2009; C. DI STASIO, *La lotta multilivello*, cit.; S. MIGLIORINI, *La continuità degli atti comunitari e del terzo pilastro dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Riv. dir. internaz.*, 2, 2010; A. DI NICOLA, *Contro la criminalità organizzata in Europa*, cit.; G. BIONDI, *La cooperazione giudiziaria in materia penale nello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia prima e dopo il Trattato di Lisbona*, relazione dattiloscritta per l'incontro sul tema “Fonti normative e giurisprudenziali del diritto dell'Unione Europea riservato ai magistrati nominati con D.M. 5/08/2010” organizzato dal C.S.M. a Roma tra il 3 ed il 5 ottobre 2011.

ri” e quello di tipo “orizzontale-economico”, che poi avrebbe prevalso sugli altri fino ad evolversi nell’attuale assetto dell’UE.

La linea di approccio generale, di tipo intergovernativo, tendeva a promuovere l’integrazione europea muovendo lungo due direttrici, quella economica e quella politica. La prima si sostanziò nell’adozione dell’*European Recovery Program* (E.R.P.), più noto come *Piano Marshall*¹⁴⁸. In tale quadro venne istituita l’Organizzazione Europea per la Cooperazione Economica (OECE), “poi trasformata nel 1960 in Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) ed estesa via via a vari Paesi occidentali non europei (il gruppo dei ‘Paesi dell’OCSE’ [rappresenta ...], sullo sfondo dei rapporti economici mondiali, l’occidente industrializzato contrapposto ai Paesi in via di sviluppo)”¹⁴⁹. Sul versante della *cooperazione politica*, in esito al Congresso d’Europa tenutosi all’Aja nel maggio del 1948 e presieduto da Winston Churchill. Nel contesto del Congresso, si scontrarono due diverse visioni di integrazione, quella *unionista* e quella *federalista*. Vennero tra l’altro poste le basi per l’adozione del Trattato di Londra che, nel maggio dell’anno seguente, istituiva il Consiglio d’Europa, tra i cui dieci¹⁵⁰ Paesi fondatori figurava anche l’Italia.

Quanto all’approccio “per settori”, esso era sostenuto dai Paesi che aderivano alla visione federalista dell’Europa – da perseguirsi attraverso un processo graduale – e che vedevano di buon grado la creazione di un’organizzazione sovranazionale che esercitasse (parte dei) poteri delle singole nazioni aderenti. Sono figlie di questa visione sia la CECA (Comunità europea del carbone e dell’acciaio) sia la CED (Comunità europea di difesa), progetto prima sostenuto e poi abortito per volontà della Francia.

Infine, fu l’approccio orizzontale-economico a prevalere nel senso di sviluppare, pur sempre in un’ottica federalista, forme di integrazione che abbracciassero orizzontalmente l’intera economia dei paesi europei. Espressione di questa rinnovata visione dell’integrazione europea sono i Trattati di Roma del 1957, istitutivi dell’EURATOM (Comunità europea dell’energia atomica) e della CEE (Comunità Economica Europea),

¹⁴⁸ dal nome di George Marshall, segretario di stato statunitense che lo ideò e lo annunciò nel noto discorso tenuto il 5 giugno 1947 presso l’Università di Harvard

¹⁴⁹ B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 1992, p. 170.

¹⁵⁰ Belgio, Danimarca, Francia, Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi, Norvegia, Gran Bretagna e Svezia, oltre all’Italia.

nonché la Convenzione di Stoccolma del 1960, istitutiva dell'EFTA (*European Fair Trade Association*).

Tracciato questo breve e sintetico quadro di contesto, va subito precisato che le fonti di diritto internazionale e sovranazionale di più diretto interesse nell'economia del presente lavoro vanno ricercate nel corpus normativo promosso o prodotto nel tempo in seno: 1) al Consiglio d'Europa, che ha mantenuto l'iniziale fisionomia sino ai nostri giorni ed ha elaborato numerose Convenzioni in tema di diritto e procedura penale; 2) alla CEE prima ed alla UE, poi, nel quadro di un processo evolutivo piuttosto complesso (iniziato a Roma nel 1957 e terminato, per ora, a Lisbona nel 2007), caratterizzato da un graduale passaggio dai temi dell'integrazione economica a quelli di una sempre più "spinta" integrazione politica.

5.1. La creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia comuni

Come già accennato poc'anzi, il processo di integrazione europeo prende vita negli anni immediatamente successivi alla fine del secondo conflitto mondiale. Fallito ogni tentativo di integrazione politica, l'unico obiettivo realisticamente realizzabile si dimostrò quello della creazione di un *mercato unico*, che assicurasse la *libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali* secondo i principi della *libera concorrenza*.

Dopo il fallimento di inizio anni '50, il capitolo relativo alla *cooperazione politica europea* (CPE) non si chiude definitivamente. Relegata in seno all'attività del Consiglio Europeo, una sorta di istanza superiore che comporta riunioni periodiche dei Capi di Stato o di Governo, essa viene prima codificata e regolamentata con l'Atto Unico Europeo del 1986 e, poi, sviluppata nel Trattato di Maastricht, ancorché lasciata al di fuori dall'area comunitaria in senso stretto, ovvero quella di incidenza dei poteri formali di Parlamento, Consiglio, Commissione e, soprattutto, della Corte di Giustizia.

Come si ricorderà, infatti, nel dicembre del 1990 si apre a Roma un'ampia conferenza di revisione, dalla quale nascerà il Trattato sull'Unione Europea (TUE)¹⁵¹. Il TUE viene normalmente rappresentato come fondato su tre *pilastri*, facendo ricorso alla suggestiva metafora del frontone di un tempio greco. Il primo è la *Comunità Europea* (al singolare, a testimoniare il tendenziale processo di unificazione delle tre CC.EE.) e ri-

¹⁵¹ Qui firmato il 7 febbraio 1992

guarda le materie di più precipuo interesse comunitario¹⁵²; il secondo è la *Politica Estera e di Sicurezza Comune* (PESC – la Cooperazione Politica Europea già disciplinata nell’Atto Unico del 1986 ed estesa alla difesa); il terzo è la *Cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni*.

Il primo pilastro è *comunitario*, con il conseguente trasferimento totale o parziale di competenze dagli Stati membri all’Unione e la correlativa limitazione della sovranità nazionale, che si traduceva nella possibilità di adottare atti normativi direttamente vincolanti ed applicabili non solo per il singolo stato membro, ma – a determinate condizioni – anche per le pubbliche amministrazioni (diretta applicabilità verticale) e per i singoli cittadini (diretta applicabilità orizzontale).

Il secondo ed il terzo pilastro sono *intergovernativi*, in quanto operano attraverso la predisposizione di modelli di cooperazione e coordinamento tra gli Stati membri produttivi di atti *in linea di massima* privi di efficacia vincolante.

Sotto il profilo che qui interessa, l’aver istituzionalizzato la cooperazione giudiziaria e di polizia rappresentava un notevole passo in avanti in termini di effettività del *mercato comune*, in quanto è chiaro che eliminando le barriere alla circolazione di persone, beni e servizi occorreva eliminare anche quelle alla circolazione di indagini, prove e decisioni giudiziarie. Ciò nondimeno, numerose critiche furono sollevate con riferimento alla *scelta intergovernativa* ed all’*inadeguatezza degli strumenti* attraverso i quali tale cooperazione veniva perseguita, senza considerare i suoi limiti in termini di rispetto dei principi di democrazia e di Stato di diritto. Le critiche alla soluzione adottata da Maastricht sono state alla base, insieme ai sempre maggiori sforzi necessari agli Stati membri per fronteggiare l’immigrazione clandestina, il traffico illecito di droga e il crimine organizzato transnazionale, della radicale riforma cui il terzo pilastro è stato sottoposto dalla conferenza intergovernativa del 1996/1997, dalla quale [sarebbe] scaturito la spazio di libertà, sicurezza e giustizia”¹⁵³.

¹⁵² mercato comune, politica monetaria, ecc...

¹⁵³ U. LAENZA, *Un quadro dei rapporti giurisdizionali con l’estero tra norme convenzionali, fonti “derivate” UE e tessuto codicistico*, Roma, 2008, p. 2.

5.2. Il Titolo VI del Trattato di Maastricht

Al c.d. *terzo pilastro* della costruzione operata dal Trattato di Maastricht danno corpo le norme contenute nel Titolo VI “Disposizioni relative alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni”. L’art. K.1¹⁵⁴ elenca i settori definiti “di interesse comune” “ai fini della realizzazione degli obiettivi dell’Unione” con particolare riferimento alla *libera circolazione delle persone*. Questo esplicito riferimento è assolutamente significativo, in quanto è proprio tale finalità dell’Unione – tra le altre – a creare maggiori difficoltà rispetto ad alcune tra le più fortemente sentite prerogative della sovranità statale, ovvero l’esercizio della giurisdizione penale e dei poteri di polizia.

E così, nell’elencazione dei settori d’interesse comune figurano sia la “cooperazione giudiziaria in materia penale”, sia “la cooperazione di polizia ai fini della prevenzione e della *lotta* [cda] contro il terrorismo, il traffico illecito di droga e altre forme gravi di criminalità internazionale, compresi, se necessario, taluni aspetti di cooperazione doganale, in connessione con l’organizzazione a livello dell’Unione di un sistema di scambio di informazioni in seno ad un Ufficio europeo di polizia (Europol)”.

Per quanto riguarda gli strumenti a cui era affidata la cooperazione nelle materie di terzo pilastro, l’art. K.3 prevedeva il ricorso alternativo a 1) *posizioni comuni* e 2) *azioni comuni* oppure 3) all’*elaborazione di Convenzioni*, di cui il Consiglio avrebbe raccomandato “l’adozione da parte degli Stati membri, conformemente alle loro rispettive norme costituzionali”, eventualmente conferendo alla Corte di giustizia la competenza “per interpretarne le disposizioni e per comporre le controversie connesse con la loro applicazione”. Inoltre, l’art. K.5 stabilisce che “nelle organizzazioni internazionali e in

¹⁵⁴ Art. K.1 – “Ai fini della realizzazione degli obiettivi dell’Unione, in particolare della libera circolazione delle persone, fatte salve le competenze della Comunità europea, gli Stati membri considerano questioni di interesse comune i settori seguenti: 1) la politica di asilo; 2) le norme che disciplinano l’attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri da parte delle persone e l’espletamento dei relativi controlli; 3) la politica d’immigrazione e la politica da seguire nei confronti dei cittadini dei paesi terzi; a) le condizioni di entrata e circolazione dei cittadini dei paesi terzi nel territorio degli Stati membri; b) le condizioni di soggiorno dei cittadini dei paesi terzi nel territorio degli Stati membri, compresi il ricongiungimento delle famiglie e l’accesso all’occupazione; c) la lotta contro l’immigrazione, il soggiorno e il lavoro irregolari di cittadini dei paesi terzi nel territorio degli Stati membri; 4) la lotta contro la tossicodipendenza, nella misura in cui questo settore non sia già contemplato dai punti 7), 8) e 9); 5) la lotta contro la frode su scala internazionale, nella misura in cui questo settore non sia già contemplato dai punti 7), 8) e 9); 6) la cooperazione giudiziaria in materia civile; 7) la cooperazione giudiziaria in materia penale; 8) la cooperazione doganale; 9) la cooperazione di polizia ai fini della prevenzione e della lotta contro il terrorismo, il traffico illecito di droga e altre forme gravi di criminalità internazionale, compresi, se necessario, taluni aspetti di cooperazione doganale, in connessione con l’organizzazione a livello dell’Unione di un sistema di scambio di informazioni in seno ad un Ufficio europeo di polizia (Europol).”

occasione delle conferenze internazionali cui partecipano, gli Stati membri esprimono le posizioni comuni” adottate secondo le disposizioni del Titolo VI.

Peraltro, come già in parte accennato e come si vedrà meglio poco più avanti a proposito dell’Accordo di Schengen, il modello di cooperazione disegnato da tali norme non rappresentava una novità assoluta nel panorama europeo: già dagli anni ’70 del secolo scorso, infatti, la cooperazione politica instauratasi in seno al Consiglio d’Europa aveva riguardato anche la cooperazione giudiziaria. Per altro verso, va pure osservato che l’approccio intergovernativo del terzo pilastro – che conferiva ai relativi prodotti normativi la natura propria dei precetti di diritto internazionale pubblico – veniva di fatto mitigata dalla disposizione di cui all’art. K.9¹⁵⁵ del Titolo VI, detta *norma passerella*, che prevedeva di fatto la possibilità di estendere la procedura comunitaria ad alcune materie elencate dall’art. K.1 (con esclusione di cooperazione giudiziaria in materia penale, cooperazione doganale e di polizia”.

Ciò nondimeno, va soggiunto che nel percorso seguito dalla cooperazione nelle materie che qui più interessano nel tempo intercorso tra l’adozione del Trattato di Maastricht e l’entrata in vigore del Trattato di Amsterdam lo strumento prevalente sarebbe stato quello della *convenzione*, con frequenti innesti “su preesistenti convenzioni già adottate nel quadro del Consiglio d’Europa”¹⁵⁶

5.3. L’Accordo di Schengen

Abbiamo già accennato al percorso parallelo seguito dalla *cooperazione politica* nell’alveo del Consiglio d’Europa e di come, in tale contesto, alcune delle materie richiamate nel Titolo VI del Trattato di Maastricht fossero in realtà già regolate

¹⁵⁵ Art. K.9 – “Il Consiglio, deliberando all’unanimità su iniziativa della Commissione o di uno Stato membro, può decidere di rendere applicabile l’articolo 100 C del trattato che istituisce la Comunità europea ad azioni pertinenti a settori contemplati dall’articolo K.1, punti da 1) a 6), decidendo nel contempo le relative condizioni di voto. Esso raccomanda agli Stati membri di adottare tale decisione conformemente alle loro rispettive norme costituzionali.”

¹⁵⁶ L. SALAZAR, *L’Unione europea e la lotta alla criminalità organizzata da Maastricht ad Amsterdam*, in *Documenti giustizia*, 4-6, 1999, p. 3; per un quadro più approfondito del c.d. *aquis* dell’UE in materia prima e dopo il Trattato di Maastricht, nonché delle novità introdotte da quest’ultimo, cfr. anche L. SALAZAR, *Il quadro dei rapporti giurisdizionali con l’estero tra norme convenzionali, fonti “derivate” UE e tessuto codicistico*, relazione dattiloscritta per l’incontro di studi sul tema: “Gli strumenti di contrasto patrimoniale alla criminalità organizzata transnazionale nella legislazione comunitaria e nella legislazione interna”, organizzato dal C.S.M. a Roma, tra il 6 e l’8 ottobre 2008, p. 407 ss.; R. ADAM, *La cooperazione in materia di giustizia e affari interni tra comunitarizzazione e metodo intergovernativo*, in *Il diritto dell’Unione Europea*, 2-3, 1998, p. 227 ss.; R. SICURELLA, *Il titolo VI del trattato di Maastricht e il diritto penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1997, p. 1307 ss.

dall'Accordo di Schengen del 1985, che si inquadra significativamente nel più ampio contesto della libera circolazione delle persone all'interno dello spazio comunitario e riguarda precipuamente 1) sia la disciplina relativa ai cittadini extracomunitari 2) sia quella dell'abolizione progressiva dei controlli alle *frontiere interne*. Quest'ultimo aspetto ha comportato, quale conseguenza naturale, l'adozione di 3) un primo nucleo di norme in materia, appunto, di cooperazione giudiziaria e di cooperazione tra le forze di polizia.

Sotto questi profili, che riguardano insieme uno dei principali *business* del crimine organizzato (la tratta di esseri umani) e l'evoluzione degli strumenti d'intervento investigativo e penale di rilevanza sovranazionale, il c.d. *Aquis di Schengen* costituisce un'ottima occasione per ripercorrere brevemente uno dei passaggi salienti del processo di integrazione europea.

Già nel 1985, i *partner* europei avevano redatto un elenco di provvedimenti la cui attuazione si sarebbe resa necessaria per pervenire al pieno raggiungimento dell'obiettivo fissato dall'art. 3 lett. c) del Trattato di Roma, ovvero la *libera circolazione di persone, servizi, merci e capitali*. Tra i settori presi in esame nel c.d. *Libro Bianco*, vi era il coordinamento delle disposizioni relative al soggiorno, all'immigrazione ed all'accesso al lavoro dei cittadini extracomunitari, la disciplina dello status di rifugiato, la politica dei visti e dell'extradizione, nonché l'*abolizione dei controlli alle frontiere interne* e, coerentemente, l'anno successivo l'Atto Unico fisserà entro il 1 gennaio 1993 il termine ultimo per dare piena attuazione al *Mercato Interno*, pur precisando che la decorrenza di tale termine non produrrà di per sé effetti giuridici automatici in assenza dei necessari provvedimenti a ciò prodromici.

E' proprio in tale contesto che si inserisce l'Accordo di Schengen, firmato il 14 giugno 1985 da Francia, Repubblica Federale Tedesca, Belgio, Olanda e Lussemburgo al termine di un processo innescato, nella primavera dell'anno precedente, da una serie di scioperi degli autotrasportatori. L'Accordo di Schengen precorre nei contenuti l'Atto Unico ma, pur vivendo sostanzialmente nel medesimo contesto geopolitico, formalmente si svilupperà lungo un binario parallelo per tutto il decennio successivo, fino a quando, cioè, nel 1996, con un Protocollo annesso al Trattato di Amsterdam di revisione del Trattato di Maastricht, il cd *Acquis di Schengen* non verrà incorporato nell'Unione Europea, previa sostituzione degli organi esecutivi da esso originariamente previsti con

quelli comunitari. Mentre l'Accordo di Schengen conteneva norme sostanzialmente programmatiche, la relativa Convenzione applicativa del 1990¹⁵⁷ entra nel dettaglio, precisando tutti gli impegni assunti.

L'Italia, sesto Paese fondatore delle CC.EE. venne ammessa in ritardo a partecipare in qualità di osservatore ai lavori per la predisposizione della Convenzione e poté aderire ad Accordo e Convenzione solo cinque mesi dopo l'entrata in vigore di quest'ultima¹⁵⁸; in seguito verranno ammessi anche gli altri Paesi i cui territori costituiscono attualmente lo *Spazio Schengen*¹⁵⁹.

Le norme dell'Accordo e della relativa Convenzione applicativa prevedono, in particolare: 1) l'abolizione dei controlli in corrispondenza delle frontiere cc.dd. interne tra gli Stati firmatari; contemporaneamente viene creata una frontiera esterna unica – che individua il c.d. *spazio Schengen* – lungo la quale i controlli vengono eseguiti secondo identiche procedure; 2) l'armonizzazione della normativa relativa ad ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari; 3) il rafforzamento della cooperazione di polizia – rilievo degno di nota assumono l'osservazione e l'inseguimento transfrontalieri – e giudiziaria (soprattutto in tema di estradizione ed esecuzione delle sentenze penali) in relazione ad un ristretto numero di gravi reati¹⁶⁰, in gran parte comunque ricompresi nel concetto di *criminalità organizzata*; 4) l'istituzione di un Sistema d'informazione Schengen (SIS).

¹⁵⁷ Firmata a Schengen il 19 giugno 1990.

¹⁵⁸ ratificata con l. 30 settembre 1993, n. 388

¹⁵⁹ gli accordi sono stati firmati: dalla Spagna e dal Portogallo il 25 giugno 1992 (in vigore da 26.03.1995), dalla Grecia il 6 novembre 1992 (in vigore dal 26 marzo 2000), dall'Austria il 28 aprile 1995 (in vigore dal 1° aprile 1998) e da Danimarca, Finlandia, Svezia, Islanda e Norvegia il 19 dicembre 1996 (in vigore dal 25 marzo 2001). Islanda e Norvegia non fanno parte della UE ma aderiscono insieme con Danimarca, Finlandia e Svezia all'Unione nordica dei passaporti, che aderisce a Schengen. Repubblica Ceca, Estonia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Slovenia e Slovacchia si sono unite il 1° maggio 2004 (in vigore dal 21 dicembre 2007 per confini terrestri e marittimi, dal 30 marzo 2008 per gli aeroporti). Anche la Svizzera, pur non essendo membro UE, si è associata a Schengen il 16 ottobre 2004 (in vigore dal 12 dicembre 2008). Bulgaria, Cipro e Romania, invece, non sono ancora membri a pieno titolo dello spazio Schengen. Infine, il Lichtenstein, pure non appartenente alla UE, avendo avuto i confini aperti con la Svizzera, ha aderito a Schengen il 28 febbraio 2008 (entrata in vigore 19 dicembre 2011).

¹⁶⁰ vi sono ricompresi, infatti, il “sequestro di persona e presa d'ostaggio”, la tratta di persone, il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope, il trasporto illecito di rifiuti tossici e nocivi, nonché altri che frequentemente si appalesano come reati scopo, quali l'estorsione, le infrazioni alle normative in materia di armi ed esplosivi, la “distruzione mediante esplosivi”, l'“assassinio”, l'“incendio doloso” e la “moneta falsa” (cfr. artt. 40 e 41 della Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen)

5.4. Da Maastricht a Lisbona

Da quanto sinora osservato a proposito delle prime forme di collaborazione in materia giudiziaria penale tra gli Stati membri dell'UE, appare evidente come l'aver concepito e sviluppato i relativi strumenti in un contesto di carattere *intergovernativo* rispecchiasse il profondo ancoraggio della materia penale ad una secolare concezione della sovranità nazionale, che proprio nello strumento penale vedeva uno dei principali e più esclusivi tratti caratteristici. Ma tale impostazione rispecchiava anche uno scarso livello di fiducia reciproca nei rispettivi ordinamenti statali.

E così, l'unica *chance* di ottenere risultati in qualche modo significativi era rappresentata dal ricorso ad estenuanti negoziati, riconducibili nell'alveo del principio dell'unanimità, producendo norme assimilabili agli ordinari strumenti del diritto internazionale pubblico.

D'altro canto, la crescente esigenza di cooperazione in materia penale (giudiziaria e di polizia, *in primis*) era conseguenza diretta degli Accordi di Schengen: alla libera circolazione di persone, beni e denaro doveva necessariamente fare da *pendant* – almeno in linea tendenziale – una parimenti libera circolazione di indagini di polizia, prove e decisioni giudiziarie. Non può sfuggire come da tale esigenza, poi, conseguisse come naturale corollario quella dell'armonizzazione delle normative penali in alcune materie sensibili, ovvero proprio quelle che rientrano di diritto nel sottosistema che si va disegnando.

5.4.1. *Il Piano d'azione contro la criminalità organizzata*

Come già anticipato prima, l'*azione comune* rientrava nel novero degli strumenti di terzo pilastro, dalla natura *intergovernativa*. Senonché, “la natura esatta di tali strumenti, soprattutto all'epoca della loro prima apparizione, apparve immediatamente abbastanza indefinita”¹⁶¹. Di certo esse erano sprovviste di efficacia diretta e ponevano in capo allo Stato membro un'obbligazione di mezzi e non di risultato, nel senso che esso doveva pur sempre far ricorso ad un'iniziativa legislativa sul piano interno per adeguar-

¹⁶¹ L. SALAZAR, *Il quadro dei rapporti*, cit., p. 3; a tal proposito, l'autore scrive: “il Trattato si limitava a colorarne la natura non fornendo una definizione ma connotandole in maniera sostanzialmente apodittica con riferimento al principio di sussidiarietà e stabilendo che potessero venire adottate ‘...nella misura in cui gli obbiettivi dell'Unione, data la portata o gli effetti dell'azione prevista, possono venire realizzati meglio con un'azione comune che con azioni di singoli Stati membri...’.”

visi, ma rimaneva indenne da responsabilità se la procedura non fosse andata a buon fine¹⁶².

In materia giudiziaria, il debutto di tale strumento va fatto risalire al 1996, allorché – su iniziativa della Presidenza di turno italiana – venne adottata una *posizione comune*¹⁶³ per la costituzione della *rete di magistrati di collegamento*¹⁶⁴ antesignana di Eurojust.

Sino alla successiva entrata in vigore del Trattato di Amsterdam – che come si vedrà a breve avrebbe sostituito le azioni comuni con le decisioni-quadro – tale strumento avrebbe “conosciuto una piena maturità [...] finendo con il costituire soprattutto lo strumento di attuazione del ‘Piano di azione contro la criminalità organizzata’”¹⁶⁵ adottato dal Consiglio il 28 aprile 1997¹⁶⁶.

A proposito del Piano d’azione appena menzionato, va ricordato che il Consiglio europeo tenutosi a Dublino nel dicembre dell’anno precedente, avendo espresso assoluta determinazione nella lotta alla *criminalità organizzata*, aveva creato un “gruppo ad alto livello con il compito di redigere un piano d’azione globale contenente specifiche raccomandazioni, compresi calendari realistici per l’esecuzione dei lavori”, richiedendogli di “esaminare la lotta contro la criminalità organizzata in tutti i suoi aspetti, fermo restando che gli eventuali problemi implicanti modifiche del trattato [sarebbero stati] sottoposti alla conferenza intergovernativa (CIG), che considera[va] appunto prioritarie le modifiche in tal campo”¹⁶⁷.

La lettura approfondita di tale documento è una vera e propria miniera d’informazioni utili a comprendere la successiva evoluzione della normativa sovranazionale in materia di lotta alla *criminalità organizzata*. Pur in assenza di una definizione specifica, da tale lettura traspare, altresì, quale fosse a quel tempo il concetto di crimine organizzato recepito dall’Unione.

Il Piano d’Azione si articola in tre parti. Nell’”Introduzione”, dopo una premessa di ordine socio-criminologico sul fenomeno della criminalità organizzata, viene offerta

¹⁶² *Ibid.*

¹⁶³ azione comune n. 96/277/GAI del 22 aprile 1996, in *G.U.C.E.* n° L 105 del 27 aprile 1996, p. 1

¹⁶⁴ L. SALAZAR, *Il quadro dei rapporti*, cit., p. 3.

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 4.

¹⁶⁶ Piano d’Azione contro la criminalità organizzata – 97/C 251/01 in *G.U.C.E.* n. C 251 del 15 agosto 1997, pp. 1-16

¹⁶⁷ Piano d’azione cit. - Introduzione

una sintesi dei criteri con cui il “gruppo ad alto livello” aveva proceduto all’elaborazione del Piano.

Sempre nell’Introduzione vengono inoltre indicati i “mezzi per combattere la criminalità organizzata”. Prima di procedere doviziosamente ad elencarli, viene chiarito il senso di tale primo *set* di istruzioni: “[i]n base all’approccio generale, il gruppo ha individuato nel ricorso ai mezzi” – poi elencati – “a disposizione dell’Unione, lo strumento per assicurare che la *lotta* alla criminalità organizzata sia svolta in modo *efficace* e *coordinato* e che la protezione dei cittadini dell’Unione riceva un nuovo impulso”.

Quella che segue è una sintesi, per punti ma pur sempre corposa, dell’articolata elencazione che segue all’appena ricordata premessa. Nonostante il rischio di tediare il lettore, si confida comunque di poter contare sulla sua comprensione, avendo intravisto in ciò che segue una chiave di lettura di notevole interesse per comprendere la filosofia di quella che, anche in questo consesso sovranazionale, viene definita *lotta* al crimine organizzato, arrivando anche ad indicare col termine “nemico” il *target* di tale lotta.

Secondo il gruppo autore del documento, i mezzi necessari per condurre vittoriosamente questa lotta vanno identificati: a) nell’*interscambio* fra coloro che redigono la legislazione di base, spesso a livello comunitario e polizia, dogana e autorità giudiziarie; b) nella conoscenza del “nemico” da combattere¹⁶⁸ e nel raggiungimento di un *accordo* sulle caratteristiche che rendono il “nemico” ad un tempo *pericoloso* e *vulnerabile*, sulla base di *analisi, definizioni, norme e metodologia comuni*, per riconoscere il fenomeno quando appare e formulare una politica efficace per affrontarlo, compresa la *repressione* da parte delle forze di polizia e della giustizia; c) nel principio secondo cui adozione, ratifica ed effettiva attuazione di tutti gli strumenti pertinenti alla lotta contro la criminalità organizzata avrebbero continuato a rappresentare un’arma essenziale dell’*arsenale* dell’Unione, nonché nella conseguente necessità di eliminare gli ostacoli di qualsiasi natura che a ciò si frappongono; d) nell’introduzione di un sistema efficace per il *controllo dell’attuazione* degli strumenti appena citati; e) nell’affrontare e risolvere il problema dell’*imperfetta cooperazione* tra le diverse autorità responsabili dell’applicazione della legge e del perseguimento dei reati; f) nell’ottimizzare il ruolo di Euro-

¹⁶⁸ testualmente, si legge: “per contrastare la criminalità organizzata occorre ‘conoscere il nemico’”.

pol in ciascuna fase della lotta contro la criminalità organizzata; g) nel contrasto del riciclaggio dei capitali, in termini definiti di *estremo rigore*.

Nella “Parte II – Orientamenti politici”, il gruppo estensore del documento formula quindici raccomandazioni, che suggerisce al Consiglio europeo di adottare quali propri *orientamenti politici*. Anche in questo caso, è apparso di grande interesse – pur sempre sintetizzando per punti e omettendo di considerarne alcune – riportare tali raccomandazioni, in quanto in grado di dar conto di come, in effetti, la successiva evoluzione degli apprestamenti per la lotta al crimine organizzato in ambito UE abbiano seguito le indicazioni fornite nel Piano d’Azione. Inoltre, altra indicazione fondamentale che è possibile trarre dalla disamina di tali raccomandazioni riguarda il novero dei reati che in tale contesto vengono ritenuti ricadere – sotto un profilo più prettamente giuridico, ancorché, ancora una volta, non definitorio – nel concetto di criminalità organizzata.

Seguendo la numerazione utilizzata nel documento, le raccomandazioni più significative formulate dal gruppo di lavoro sono state: 1) la rapida adozione di un'*azione comune* volta a rendere perseguibile penalmente, nell'ordinamento giuridico di ciascuno Stato membro, l'*appartenenza* di una persona, presente sul suo territorio, *ad un'organizzazione criminale* a prescindere dal luogo, all'interno dell'Unione, in cui tale organizzazione è concentrata o in cui perpetra la sua attività criminosa; 2) la rapida adozione delle seguenti *convenzioni*, ritenute *essenziali* per la lotta comune contro la criminalità organizzata: a) Convenzione europea di *estradizione*, Parigi 1957; b) Secondo protocollo della convenzione europea di *estradizione*, Strasburgo 1978; c) Protocollo della convenzione europea di *assistenza giudiziaria* in materia *penale*, Strasburgo 1978; d) Convenzione sul *riciclaggio*, la *ricerca*, il *sequestro* e la *confisca* dei *proventi di reato*, Strasburgo 1990; e) Convenzione relativa alla mutua assistenza tra amministrazioni doganali, e relativo protocollo, Napoli 1967; f) Accordo relativo al traffico illecito via mare, che dà effetto all'articolo 17 della convenzione delle Nazioni Unite contro il *traffico illecito di stupefacenti* e di sostanze psicotrope, Strasburgo 1995; g) Convenzione contro il *traffico illecito di stupefacenti* e sostanze psicotrope, Vienna 1988; h) Convenzione europea per la repressione del *terrorismo*, Strasburgo 1977; i) Convenzione relativa alla procedura semplificata di *estradizione* tra gli Stati membri dell'Unione europea; l) Convenzione Europol; m) Convenzione sulla *tutela degli interessi finanziari* delle Comunità europee; n) Convenzione sull'uso dell'informatica nel settore doganale; o) Con-

venzione sul miglioramento dell'*estradizione* tra gli Stati membri dell'UE; p) Protocolli della convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee; 4) il rapido accordo sul progetto di convenzione relativa all'*assistenza giudiziaria* in materia penale tra gli Stati membri, rivolgendo particolare attenzione al riesame del requisito della *doppia incriminazione*; 5) definizione con i paesi dell'Europa centrale e orientale candidati all'adesione, inclusi gli Stati baltici, di un *patto di preadesione* sulla *cooperazione anticrimine*; necessità di sviluppare una più stretta cooperazione nella lotta alla criminalità organizzata con Russia ed Ucraina; 6) il *coordinamento* tra i servizi incaricati dell'applicazione della legge competenti in materia di lotta contro la criminalità organizzata; 8) creazione di una *rete di cooperazione giudiziaria* a livello europeo; 10) conferimento ad Europol di *competenze operative*; 11) implementazione di una normativa ben sviluppata e di ampia portata nel settore della confisca dei proventi da reato e del relativo riciclaggio in ciascuno Stato membro 12) sviluppo di una più stretta cooperazione, a livello nazionale, tra le autorità tributarie e quelle incaricate dell'applicazione della legge nella lotta contro la criminalità organizzata; 13) incremento della *trasparenza* nella *pubblica amministrazione* e nel *mondo degli affari* per impedire alla criminalità organizzata di mettere in atto prassi di corruzione; conseguente necessità di promuovere una *politica globale contro la corruzione*; 14) la mobilitazione dei fondi strutturali per evitare che le grandi città dell'Unione diventino terreno fertile per la criminalità organizzata; 15) necessità di uno studio, “che abbracci più pilastri”, sulla criminalità ad alta tecnologia.

Infine, nella “Parte III – Piano d’azione particolareggiato” vengono tradotti “in termini operativi gli orientamenti politici esposti nella parte II”, formulando ulteriori trenta raccomandazioni.

L’ultima notazione importante riguarda l’evidente collocazione – operata dal gruppo di lavoro estensore del Piano – del *terrorismo* tra le materie relative alla criminalità organizzata, come si desume dall’aver preso in considerazione la Convenzione europea per la repressione del *terrorismo*, adottata a Strasburgo nel 1977 tra quelle la cui “rapida adozione” veniva “ritenut[a] *essenzial[e]* per la lotta comune contro la criminalità organizzata”.

5.4.2. L'Azione comune del 1998 relativa alla punibilità della partecipazione ad un'organizzazione criminale negli Stati membri UE

Come raccomandato dall'appena ricordato Piano d'azione contro la *criminalità organizzata*, alla fine dell'anno seguente¹⁶⁹ il Consiglio adotta un'azione comune¹⁷⁰ che chiarisce cosa debba intendersi per *organizzazione criminale* ed in quali termini vada incriminata la partecipazione alla stessa da parte del singolo.

Nei *considerando*, richiamando, tra l'altro, la raccomandazione n. 17) del Piano d'azione, si legge che “la gravità e lo sviluppo di alcune forme di *criminalità organizzata* [cda] richied[on]o un rafforzamento della cooperazione tra gli Stati membri dell'Unione europea, in particolare per quanto riguarda” un elenco di *reati-scopo*, tra cui il narcotraffico ed il terrorismo¹⁷¹. E vi si legge pure che: 1) si riteneva necessario un approccio comune nei confronti della *partecipazione* [...] alle attività delle organizzazioni criminali”; 2) gli Stati membri avrebbero provveduto – nel dare attuazione all'azione comune – ad applicare o ad agevolare le misure relative alla *protezione dei testimoni e/o collaboratori di giustizia* nella lotta contro la criminalità organizzata, previste nelle risoluzioni del Consiglio 1995 e del 1996¹⁷².

L'art. 1 viene anzitutto fornita una definizione – agli effetti dell'azione comune – di *associazione criminale* come di “associazione strutturata di più di due persone, stabilita da tempo, che agisce in modo concertato allo scopo di commettere reati punibili con una pena privativa della libertà o con una misura di sicurezza privativa della libertà non inferiore a quattro anni o con una pena più grave, reati che costituiscono un fine in sé ovvero un mezzo per ottenere profitti materiali e, se del caso, per influenzare indebitamente l'operato delle pubbliche autorità”. Quanto ai reati-scopo, lo stesso articolo, al

¹⁶⁹ "dopo essere stato a lungo “congelata” in ragione di una riserva parlamentare del Governo belga, come ricordato da L. SALAZAR, *Il quadro dei rapporti*, cit., p. 4.

¹⁷⁰ Azione comune 98/733/GAI, adottata ex art. K.3 TUE (versione di Maastricht, non essendo ancora entrato in vigore, a quella data, il Trattato di Amsterdam) il 21 dicembre 1998, in *G.U.C.E. n. L 351* del 29 dicembre 1998, pp. 1-3.

¹⁷¹ l'elenco completo dei reati presi in considerazione è il seguente: “traffico di stupefacenti, tratta di esseri umani, terrorismo, traffico di opere d'arte, riciclaggio di denaro, criminalità economica grave, estorsione nonché altri atti di violenza contro la vita, l'integrità fisica o la libertà di una persona o che comportino un pericolo collettivo per le persone”.

¹⁷² rispettivamente del 23 novembre 1995 (in *G.U.C.E. C 327* del 7 dicembre 1995, p. 5) e del 20 dicembre 1996 (in *G.U.C.E. C 10* del 1° gennaio 1997, p. 1)

secondo comma, richiama i reati di cui all'art. 2 della Convenzione Europol¹⁷³, nonché quelli elencati nel relativo allegato¹⁷⁴, purché punibili con pena almeno equivalente a quella prevista in via generale al primo comma.

Ma l'obbligo di penalizzazione – seppur fortemente attenuato, risolvendosi ex art. 6 della medesima azione comune, nel mero obbligo di sottoporre idonea iniziativa legislativa all'istituzione statale competente, senza obbligo di risultato alcuno – viene stabilito al primo paragrafo del successivo art. 2, che prevede l'incriminazione di, alternativamente, una o entrambe le condotte descritte dalla medesima disposizione, ovvero: a) “[l]a condotta di una persona che, intenzionalmente ed essendo a conoscenza dello scopo e dell'attività criminale generale dell'organizzazione, o dell'intenzione dell'organizzazione di commettere i reati in questione, partecipi attivamente: [a.1.] alle attività di un'organizzazione criminale rientranti nell'articolo 1, anche quando tale persona non partecipa all'esecuzione materiale dei reati in questione e, fatti salvi i principi generali del diritto penale dello Stato membro interessato, anche quando i reati in questione non siano effettivamente commessi; [a.2.] alle altre attività dell'organizzazione, essendo inoltre a conoscenza del fatto che la sua partecipazione contribuisce alla realizzazione delle attività criminali dell'organizzazione rientranti nell'articolo 1[;] b) [l]a condotta di una persona consistente in un accordo con una o più persone per porre in essere un'attività la quale, se attuata, comporterebbe la commissione dei reati che rientrano nell'articolo 1, anche se la persona in questione non partecipa all'esecuzione materiale dell'attività”.

¹⁷³ stabilita ex art. K.3 TUE con atto del Consiglio (95/C 316/01) del 26 luglio 1995, in *G.U.C.E. C 316* del 27.11.1995

¹⁷⁴ terrorismo, traffico illecito di stupefacenti ed altre gravi forme di criminalità internazionale (art. 2, co. 1); traffico illecito di materie nucleari e radioattive, organizzazioni clandestine di immigrazione, la tratta degli esseri umani e il traffico di autoveicoli rubati (art. 2, co. 2); reati commessi o che possono essere commessi nell'ambito di attività terroristiche che si configurano in reati contro la vita, l'incolumità fisica, la libertà delle persone e i beni (art. 2, co. 3); omicidio volontario, lesioni personali gravi, traffico illecito di organi e tessuti umani, rapimento, sequestro e presa d'ostaggi, razzismo e xenofobia, furti organizzati, traffico illecito di beni culturali, compresi gli oggetti d'antiquariato e le opere d'arte, truffe e frodi, racket e estorsioni, contraffazione e pirateria in materia di prodotti, falsificazione di atti amministrativi e traffico di documenti falsi, falsificazione di monete e di altri mezzi di pagamento, criminalità informatica, corruzione, traffico illecito di armi, munizioni ed esplosivi, traffico illecito di specie animali protette, traffico illecito di specie e di essenze vegetali protette, criminalità ambientale, traffico illecito di sostanze ormonali ed altri fattori di crescita (Allegato di cui all'art. 2), nonché il riciclaggio ed i reati connessi a ciascuno dei reati appena elencati; l'art. 2, co. 3 fornisce inoltre una definizione di *reato connesso* ai fini dell'applicazione della Convenzione.

Il secondo paragrafo dello stesso art. 2 prevede, poi, che “[i]ndipendentemente dal fatto che abbiano scelto di punire la condotta di cui alle lettere a) e b)”, gli Stati membri dovranno vicendevolmente garantirsi “la più ampia assistenza” sia per i reati di cui al medesimo art. 2, sia per quelli contemplati dall’art. 3, para. 4 della convenzione relativa all’*estradizione* tra gli Stati membri UE¹⁷⁵.

L’art. 3 prevede, inoltre, l’obbligo di incriminare – per le medesime fattispecie associative descritte nell’articolo precedente – anche le *persone giuridiche*. E ancora, l’art. 4 interviene a vincolare gli Stati membri circa la punibilità delle condotte di partecipazione a prescindere dal luogo in cui le organizzazioni criminali hanno sede o svolgono le propria attività, nonché circa il necessario coordinamento “qualora più Stati siano competenti a conoscere i fatti di partecipazione” anzidetti.

5.4.3. *Il Trattato di Amsterdam*

Il Trattato di Amsterdam del 1997¹⁷⁶ rappresenta una vera e propria svolta nella direzione appena indicata. Infatti, nel modificare l’allora Titolo VI del TUE e pur “riservando il *carattere intergovernativo* [cda] delle procedure decisionali alla [...] cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale”¹⁷⁷, 1) inserisce tra gli obiettivi dell’UE anche quello della creazione di uno “*spazio di libertà, sicurezza e giustizia* [cda] in cui sia assicurata la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest’ultima”; 2) apre verso nuove forme di integrazione nella specifica materia¹⁷⁸, tra cui a) la previsione di *decisioni-quadro*, “simili alle direttive, ma prive di effetto diretto”¹⁷⁹, nonché b) l’estensione del potere d’iniziativa alla Commissione, come per le materie di primo pilastro; 3) integra nel *primo pilastro* gli accordi di Schengen, la relativa Convenzione applicativa e le relative misure esecutive adottate nel tempo, sinteticamente individuati

¹⁷⁵ stabilita dal Consiglio il 27 settembre 1996.

¹⁷⁶ Entrato in vigore nel 1999 con la ratifica da parte dell’ultimo degli Stati contraenti.

¹⁷⁷ G. DI FEDERICO, *Il contributo della Corte di Giustizia alla costruzione di un sistema penale europeo*, relazione dattiloscritta per l’incontro di studio: “Il giudice italiano ed il sistema penale europeo”, organizzato da C.S.M. a Roma il 12 luglio 2011, pp. 1–2; sulla mancanza di efficacia diretta delle decisioni-quadro, cfr. anche Corte cost., 21 giugno 2010, n. 227, in *Cass. pen.*, 2010, p. 4148; la questione sottoposta alla corte riguardava la norma di diritto interno (art. 18, comma 1, lettera r), della legge 22 aprile 2005, n. 69) di adeguamento alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d’arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri. La Corte ha precisato che la decisione-quadro - nella specie, quella in tema di MAE - emessa ex art. 34 dell’ormai riformulato Trattato UE era priva, appunto, di efficacia diretta.

¹⁷⁸ G. DI FEDERICO, *Il contributo della Corte di Giustizia*, cit., pp. 1–2.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 2.

come *Aquis di Schengen*, che qui rileva – come si vedrà nel capitolo relativo al segmento processuale del sottosistema di cui stiamo tracciando il perimetro – per i profili già individuati nel sottoparagrafo precedente.

Così tratteggiata una breve sintesi delle modifiche d'interesse apportate al sistema UE dal Trattato di Amsterdam, appare opportuno addentrarvisi con un maggior livello di dettaglio – pur sempre senza alcuna velleità di completezza – nella misura minima funzionale ad un'adeguata lettura del segmento sovranazionale ed in parte ancora – come si vedrà – internazionale del sottosistema penale per la criminalità organizzata.

Il Trattato di Amsterdam aveva sostituito l'intero Titolo VI del Trattato di Maastricht, compresa la relativa denominazione, che veniva così a richiamare direttamente uno degli ambiti di diretto interesse del sottosistema: “Disposizioni sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale”.

Come già accennato, nel testo così riformulato, l'art. 29 TUE¹⁸⁰ – riscrivendo il già ricordato art. K.1 del medesimo Trattato, mutata la numerazione – richiama espressamente l'obiettivo relativo allo *spazio di libertà, sicurezza e giustizia* (affermato al precedente art. 2 TUE) e lo pone in diretta correlazione – con riferimento ai mezzi con cui realizzarlo – allo sviluppo di un'*azione comune* tra gli Stati membri nell'ambito della *cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale*.

Quanto all'oggetto di tale cooperazione, esso andava identificato nella prevenzione e repressione della criminalità, “organizzata o di altro tipo”, con particolare riferimento – per ciò che qui più interessa – al *terrorismo*, la *tratta* degli esseri umani, il traffico illecito di *stupefacenti* e di *armi* e la *corruzione*.

¹⁸⁰ “Articolo 29 (ex articolo K.1) – Fatte salve le competenze della Comunità europea, l'obiettivo che l'Unione si prefigge è fornire ai cittadini un livello elevato di sicurezza in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, sviluppando tra gli Stati membri un'azione in comune nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e prevenendo e reprimendo il razzismo e la xenofobia. Tale obiettivo è perseguito prevenendo e reprimendo la criminalità, organizzata o di altro tipo, in particolare il terrorismo, la tratta degli esseri umani ed i reati contro i minori, il traffico illecito di droga e di armi, la corruzione e la frode, mediante:

- una più stretta cooperazione fra le forze di polizia, le autorità doganali e le altre autorità competenti degli Stati membri, sia direttamente che tramite l'Ufficio europeo di polizia (Europol), a norma degli articoli 30 e 32;
- una più stretta cooperazione tra le autorità giudiziarie e altre autorità competenti degli Stati membri, a norma degli articoli 31, lettere a) - d), e 32;
- il ravvicinamento, ove necessario, delle normative degli Stati membri in materia penale, a norma dell'articolo 31, lettera e)”.

Declinata in concreto, l'azione comune finalizzata allo sviluppo del c.d. SLSG sarebbe stata realizzata attraverso: 1) una più stretta *cooperazione* fra le forze di polizia e tra le autorità doganali degli Stati membri, sia direttamente, sia tramite l'Europol; 2) un'altrettanto stretta *cooperazione* tra le autorità giudiziarie degli Stati membri; 3) il *ravvicinamento*, seppur evidentemente nella misura dello stretto necessario – come eloquentemente espresso con l'inciso “ove necessario” –, delle rispettive normative in materia penale.

In buona sostanza, quindi, le vie indicate dal Trattato di Amsterdam per l'implementazione dello SLSG sono due, ovvero la semplificazione e l'ulteriore sviluppo della cooperazione di polizia e giudiziaria, nonché l'armonizzazione delle normative nazionali in materia penale, il che avrebbe avviato il sistema UE verso un approccio – come si vedrà – sempre più globale ed incisivo in tema di cooperazione nelle materia appena ricordate. Peraltro, il nuovo Titolo VI era dotato ancora una volta della già ricordata *norma passerella* (art. 42), che aveva lasciato al Consiglio la possibilità di deliberare, all'unanimità, il trasferimento delle materie dall'ambito della cooperazione intergovernativa a quello dell'attività istituzionale comunitaria

Per quanto riguarda la cooperazione di polizia (art. 30 TUE¹⁸¹ ex art. K.2), diversi sono i riferimenti alla *criminalità organizzata*. Il primo è contenuto alla lettera d) del 1°

¹⁸¹ "Art. 30 TUE – 1. L'azione comune nel settore della cooperazione di polizia comprende:

a) la cooperazione operativa tra le autorità competenti degli Stati membri, compresi la polizia, le dogane e altri servizi specializzati incaricati dell'applicazione della legge, in relazione alla prevenzione e all'individuazione dei reati e alle relative indagini;

b) la raccolta, l'archiviazione, il trattamento, l'analisi e lo scambio, in particolare attraverso Europol, delle pertinenti informazioni, comprese quelle in possesso dei servizi incaricati dell'applicazione della legge riguardo a segnalazioni di transazioni finanziarie sospette, nel rispetto delle pertinenti disposizioni sulla protezione dei dati personali;

c) la cooperazione e le iniziative comuni in settori quali la formazione, lo scambio di ufficiali di collegamento, il comando di funzionari, l'uso di attrezzature, la ricerca in campo criminologico;

d) la valutazione in comune di particolari tecniche investigative ai fini dell'individuazione di forme gravi di criminalità organizzata.

2. Il Consiglio promuove la cooperazione tramite Europol e, in particolare, entro cinque anni dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam:

a) mette Europol in condizione di agevolare e sostenere la preparazione, nonché di promuovere il coordinamento e l'effettuazione di specifiche operazioni investigative da parte delle autorità competenti degli Stati membri, comprese azioni operative di unità miste cui partecipano rappresentanti di Europol con funzioni di supporto;

b) adotta misure che consentono a Europol di richiedere alle autorità competenti degli Stati membri di svolgere e coordinare le loro indagini su casi specifici e di sviluppare competenze specifiche che possono essere messe a disposizione degli Stati membri per assisterli nelle indagini relative a casi di criminalità organizzata;

paragrafo, quando viene ricompresa nell'azione comune “la valutazione in comune di particolari tecniche investigative ai fini dell'individuazione di forme gravi di *criminalità organizzata* [cda]”. Poi, vi si fa riferimento alla lettera b) del 2° paragrafo, in tema di coordinamento delle indagini, quando si stabilisce che il Consiglio “adotta misure che consentono a Europol di richiedere alle autorità competenti degli Stati membri di svolgere e coordinare le loro indagini su casi specifici e di sviluppare competenze specifiche che possono essere messe a disposizione degli Stati membri per assisterli nelle indagini relative a casi di *criminalità organizzata* [cda]” ed, infine, ancora alla lettera c) del medesimo paragrafo, che pone in capo al Consiglio l'obbligo di “promuove accordi di collegamento tra organi inquirenti sia di magistratura che di polizia che si specializzano nella lotta contro la criminalità organizzata in stretta cooperazione con Europol”.

Per quanto attiene alla cooperazione giudiziaria, invece, la cooperazione avrebbe riguardato (art. 31 TUE, ex art. K.3): a) la *facilitazione e l'accelerazione* delle cooperazioni tra i ministeri competenti e le autorità giudiziarie o autorità omologhe degli Stati membri, con riferimento ai procedimenti ed all'*esecuzione* delle decisioni; b) la *facilitazione dell'estradizione* fra Stati membri; c) la garanzia della *compatibilità* delle normative applicabili negli Stati membri, nella misura necessaria all'anzidetta cooperazione; d) la prevenzione dei *conflitti di giurisdizione* tra Stati membri; e) la progressiva adozione di misure per la fissazione di *norme minime* relative agli *elementi costitutivi* dei reati e alle *sanzioni*, per quanto riguarda *la criminalità organizzata, il terrorismo e il traffico illecito di stupefacenti*.

Dunque, in sintesi, “l'obiettivo, di interesse comunitario, di garantire un livello elevato di sicurezza in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, [veniva] perseguito dall'Unione europea, sotto il profilo strettamente giudiziario, con *azioni comuni* [cda] dei vari Stati membri tendenti, da un lato, a favorire una più facile '*circolazione*' delle *decisioni giudiziarie* [cda] [...] e la loro *esecutività* [...] (e, sotto questo profilo, anche dei *procedimenti estradizionali*); dall'altro, ad *armonizzare* [cda] i sistemi normativi in ambito processuale e sostanziale penale dei vari Stati membri proprio in funzione di

c) promuove accordi di collegamento tra organi inquirenti sia di magistratura che di polizia che si specializzano nella lotta contro la criminalità organizzata in stretta cooperazione con Europol;
d) istituisce una rete di ricerca, documentazione e statistica sulla criminalità transnazionale”.

rendere sempre più eseguibili le decisioni giudiziarie assunte dalle [rispettive] autorità competenti”¹⁸².

Infine, va ricordato come l’art. 32 (ex art. K.4) – sulla scia di quanto più limitatamente già previsto dalla Convenzione applicativa della Convenzione di Schengen - prevedesse la possibilità, per le autorità di polizia e giudiziarie, di “operare nel territorio di un altro Stato membro in collegamento e d’intesa con le autorità di quest’ultimo”, demandando al Consiglio il compito di stabilire “le condizioni e i limiti” dell’esercizio di tale facoltà.

Ma ciò che qui più conta sottolineare è come sia la cooperazione di polizia e giudiziaria, sia il “ravvicinamento, ove necessario, delle normative [...] in materia penale” vengano indirizzate – ex art. 29 TUE cpv. – precipuamente alla *criminalità organizzata*, al *terrorismo* ed al *narcotraffico*. Per altro verso, va pure notato come rimanga in dubbio il significato da attribuire a tale tripartizione che, non apparendo un’endiadi ed a fronte dell’innegabile circostanza che anche terrorismo e narcotraffico sono strutturalmente fenomeni criminali commessi in forma organizzata, contribuisce a rendere difficile l’individuazione di un concetto normativo unitario di *criminalità organizzata*.

Poiché – e sarà più chiaro con la prosecuzione dell’esposizione – gran parte dell’intelaiatura normativa sovranazionale in tema di criminalità organizzata è ancora costituita da *decisioni-quadro*, occorre spendere qualche parola anche a proposito di tale strumento. Infatti, come accennato in precedenza, tra i portati del Trattato di Amsterdam vi è anche un certo rinnovamento dell’*arsenale giuridico* – così come disciplinato dall’art. 34 TUE – in tema di cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

Rispetto alla versione del T.U.E. adottato a Maastricht, sopravvivevano le *posizioni comuni*, ora deputate a “defini[re] l’orientamento dell’Unione in merito a [...] question[i] specific[he]”, ma scomparivano le *azioni comuni*. Al posto di queste venivano introdotte, appunto, le *decisioni-quadro*, finalizzate “[a]l ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri”. Esse erano “vincolanti per gli Stati membri quanto al risultato da ottenere, salva restando la competenza delle autorità

¹⁸² G. BIONDI, *La cooperazione giudiziaria in materia penale nello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia prima e dopo il Trattato di Lisbona*, relazione dattiloscritta per l’incontro sul tema “Fonti normative e giurisprudenziali del diritto dell’Unione Europea riservato ai magistrati nominati con D.M. 5/08/2010” organizzato dal C.S.M. a Roma tra il 3 ed il 5 ottobre 2011, p. 13; C. SOTIS, *Il diritto senza codice: uno studio sul sistema penale europeo vigente*, Milano, 2007, p. 88 ss.

nazionali in merito alla forma e ai mezzi” e erano inoltre sprovviste di efficacia diretta, stabilendo dunque, per così dire, un’obbligazione di risultato da realizzarsi con intervento normativo interno di attuazione.

Invero, nonostante l’apparente chiarezza della disposizione appena esaminata, l’effettiva portata dell’esclusione dell’efficacia diretta delle *decisioni-quadro* ha formato oggetto di approfondito dibattito in dottrina. La pur indubitata esclusione della loro diretta applicabilità lasciava infatti lo spazio aperto ad interrogarsi sulla possibilità che le decisioni quadro potessero comunque produrre un qualche effetto giuridico negli ordinamenti degli Stati membri, anche a prescindere dall’adozione dei necessari atti di recepimento. E ciò con riferimento non già all’idoneità della decisione-quadro ad attribuire diritti ai singoli, ma all’eventuale facoltà per i singoli di invocare la stessa nel corso di procedimenti pendenti innanzi a giurisdizioni nazionali¹⁸³. In tale direzione, nel giugno del 2005, una pronuncia della Corte di Giustizia aveva stabilito l’obbligo di interpretare il diritto nazionale *in senso conforme* anche al diritto di terzo pilastro¹⁸⁴.

Oltre alle *decisioni* – pure previste dall’art. 34 TUE ed in realtà uno strumento residuale rispetto agli altri – solo un cenno meritano ancora le *convenzioni*. A proposito di queste ultime, val la pena di ricordare che, nella nuova versione, era stata stabilita la loro *applicazione anticipata*, nel senso che esse, una volta adottate da almeno la metà degli Stati membri (e salvo disposizioni contrarie), entravano in vigore per questi ultimi,

¹⁸³ ARENA, *Le fonti della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e la loro efficacia negli ordinamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in P. DE PASQUALE - F. FERRARO (a cura di), *Il terzo pilastro dell’Unione europea: cooperazione intergovernativa e prospettive di comunitarizzazione*, Napoli, 2009, p. 25.

¹⁸⁴ Corte di giustizia, 16 giugno 2005, n. C-105/03 Pupino. In un passaggio della sentenza, si legge: “[...] Sarebbe difficile per l’Unione adempiere alla sua missione se il principio di leale cooperazione [...] non si imponesse anche nell’ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale [...]. Occorre concludere che il principio di interpretazione conforme si impone riguardo alle decisioni quadro adottate nell’ambito del titolo VI del Trattato sull’Unione Europea. Applicando il diritto nazionale, il giudice del rinvio, chiamato ad interpretare quest’ultimo, è tenuto a farlo, per quanto possibile, alla luce della lettera e dello scopo della decisione-quadro al fine di conseguire il risultato perseguito [...]. Occorre tuttavia rilevare che l’obbligo per il giudice nazionale di far riferimento al contenuto di una decisione-quadro, quando interpreta le norme pertinenti del suo diritto nazionale, trova i suoi limiti nei principi generali del diritto, in particolare in quelli di certezza del diritto e di non retroattività. Questi principi ostano in particolare a che il detto obbligo possa condurre a determinare o ad aggravare, sul fondamento di una decisione-quadro e indipendentemente da una legge adottata per l’attuazione di quest’ultima, la responsabilità penale di coloro che agiscono in violazione delle sue disposizioni [...]”. C. SOTIS, *Diritto comunitario e giudice penale*, in *Il corriere del merito. Le rassegne - Numero speciale*, 2, 2008, p. 13 sul punto cfr. anche; C. SOTIS, *Il caso Pupino: profili sostanziali*, in F. SGUBBI - V. MANES (a cura di), *L’interpretazione conforme al diritto comunitario in materia penale*, cit., p. 33 ss.

così parzialmente superando il potere di veto in precedenza esercitabile dai Paesi membri.

Da ultimo va soggiunto che il Trattato di Amsterdam segnava una svolta anche sotto il profilo istituzionale, avendo introdotto modifiche anche a proposito di ruoli e poteri degli attori del terzo pilastro, con particolare riferimento alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee, che diveniva competente (art. 35 TUE) a pronunciarsi *in via pregiudiziale* sulla validità e/o l'interpretazione delle *decisioni-quadro*, delle *decisioni*, delle *convenzioni* e delle relative misure di applicazione.

In sintesi, quindi, pur costituendo – come anticipato all'inizio – un importante punto di svolta ed a fronte della consapevolezza dell'inattuabilità di un diritto penale per così dire unico, il Trattato di Amsterdam segnala una scelta decisa nella direzione - certamente meno ambiziosa – della *reciproca fiducia* nei rispettivi ordinamenti, del *mutuo riconoscimento* delle decisioni adottate e dell'armonizzazione delle legislazioni penali degli stati membri proprio ad iniziare dalle tre già ricordate materie sensibili, ovvero *criminalità organizzata, terrorismo e narcotraffico*.

5.4.4. I Consigli europei di Cardiff e Vienna del 1998 e di Tampere del 1999

Se chiara, come si è visto, era la direzione eloquentemente indicata dal Trattato di Amsterdam per implementare suo SLSG attraverso la cooperazione di polizia e giudiziaria – traduzione in concreto di reciproca fiducia e mutuo riconoscimento – e il ravvicinamento delle normative nazionali in materia penale, non altrettanto lineare si è rivelato il successivo percorso, proprio per l'atavico attaccamento degli Stati membri al pieno esercizio della propria sovranità.

Infatti, già in occasione del Consiglio Europeo tenutosi a Cardiff nel 1998¹⁸⁵ contrastanti sono stati i segnali circa la concreta volontà di proseguire in modo concreto lungo il predetto percorso, come appare evidente leggendo le “Conclusioni della Presidenza”.

Ciò nondimeno, sulla base delle indicazioni di Cardiff, il Consiglio Europeo aveva dato mandato al Consiglio e alla Commissione di elaborare un *programma d'azione* cir-

¹⁸⁵ tra il 15 ed il 16 giugno 1998.

ca “il miglior modo di applicare le disposizioni del trattato di Amsterdam, relative all’introduzione di uno spazio di libertà sicurezza e giustizia”.

E così, il 14 luglio 1998 la Commissione Europea pubblica la Comunicazione¹⁸⁶ “Verso un Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia”, dal cui tenore emerge il fermo proposito di dare concreta attuazione agli ambiziosi obiettivi fatti propri dal Trattato di Amsterdam, attraverso “un nuovo spirito di *cooperazione interistituzionale* [cda]”. In particolare, esaminando il concetto di sicurezza, nel richiamare il *piano d’azione* contro la *criminalità organizzata* – approvato nel giugno 1997 dal Consiglio europeo di Amsterdam e contenente *trenta raccomandazioni* destinate a promuovere una cooperazione pratica e, eventualmente, il ravvicinamento di talune legislazioni nazionali, la Commissione si sofferma sul fenomeno della *criminalità organizzata*¹⁸⁷ e su quello del *traffico degli stupefacenti*¹⁸⁸, entrambi percepiti come problemi di primaria importanza.

Coerentemente con la stessa linea si muove il “Piano d’azione del Consiglio e della Commissione, del 3 dicembre 1998, concernente le modalità ottimali di attuazione delle disposizioni del trattato di Amsterdam relative alla creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia”, presentato al Consiglio europeo di Vienna di quello stesso mese e

¹⁸⁶ Comunicazione COM(1998)459def. del 14 luglio 1998 della Commissione delle Comunità Europee

¹⁸⁷ “La criminalità organizzata rappresenta una minaccia grave e di proporzioni crescenti. Il fenomeno si sta sviluppando a livello internazionale ad una velocità allarmante sul piano sia della composizione che delle dimensioni. Da un lato, infatti, assistiamo alla creazione di strutture illegali nei paesi dell’Unione europea da parte di un certo numero di organizzazioni criminali straniere, dall’altro, vediamo aumentare anche la cooperazione transfrontaliera fra tali organizzazioni e gruppi criminali all’interno degli Stati membri. La risposta dell’Unione a questa sfida è contenuta nel Piano d’azione destinato a combattere la criminalità organizzata, approvato dal Consiglio europeo di Amsterdam, che prevede un’impostazione integrata a tutti gli stadi, dalla prevenzione alla repressione fino a i procedimenti penali. Importanti progressi sono già stati realizzati, come ha riconosciuto il Consiglio europeo di Cardiff. Parallelamente ai progressi registrati nel settore giudiziario, la cooperazione a livello dell’Unione europea ha consentito la creazione di reti europee fra le autorità operative incaricate dell’applicazione della legge negli Stati membri, consentendo loro di condurre operazioni comuni di vigilanza, nonché di consolidare l’esperienza e la formazione specializzata in un certo numero di settori quali la tossicodipendenza, il riciclaggio di denaro, il terrorismo, il furto di autovetture, la violenza negli stadi, la criminalità legata alle nuove tecnologie e la violenza urbana”

¹⁸⁸ Il problema delle droghe merita una menzione particolare. Esse costituiscono una minaccia per la sicurezza collettiva e individuale, sotto molteplici forme, spesso anche se non sempre connesse con la criminalità organizzata. In questo settore l’Europa ha svolto un ruolo caratteristico e influente, insistendo su una politica globale fondata sulla condivisione delle responsabilità fra paesi consumatori e paesi produttori. In questo quadro globale è tuttavia chiaro che uno dei fattori essenziali sarà la mobilitazione di tutte le forze che i vari servizi repressivi possono mettere in campo, operando la massima pressione sui trafficanti e le organizzazioni criminali che si celano dietro di essi. Il trattato di Amsterdam potenzia le capacità della Commissione di contribuire alla lotta dell’Unione contro le droghe, specie in quei settori in cui precedentemente non aveva un diritto formale di iniziativa. La priorità dell’anno prossimo sarà per l’appunto l’elaborazione di un piano d’azione dell’Unione contro le droghe per il periodo 2000- 2005.

che conteneva un elenco di misure da adottare, entro precise scadenze (di 2 o 5 anni), anche nei settori della cooperazione di polizia e giudiziaria e si soffermava ulteriormente, tra l'altro, sul concetto di sicurezza, facendo espresso riferimento alla *criminalità transfrontaliera*.

Ma solo in occasione del successivo Consiglio europeo (straordinario) di Tampere del 1999¹⁸⁹ sarebbe stato elaborato un vero e proprio *programma politico*¹⁹⁰ che impegnava l'Unione – ancora più in concreto – al raggiungimento del già ricordato SLSG, ponendo tale obiettivo al primo posto dell'agenda politica del Consiglio europeo. Con più specifico riferimento all'aspetto che qui più interessa, sempre al fine di garantire un elevato livello di sicurezza nello SLSG veniva, inoltre, ribadito l'obiettivo di un rafforzamento della lotta contro le forme gravi di criminalità organizzata e transnazionale (narcotraffico, tratta di esseri umani e terrorismo), attraverso una migliore cooperazione ed un migliore coordinamento sia investigativo sia giudiziario.

Per quanto riguarda le indagini, veniva auspicata la creazione di *squadre investigative comuni*, con il supporto di Europol. Per quanto attiene, invece, l'ambito giudiziario, il Consiglio europeo conveniva “di istituire un'unità (Eurojust)” – entro la fine del 2001 – “composta di pubblici ministeri, magistrati o funzionari di polizia di pari competenza, distaccati da ogni Stato membro in conformità del proprio sistema giuridico” a cui assegnare “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* [cda], di cooperare strettamente con la rete giudiziaria europea, in particolare allo scopo di semplificare l'esecuzione delle rogatorie”.

In tema di ravvicinamento delle legislazioni nazionali in materia penale, infine, il Consiglio europeo riteneva che “gli sforzi tesi a concordare definizioni, incriminazioni e sanzioni comuni” avrebbero dovuto incentrarsi “in primo luogo su un numero limitato di settori di particolare importanza, come la criminalità finanziaria (riciclaggio di denaro, corruzione, falsificazione dell'euro), il traffico di droga, la tratta di esseri umani e in particolare lo sfruttamento delle donne, lo sfruttamento sessuale dei minori, la criminalità ad alta tecnologia e la criminalità ambientale”.

¹⁸⁹ tenutosi il 15 e 16 ottobre 1999

¹⁹⁰ le Conclusioni della Presidenza sono consultabili su www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm#c

5.4.5. *Il trattato di Nizza*

Il processo evolutivo seguito dal Trattato sull'Unione Europea ha visto un'ulteriore tappa nell'approvazione del Trattato di Nizza del 2001¹⁹¹. Fondamentalmente più orientato a predisporre le riforme istituzionali necessarie al buon funzionamento delle istituzioni UE in vista dell'allargamento a 25 (2004) e poi a 27 (2007), per quanto riguarda le materie di terzo pilastro – quelle regolate nel Titolo VI TUE, appunto – le modifiche sostanziali hanno interessato gli artt. 29 e 31 TUE, nel cui testo sono stati inseriti più espliciti riferimenti all'Unità di cooperazione giudiziaria Eurojust¹⁹², la cui posizione all'interno del TUE viene ad assumere speculare peso rispetto a quello già attribuito in precedenza ad Europol¹⁹³.

5.5. Le principali decisioni quadro

Fissata così la cornice di riferimento della normativa comunitaria in materia penale e di cooperazione giudiziaria e di polizia, occorre ora spostare l'attenzione sulle disposizioni che riguardano più da vicino la lotta alla *criminalità organizzata* e che hanno come base giuridica le norme contenute nel Trattato UE come evolutosi a partire dagli inizi degli anni '90 del secolo scorso.

La focalizzazione sul fenomeno criminale associativo da parte delle istituzioni dell'UE è peraltro avvenuta – come già in parte evidenziato – proprio in concomitanza con la firma del Trattato di Maastricht, in cui fa per la prima volta capolino il riferimento esplicito, ancorché riservato alla cooperazione di polizia, a prevenzione e lotta contro il terrorismo, il traffico illecito di droga e altre forme gravi di criminalità internazionale.

Nel prosieguo della presente esposizione, tra le numerose decisioni quadro intervenute nell'ultimo decennio e tutte direttamente o indirettamente rilevanti per comprendere sino in fondo il complessivo funzionamento del sottosistema penale per la criminalità organizzata, si è scelto di concentrare l'attenzione su quelle ritenute più significative oltre che la diretta incidenza su snodi nevralgici del sottosistema, anche perché sono in grado di ben rappresentare la tecnica ormai pressoché standardizzata con cui l'UE sem-

¹⁹¹ firmato il 26 febbraio 2001 ed entrato in vigore il 1° febbraio 2003.

¹⁹² per una più approfondita trattazione del tema, cfr. L. SALAZAR, *L'Unità di cooperazione giudiziaria "Eurojust" in seno al Trattato di Nizza*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2001, p. 803 ss.

¹⁹³ L. SALAZAR, *Il quadro dei rapporti*, cit., pp. 7–8.

pre più frequentemente interviene ad imporre obblighi di criminalizzazione nei confronti degli ordinamenti interni degli Stati membri.

5.5.1. *La Decisione Quadro 2002/475/GAI del Consiglio sulla lotta contro il terrorismo e successive modifiche apportate dalla Decisione Quadro 2008/919/GAI*

La Decisione Quadro 2002/475/GAI – come si vedrà a proposito dei delitti associativi politici – riveste una notevole importanza perché rientra tra le fonti a cui l'interprete nazionale ha dovuto far riferimento per individuare il contenuto dell'elemento normativo '*finalità di terrorismo*' che caratterizza numerose fattispecie penali previste dal nostro ordinamento.

Essa si inserisce in un *quadro articolato* di fonti internazionali preesistenti – tutte richiamate nei *considerando* –, con specifico riferimento alla Convenzione del Consiglio d'Europa del 1977¹⁹⁴ per la repressione del terrorismo ed alle già ricordate Convenzione ONU per la repressione degli attentati terroristici mediante l'uso di esplosivi del 1977 e la Convenzione ONU del 1999 per la repressione del finanziamento del terrorismo. Allo stesso modo vengono richiamati il pure già ricordato Piano d'azione del dicembre 1998 sul modo migliore per attuare le disposizioni del trattato di Amsterdam concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, nonché una serie di numerose ulteriori statuizioni adottate in ambito UE in tale materia¹⁹⁵.

Il *considerando* numero (5), poi, nel ricordare come “[l]’Unione europea [avesse] adottato numerose misure specifiche per lottare contro il terrorismo e la criminalità organizzata”, elenca una serie di provvedimenti in parte già esaminati o comunque ricordati, tra cui interessa sottolineare “l’azione comune 98/733/GAI del Consiglio, del 21 dicembre 1998, relativa alla punibilità della partecipazione a un’organizzazione crimi-

¹⁹⁴ adottata il 27 gennaio 1977; in particolare essa stabilisce che i reati di terrorismo non possano essere considerati reati politici, reati riconducibili ad un reato politico o reati ispirati a motivazioni politiche.

¹⁹⁵ Al *considerando* numero (4), infatti, si aggiunge che “[è] altresì necessario tener conto delle conclusioni del Consiglio del 20 settembre 2001 e del piano d’azione in materia di terrorismo del Consiglio europeo straordinario del 21 settembre 2001. Il problema del terrorismo è stato ricordato nelle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999 e del Consiglio europeo di Santa Maria da Feira del 19 e 20 giugno 2000. È inoltre menzionato nella comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull’aggiornamento semestrale del quadro di controllo per l’esame dei progressi compiuti nella creazione di uno spazio di «libertà, sicurezza e giustizia» nell’Unione europea (secondo semestre del 2000). Il 5 settembre 2001 il Parlamento europeo ha inoltre adottato una raccomandazione sulla lotta al terrorismo. È inoltre importante ricordare che il 30 luglio 1996, alla riunione dei paesi più industrializzati (G7) e della Russia svoltasi a Parigi, sono state predisposte 25 misure per combattere il terrorismo”

nale negli Stati membri dell'Unione europea”, con ciò dimostrando, quindi, la considerazione del terrorismo come manifestazione qualificata della criminalità ta”¹⁹⁶.

I *considerando* numero (6) e (7) sono di particolare importanza, in quanto definiscono le finalità della decisione quadro in esame, ovvero quelle di: 1) ravvicinare la definizione dei reati terroristici; 2) penalizzare adeguatamente le condotte delle persone *fisiche* o *giuridiche* responsabili di tali reati; 3) adeguare le “regole di giurisdizione” per una più efficace repressione dei reati medesimi; 4) adottare “misure specifiche” a tutela delle vittime dei reati terroristici.

Ma – come apparirà più chiaro nel Capitolo III – il *considerando* di gran lunga più importante per i riflessi in grado di dispiegare sulla interpretazione del diritto interno è il numero (11), che costituisce una vera e propria *clausola eccezzuativa* che esclude l'applicabilità “[del]la presente decisione quadro [...] [al]le attività delle forze armate in tempo di conflitto armato, secondo le definizioni date a questi termini dal diritto internazionale umanitario, attività disciplinate da questo stesso diritto, né [al]le attività svolte dalle forze armate di uno Stato nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali, che sono disciplinate da altre norme del diritto internazionale”.

Ex art. 1, la decisione quadro del 2002 fornisce una definizione generale di terrorismo. Infatti. Essa impone agli Stati membri di incriminare come reati di terrorismo una serie di condotte che, “per la loro natura o contesto possono arrecare grave danno a un Paese o a un'organizzazione internazionale, quando s[ia]no commessi al fine di: [1.] intimidire gravemente la popolazione, [2.] costringere indebitamente i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o ad astenersi dal compiere un qualsiasi atto o [3.] destabilizzare gravemente o distruggere le strutture politiche fondamentali,

¹⁹⁶ il testo completo del *considerando* in questione è il seguente: “L'Unione europea ha adottato numerose misure specifiche per lottare contro il terrorismo e la criminalità organizzata: la decisione del Consiglio, del 3 dicembre 1998, che incarica l'Europol di occuparsi dei reati commessi o che possono essere commessi nell'ambito di attività terroristiche che si configurano in reati contro la vita, l'incolumità fisica, la libertà delle persone e i beni (4); l'azione comune 96/610/GAI del Consiglio, del 15 ottobre 1996, sull'istituzione e l'aggiornamento costante di un repertorio delle competenze, capacità e conoscenze specialistiche nel settore dell'antiterrorismo, per facilitare la cooperazione fra gli Stati membri dell'Unione europea nella lotta al terrorismo (5); l'azione comune 98/428/GAI del Consiglio, del 29 giugno 1998, sull'istituzione di una Rete giudiziaria europea (6) con competenze per i reati terroristici (segnatamente l'articolo 2); l'azione comune 98/733/GAI del Consiglio, del 21 dicembre 1998, relativa alla punibilità della partecipazione a un'organizzazione criminale negli Stati membri dell'Unione europea (7); la raccomandazione del Consiglio, del 9 dicembre 1999, sulla cooperazione nella lotta contro il finanziamento dei gruppi terroristici”.

costituzionali, economiche o sociali di un Paese o di una organizzazione internazionale".

Le condotte rilevanti sono espressamente elencate dalla medesima disposizione: *a)* “attentati alla vita di una persona che possono causarne il decesso; *b)* attentati gravi all'integrità fisica di una persona; *c)* sequestro di persona e cattura di ostaggi; *d)* distruzioni di vasta portata di strutture governative o pubbliche, sistemi di trasporto, infrastrutture, compresi i sistemi informatici, piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale ovvero di luoghi pubblici o di privata proprietà che possono mettere a repentaglio vite umane o causare perdite economiche considerevoli; *e)* sequestro di aeromobili, navi o di altri mezzi di trasporto collettivo di passeggeri o di trasporto di merci; *j)* fabbricazione, detenzione, acquisto, trasporto, fornitura o uso di armi da fuoco, esplosivi, armi atomiche, biologiche e chimiche, nonché, per le armi biologiche e chimiche, ricerca e sviluppo; *g)* diffusione di sostanze pericolose, il cagionare incendi, inondazioni o esplosioni i cui effetti mettano in pericolo vite umane; *h)* manomissione o interruzione della fornitura di acqua, energia o altre risorse naturali fondamentali il cui effetto metta in pericolo vite umane; *i)* minaccia di realizzare uno dei comportamenti elencati alle lettere da *a)* ad *h)*”.

E stato osservato come, “in assenza di una precisa definizione di *minaccia*, l'obbligo per gli Stati membri di adottare adeguate misure repressive sembra debba estendersi alle condotte elencate solo se integrino gli estremi del tentativo punibile”¹⁹⁷.

Sotto il profilo strutturale, l'art. 2, par. 1 della Decisione del 2002 fornisce una definizione della fattispecie associativa di *organizzazione terroristica*, intesa come “associazione strutturata di più di due persone, stabilita nel tempo, che agisce in modo concertato allo scopo di commettere dei reati terroristici”, contestualmente precisando come “[i]l termine ‘associazione strutturata’ design[i] un'associazione che non si è costituita 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 nella struttura articolata”.

La stessa disposizione, al par. 2, si preoccupa di definire le condotte di *partecipazione*, imponendo agli Stati membri l'obbligo di incriminare sia la “direzione”, sia la

¹⁹⁷ L. D. CERQUA, *La nozione di “condotte con finalità di terrorismo,”* cit., p. 102.

“partecipazione alle attività di un’organizzazione terroristica, anche fornendole informazioni o mezzi materiali, ovvero tramite qualsiasi forma di finanziamento delle sue attività con la consapevolezza che tale partecipazione contribuirà alle attività criminose dell’organizzazione” medesima.

L’art. 3 prevede poi l’impegno da parte degli Stati membri a considerare come reati connessi alle attività terroristiche prima definite alcuni reati che, nell’esperienza operativa, rientrano frequentemente nel programma criminoso delle associazioni terroristiche quali attività strumentali al perseguimento degli scopi primari delle associazioni medesime. Si tratta, in particolare, del “furto aggravato” e dell’“estorsione” commessi “per realizzare taluno dei comportamenti indicati dall’art. 1, paragrafo 1”, nonché “[del]la formazione di documenti amministrativi falsi al fine di porre in essere uno dei [predetti] comportamenti”

E ancora, l’art. 4 impone agli Stati membri l’obbligo di adottare le misure necessarie per rendere punibili 1) “l’istigazione a commettere taluno dei reati di cui all’articolo 1, paragrafo 1, e agli articoli 2 o 3 o il concorso [di persone] in uno di tali reati”; 2) “il tentativo di commettere uno dei reati di cui all’articolo 1, paragrafo 1, e all’articolo 3, esclusi la detenzione di cui all’articolo 1, paragrafo 1, lettera f), e il reato di cui all’articolo 1, paragrafo 1, lettera i)”. A tal proposito, è stato osservato come tale limitazione si giustifichi “ove si consideri che trattandosi di reati di pericolo, non sarebbe consentita un’ulteriore anticipazione della soglia di tutela”¹⁹⁸.

Per quanto riguarda i profili di incongruenza tra la decisione quadro in esame e la Convenzione ONU di New York del 1999, oltre a quanto segnalato appena prima in merito all’undicesimo *considerando*, si rimanda al successivo Cap. III quando verrà trattata la relevantissima questione interpretativa relativa alla *finalità di terrorismo* nell’ordinamento penale italiano.

Va solo brevemente ricordato come la decisione del 2008 disponga, all’art. 5, l’adeguamento del quadro sanzionatorio, garantendo che 1) i reati presi in considerazione dalla decisione medesima “siano punibili con sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive che possono comportare l’estradiizione”; 2) dette sanzioni siano comunque più severe di quelle previste per i medesimi reati eventualmente già contemplati dagli

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 103.

ordinamenti interni quando non ricorra la finalità di terrorismo; 3) “i reati elencati all’articolo 2 siano punibili con una reclusione di durata massima non inferiore a 15 anni per i reati di cui all’articolo 2, paragrafo 2, lettera a), e non inferiore a 8 anni per i reati di cui all’articolo 2, paragrafo 2, lettera b)” e che “[q]ualora il reato di cui all’articolo 2, paragrafo 2, lettera a), si riferisc[a] solo alla fattispecie di cui all’articolo 1, paragrafo 1, lettera i), la durata massima della reclusione non [sia] inferiore a 8 anni”.

La decisione quadro *de qua* introduce, inoltre, un forte *stimolo premiale* alla collaborazione con la giustizia attraverso la previsione di *incentivi processuali* nel caso in cui – ex art. 6 – si verifichi alternativamente una delle due seguenti *condizioni*, ovvero che l’autore dei reati qui considerati 1) “rinunci all’attività terroristica” o 2) “fornisca alle autorità amministrative o giudiziarie informazioni che esse non avrebbero potuto ottenere con altri mezzi e che s[iano] loro utili [alternativamente] per a) “prevenire o attenuare gli effetti del reato”; b) “individuare o consegnare alla giustizia i complici del reato”; c) “acquisire elementi di prova” o e) “prevenire la commissione di altri reati di cui agli articoli da 1 a 4”.

Le rimanenti disposizioni – che nell’economia del presente lavoro meno interessano – riguardano la responsabilità (art. 7) e le sanzioni (art. 8) riferibili alle *persone giuridiche* “ritenute responsabili di uno dei reati di cui agli articoli da 1 a 4”, giurisdizione ed esercizio dell’azione penale (art. 9) e protezione ed assistenza alle vittime degli atti terroristici (art. 10).

Va però soggiunto che una più recente Decisione Quadro, la 2008/919/GAI, è intervenuta ad apportare alcune modifiche a quella del 2002. Leggendone i *considerando*, si può anzitutto osservare come il bilancio dell’azione svolta dalla precedente decisione sia considerato positivo. Infatti, nell’affermare che quella del 2002 costituisce “la base della politica antiterrorismo dell’Unione europea”, si aggiunge che “[l]’elaborazione di un quadro giuridico comune a tutti gli Stati membri e, nella fattispecie, di una definizione armonizzata dei reati di terrorismo, ha consentito di sviluppare ed espandere la politica antiterrorismo dell’Unione europea nel rispetto dei diritti fondamentali e dello Stato di diritto” e, quindi, di centrare gli obiettivi che con la precedente decisione erano stati prefissati.

Dai considerando (3) e (4) poi emerge la motivazione dell’intervento modificativo in esame, *ratio* da rinvenirsi in negli esiti dell’analisi compiuta sul fenomeno nel corso

degli ultimi anni, Infatti, vi si può leggere come “[i]n questi ultimi anni la minaccia del terrorismo si [sia] rafforzata ed evoluta rapidamente; con modifiche nel modus operandi degli attivisti e dei sostenitori del terrorismo, compresa la sostituzione di gruppi gerarchicamente strutturati con cellule semiautonome con legami piuttosto allentati” e come “[t]ali cellule si colleg[hi]no a reti internazionali e ricorr[a]no sempre più alle nuove tecnologie, in particolare a Internet”. A proposito del ruolo svolto da quest’ultimo strumento telematico, poi, si aggiunge che lo stesso “è utilizzato per ispirare e mobilitare reti terroristiche locali e singoli individui in Europa e costituisce inoltre una fonte di informazioni sulle risorse e sui metodi terroristici, fungendo così da ‘campo di addestramento virtuale’ e che “[a]ttività quali la pubblica provocazione per commettere reati di terrorismo, il reclutamento e l’addestramento a fini terroristici si sono moltiplicate ad un costo e con un rischio estremamente bassi”.

Così individuata la *ratio* dell’intervento di modifica della decisione del 2002 – che conserva, quindi, il proprio ruolo di base giuridica nella materia considerata –, occorre esaminarne brevemente la portata. Va subito osservato come le modifiche non riguardino il nucleo fondamentale delle condotte considerate come terroristiche, ma solo gli artt. 3 e 4 della decisione del 2002, rispettivamente in tema – come prima già ricordato – di “reati connessi ad attività terroristiche” e di “concorso, istigazione e tentativo”.

E così, coerentemente con l’analisi da cui è derivata l’esigenza modificativa, la nuova formulazione dell’art. 3 introduce tre nuove *definizioni*. a) per "pubblica provocazione per commettere reati di terrorismo" va intesa “la diffusione, o qualunque altra forma di pubblica divulgazione, di un messaggio con l’intento di istigare a commettere uno dei reati di cui all’articolo 1, paragrafo 1, lettere da a) a h), qualora tale comportamento, che preconizzi direttamente o indirettamente reati di terrorismo, dia luogo al rischio che possano essere commessi uno o più reati”; b) per "reclutamento a fini terroristici" va invece intesa “l’induzione a commettere uno dei reati di cui all’articolo 1, paragrafo 1, lettere da a) a h) o all’articolo 2, paragrafo 2”; c) per "addestramento a fini terroristici" va infine inteso “l’atto di fornire istruzioni per la fabbricazione o l’uso di esplosivi, armi da fuoco o altre armi o sostanze nocive o pericolose ovvero altre tecniche o metodi specifici al fine di commettere uno dei reati di cui all’articolo 1, paragrafo 1, lettere da a) a h), nella consapevolezza che le istruzioni impartite sono intese per conseguire tale obiettivo”.

Conseguentemente, nel precedente paragrafo unico dell'art. 3, che ora diviene 2° paragrafo, alle condotte già ivi contemplate e prima ricordate vengono anteposte quelle di cui è appena stata riportata la definizione.

L'art. 4, invece, nella formulazione innovata tiene conto delle modifiche intervenute nella disposizione appena esaminata.

Anche al fine di meglio interpretare il contenuto delle due disposizioni, appena ricordate, nella loro nuova formulazione, oltre che in relazione alle evidenti affinità contenutistiche occorre ricordare, infine, la Convenzione Europea per la prevenzione degli atti di terrorismo¹⁹⁹ – nota anche come CETS 196 – aperta alla firma a Varsavia il 16 maggio 2005, a cui l'Italia ha aderito senza, però, averla ancora ratificata.

5.5.2. *La Decisione Quadro 2008/841/GAI del Consiglio relativa alla lotta alla criminalità organizzata*

Come si può agevolmente desumere dalla lettura dei *considerando*, la Decisione Quadro 2008/841/GAI²⁰⁰ è stata adottata quale strumento finalizzato a conseguire gli obiettivi fissati dal programma dell'Aia²⁰¹ in tema di lotta contro la criminalità organizzata transnazionale e, più in particolare, al fine di 1) “sostituire dell'azione comune 98/733/GAI del 21 dicembre 1998 relativa alla punibilità della partecipazione a un'organizzazione criminale negli Stati membri dell'Unione europea”²⁰²; 2) agevolare il reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie e delle sentenze, nonché la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale²⁰³.

In particolare, nella materia *de qua* si tende – come specificato dal terzo *considerando* – ad armonizzare “la definizione dei reati relativi alla partecipazione a

¹⁹⁹ per un approfondimento puntuale sulla Convenzione di Varsavia, cfr. A. PERDUCA, *Terrorismo: con la Convenzione di Varsavia obiettivo su giurisdizione e reati connessi*, in *Guida al Diritto*, 30, 2005, p. 126.

²⁰⁰ adottata il 24 ottobre 2008

²⁰¹ a tal proposito, il primo *considerando* ricorda che: “[l]’obiettivo del programma dell’Aia è di migliorare le capacità comuni dell’Unione e dei suoi Stati membri al fine, segnatamente, di lottare contro la criminalità organizzata transnazionale. Tale obiettivo deve essere perseguito in particolare mediante il ravvicinamento delle legislazioni. La pericolosità e la proliferazione delle organizzazioni criminali richiedono una risposta efficace che corrisponda alle aspettative dei cittadini e alle esigenze degli Stati membri e che avvenga mediante il potenziamento della cooperazione tra gli Stati membri dell’Unione europea. In tale prospettiva, il punto 14 delle conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles del 4 e 5 novembre 2004 afferma che i cittadini dell’Europa si aspettano che l’Unione europea, pur garantendo il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, adotti una strategia comune più efficace per far fronte a problemi transnazionali come la criminalità organizzata”.

²⁰² cfr. secondo *considerando*

²⁰³ cfr. terzo *considerando*

un'organizzazione criminale", senza precludere – ex art. 2, lett. a) – agli Stati membri la *libertà* di classificare altri gruppi di persone come organizzazioni criminali, come – a titolo di “esempio” – “gruppi con una finalità diversa da quella di ottenere un vantaggio finanziario o un altro vantaggio materiale”²⁰⁴, oppure di “interpretare l'espressione ‘attività criminali’ in modo che indichi l'esecuzione di atti materiali”²⁰⁵.

Infine va segnalato come venga anche richiamata l'opportunità che “[l]'Unione europea [si basi] sul considerevole lavoro svolto dalle organizzazioni internazionali, in particolare la convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (la ‘convenzione di Palermo’), conclusa, a nome della Comunità europea, con la decisione 2004/579/CE del Consiglio”²⁰⁶.

In via di prima approssimazione, lo strumento *de quo* impone agli Stati membri di un obbligo di penalizzazione con riferimento alle condotte di partecipazione ad organizzazioni criminali e di finanziamento delle stesse, nonché – esattamente nei termini già previsti dalla Convenzione di Palermo – l'obbligo di introdurre forme di responsabilità in capo alle persone giuridiche.

Vale la pena di ricordare come l'adozione della Decisione in esame sia avvenuta dopo quella non solo della citata Convenzione di Palermo, ma anche di un altro strumento di notevole importanza sul piano della cooperazione internazionale, ovvero della Decisione Quadro 2002/584/GAI in tema di *mandato di arresto europeo*.

Il fatto che la Decisione Quadro del 2008 richiami espressamente – nei termini appena ricordati – sia la precedente e pure già esaminata²⁰⁷ Azione comune 98/733/GAI²⁰⁸, sia la Convenzione di Palermo suggerisce di confrontarne brevemente sia le definizioni, sia le norme relative agli obblighi d'incriminazione.

Ex art. 1, n. 1), “per ‘organizzazione criminale’ si intende un'associazione strutturata di più di due persone, stabilita da tempo, che agisce in modo concertato allo scopo di commettere reati punibili con una pena privativa della libertà o con una misura di sicurezza privativa della libertà non inferiore a quattro anni o con una pena più grave per ricavarne, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o un altro vantaggio

²⁰⁴ cfr. quarto *considerando*

²⁰⁵ cfr. quinto *considerando*

²⁰⁶ cfr. sesto *considerando*

²⁰⁷ cfr. *supra*, sotto-sottopara. 5.4.2.

²⁰⁸ abrogata dall'art. 9 della Decisione Quadro 2008/841/GAI

materiale”. Il n. 2) del medesimo articolo definisce, poi, l’”associazione strutturata” come “un’associazione che non si [sia] costituita 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”.

Se così è, dal raffronto con la precedente Azione comune 98/733/GAI emerge che, mentre quest’ultima prevedeva che l’organizzazione annoverasse tra i reati-fine, “reati che costituiscono un fine in sé ovvero un mezzo per ottenere profitti materiali e, se del caso, per influenzare indebitamente l’operato delle pubbliche autorità”, nella più recente definizione di *organizzazione criminale* non è stata ricompresa la finalità di influenzare indebitamente l’operato delle pubbliche autorità.

Dal raffronto, invece, tra la definizione del 2008 e quella accolta dalla Convenzione ONU del 2000 appare chiara la scelta, al di là delle differenti formulazioni linguistiche, di prendere in esame associazioni criminali costituite da un numero minimo di tre partecipanti. Ed ancora, in entrambe le definizioni viene in rilievo il requisito della *strutturazione* quale elemento caratterizzante l’organizzazione criminale. Lo stesso dicasi quanto alla *finalità* (vantaggio finanziario o un altro vantaggio materiale).

In effetti, perfettamente corrispondenti sono le definizioni di “associazione strutturata” (nella Convenzione “gruppo strutturato”). Quindi l’elemento strutturale, ancorché caratterizzante, non deve però necessariamente raggiungere particolari livelli di complessità.

Esaurito il piano strutturale dell’organizzazione criminale, occorre ora analizzare come la Decisione Quadro del 2008 abbia disciplinato l’obbligo d’incriminazione delle condotte partecipative. L’art. 2 prevede l’obbligo di penalizzazione alternativamente di una o entrambe le seguenti condotte, ovvero: a) “[de]l comportamento di una persona che, *intenzionalmente* ed essendo *a conoscenza* dello *scopo* e dell’*attività generale* dell’organizzazione criminale o dell’intenzione di quest’ultima di commettere i reati in questione, *partecipi attivamente* alle attività criminali dell’organizzazione, ivi compresi la *fornitura di informazioni* o *mezzi materiali*, il *reclutamento* di nuovi membri nonché qualsiasi forma di *finanziamento* delle sue attività, essendo inoltre *consapevole* che la sua *partecipazione* contribuirà alla realizzazione delle attività criminali di tale organizzazione”; b) “[de]l comportamento di una persona consistente in un’intesa con una o più altre persone per porre in essere un’attività che, se attuata, comporterebbe la com-

missione di reati di cui all'articolo 1, anche se la persona in questione non partecipa all'esecuzione materiale dell'attività".

Ancora una volta emerge lo sforzo di raggiungere un compromesso tra le diverse tradizioni giuridiche dei Paesi membri destinatari di tali obblighi d'incriminazione. Inoltre, va sottolineato come, a differenza della Decisione in esame, l'abrogata Azione comune del 1998 prevedesse la punibilità della mera partecipazione alle attività dell'organizzazione criminale, anche quando il reo non "partecipa[va] all'esecuzione materiale dei reati fine e anche quando i reati in questione non [fossero] effettivamente commessi".

Per quanto attiene, invece, il raffronto con le statuizioni della Convenzione di Palermo in punto di condotte partecipative, risulta alquanto evidente la similitudine delle formule utilizzata dalla prima all'art. 5 (ii) a) rispetto a quelle utilizzate dalla seconda all'art. 2 (a), relativamente alla partecipazione ai reati-fine dell'associazione criminale. Vanno allora tenuti distinti i reati-fine dalle "altre attività" del gruppo criminale organizzato prese in considerazione dalla Convenzione all'art. 5 (ii) b), in quanto all'evidenza non devono consistere in reati.

Va inoltre segnalato l'ulteriore profilo di convergenza tra la Decisione in esame e la Convenzione di Palermo individuabile nel limite edittale massimo di quattro anni quale elemento di discriminazione della rilevanza dei reati-fine realizzati dall'associazione criminale, limite rispetto al quale valgono le stesse considerazioni già espresse nel sottoparagrafo relativo alla seconda.

Per quanto riguarda i principali profili di difformità rispetto alle fattispecie associative previste dall'ordinamento italiano, va qui solo segnalato che 1) nessuna delle fattispecie nostrane prevede la *finalità* del conseguimento di *vantaggi finanziari* quale elemento necessariamente caratterizzante del dolo specifico; 2) sempre sul piano del dolo, non vengono in considerazione finalità dell'acquisizione e gestione di attività economiche e finanziarie lecite, concessioni, autorizzazioni, appalti e servizi pubblici per realizzare vantaggi ingiusti per sé o altri, né tantomeno il cd. *metodo mafioso* che, com'è noto, è invece elemento strutturale fondante della fattispecie associativa specializzata nella repressione delle mafie.

Anche la Decisione Quadro 2008/841/GAI – come osservato per quella del 2002 in tema di terrorismo – introduce, inoltre, un forte *stimolo premiale* alla collaborazione

con la giustizia attraverso la previsione di *incentivi processuali* che possono arrivare anche alla concessione dell'*immunità* nel caso in cui – ex art. 4 – si verifichi la *concomitanza* di due *condizioni*, ovvero che il partecipe alle attività dell'associazione criminale 1) “rinunc[i] alle [proprie] attività criminali” e 2) “fornisca alle autorità amministrative o giudiziarie informazioni che esse non avrebbero potuto ottenere diversamente e che s[iano] utili per a) “prevenire, porre termine o attenuare gli effetti del reato”; b) “identificare o consegnare alla giustizia gli altri autori del reato”; c) “acquisire elementi di prova”; d) “privare l'organizzazione criminale di risorse illecite o dei profitti ricavati dalle sue attività criminali”; e) “prevenire la commissione di altri reati di cui all'articolo 2”.

Tale disposizione non richiede particolari commenti se non ricordare che anche la Convenzione di Palermo, all'art. 26, prevede analoghe misure premiali, anche se con qualche sfumatura differente.

Infine, un cenno al termine, stabilito entro l'11 maggio 2010 ex art. 10 della Decisione Quadro 2008/841/GAI, entro cui gli Stati membri devono adottare le misure necessarie per conformarvisi. Il nostro legislatore ha già provveduto con la legge 88/2009²⁰⁹, conferendo delega al Governo, ex art. 53, di “adotta[re] un decreto legislativo” *ad hoc*.

5.6. Il Trattato di Lisbona

Fallito il tentativo di approvare una vera e propria Costituzione europea, l'evoluzione della UE è proseguita con l'adozione del Trattato di Lisbona²¹⁰, che incide in modo significativo sulle competenze dell'Unione europea nella materia penale, sul duplice piano sostanziale e processuale.

Come si è cercato di porre in luce in precedenza, il noto *deficit democratico* che congenitamente aveva afflitto la costruzione UE aveva correlativamente impedito una piena assimilazione della materia penale – in tutti gli Stati membri regolata, com'è noto, dal principio di legalità, che rende ontologicamente incompatibili interventi *ab extra* e

²⁰⁹ legge 7 luglio 2009, n. 88

²¹⁰ approvato in data 13 dicembre 2007, ratificato e reso esecutivo in Italia con legge 2 agosto 2008, n. 130 ed entrato in vigore il 1 dicembre 2009

per di più in condizioni, appunto, di *deficit democratico* – alla materia comunitaria, re-
legandola nel *Terzo Pilastro*, nei limiti già esaminati.

Pur limitandosi a modificare i preesistenti Trattati UE e istitutivi della CE²¹¹, il
Trattato di Lisbona “ambisce [...] ad assumere il taglio classico costituzionale”²¹², co-
me si può desumere dall’aver inserito nel corpo del Trattato UE un apposito Titolo II
dedicato ai *principi democratici*. Tale nuova architettura simil-costituzionale giustifica
quindi il definitivo superamento di quella per *pilastri* sinora conosciuta quale portata
più evidente del Trattato *de quo*.

5.6.1. *Abolizione dell’architettura per “Pilastri” e lineamenti di politica UE nel setto- re SLSG*

Come si desume dall’art. 3 § 2 TUE, tra gli obiettivi dell’UE permane quello di
“offr[ire] ai suoi cittadini uno Spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere in-
terne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appro-
priate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l’asilo, l’immigrazione, la
prevenzione della criminalità e la lotta contro quest’ultima”.

L’ambito d’intervento che corrisponde all’obiettivo appena enunciato rientra nelle
competenze concorrenti dell’Unione, ex art. 4 § 2 lett. j TFUE. E così, il Titolo V, Parte
Terza del TFUE disciplina ora la politica in tema di SLSG (artt. 67 e ss.) tra le altre po-
litiche dell’Unione, in un contesto in cui ormai tutta la normativa UE è stata uniformata,
superando le già ricordate differenze tra materie di 1° e 3° Pilastro e la politica intergo-
vernativa.

In tale quadro, anche gli atti legislativi afferenti alle materie qui d’interesse vengo-
no ora adottati secondo la *procedura legislativa ordinaria*, dal Parlamento europeo e
dal Consiglio, guadagnando quindi piena *efficacia diretta* negli ordinamenti degli Stati
membri.

Gli ambiti applicativi in esame sono delimitati dall’art. 67 TFUE, che al stabilisce
che l’Unione “*si adopera* per garantire un livello elevato di sicurezza attraverso misure
di prevenzione e di lotta contro la criminalità, il razzismo e la xenofobia, attraverso mi-

²¹¹ Il primo conserva la denominazione di Trattato UE, mentre il secondo assume la denominazione di
Trattato sul funzionamento dell’UE

²¹² G. BIONDI, *La cooperazione giudiziaria*, cit., p. 21.

sure di coordinamento e cooperazione tra forze di polizia e autorità giudiziarie e altre autorità competenti, nonché tramite il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie penali e, se necessario, il ravvicinamento delle legislazioni penali”.

Ex art. 68 TFUE, il Consiglio europeo continuerà istituzionalmente a svolgere il compito di definire gli *orientamenti strategici* della programmazione legislativa ed operativa nello SLSG. L’art. 69 TFUE riafferma il principio, già stabilito in termini generali ex art. 12 TUE, per cui, relativamente alle proposte e alle iniziative legislative presentate nel quadro della cooperazione giudiziaria in materia penale ed in quella di polizia (capi 4 e 5 del Titolo V del TFUE), i Parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del *principio di sussidiarietà*. Inoltre, ai sensi dell’art. 72 TFUE, la responsabilità per il mantenimento dell’*ordine pubblico* e la rimane in capo agli Stati membri.

5.6.2. Cooperazione giudiziaria in materia penale sostanziale e processuale

La materia è regolata dagli artt. 82-26 TFUE. Sotto il *profilo processuale*, l’art. 82 TFUE stabilisce che “[l]a cooperazione giudiziaria in materia penale nell’Unione è fondata sul principio di *riconoscimento reciproco* delle *sentenze* e delle *decisioni giudiziarie* e include il *ravvicinamento* delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri nei settori di cui al paragrafo 2 e all’articolo 83”.

Il § 2 dello stesso articolo 82 TFUE “[l]addove necessario per facilitare il riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e la cooperazione di polizia e giudiziaria *nelle materie penali aventi dimensione transnazionale*, il Parlamento europeo e il Consiglio possono stabilire *norme minime* deliberando mediante direttive secondo la procedura legislativa ordinaria. Queste tengono conto delle differenze tra le *tradizioni giuridiche* e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri”.

A proposito della cooperazione giudiziaria così come in stretta sintesi esposta, è stato osservato come sia “proprio al fine di consentire quella piena circolazione ed esecuzione delle decisioni giudiziarie che va garantito un minimo comune denominatore nella legislazione processuale penale dei singoli Stati membri, in modo da evitare quei conflitti dettati dalla, sempre possibile, sfiducia di uno Stato membro nel sistema pro-

cessuale penale vigente nello Stato membro che gli chiede o è chiamato a fornire cooperazione giudiziaria”²¹³.

Le norme minime sono peraltro destinate a disciplinare “aspetti nevralgici della procedura penale, e cioè i diritti della persona (in particolare dell’imputato), i diritti delle vittime, l’ammissione reciproca delle prove, ed il catalogo non è chiuso, ma suscettibile di ulteriori sviluppi”²¹⁴.

Sotto il *profilo sostanziale*, invece, l’art. 83 TFUE, § 1 prevede che “[i]l Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante direttive secondo la *procedura legislativa ordinaria*, possono stabilire *norme minime* relative alla *definizione* dei reati e delle *sanzioni* in sfere di *criminalità particolarmente grave* che presentano una *dimensione transnazionale* derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni”.

Lo stesso § 1 elenca poi le materie di rilevanza penale prese in considerazione: “*terrorismo*, tratta degli esseri umani e sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, traffico illecito di stupefacenti, traffico illecito di armi, riciclaggio di denaro, corruzione, contraffazione di mezzi di pagamento, criminalità informatica e *criminalità organizzata*.”

Quello appena riportato non è da considerarsi, però, un elenco chiuso. Infatti è previsto dallo stesso § 1 che possa essere allargato: “[i]n funzione dell’evoluzione della criminalità, il Consiglio può adottare una decisione che individua altre sfere di criminalità che rispondono ai criteri di cui al presente paragrafo. Esso delibera all’unanimità previa approvazione del Parlamento europeo”.

La vera e propria rivoluzione apportata dal Trattato di Lisbona nelle materie che qui interessano merita sicuramente approfondimenti incompatibili con l’economia del presente lavoro. D’altro canto il tempo trascorso dalla sua entrata in vigore è ancora troppo breve – in termini relativi – per consentire di delineare un’analisi affidabile²¹⁵

²¹³ *Ibid.*, p. 26.

²¹⁴ *Ibid.*

²¹⁵ G. BIONDI, *La cooperazione giudiziaria*, cit.; sulle novità apportate dal Trattato di Lisbona in materia penale, si rimanda più diffusamente e puntualmente a C. SOTIS, *Le novità in tema di diritto penale europeo*, in P. BILANCIA - M. D’AMICO (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2009, p. 146 ss.; S. MIGLIORINI, *La continuità degli atti comunitari e del terzo pilastro dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Riv. dir. internaz.*, 2, 2010; E. APRILE, *Diritto processuale penale europeo e internazionale*, Padova, 2007; G. GRASSO, *La costituzione per l’Europa e la formazione di un diritto*

sul reale impatto che la nuova architettura istituzionale dell'Unione potrà avere sul funzionamento del sottosistema penale per la criminalità organizzata.

6. Conclusione interlocutoria.

6.1. Sulla definizione di criminalità organizzata

Come anticipato in premessa, nel corso del presente Capitolo si è cercato di verificare se nelle fonti di diritto interno, internazionale e sovranazionale fosse rinvenibile una definizione di *criminalità organizzata*.

Il quadro che ne è uscito è, a giudizio di chi scrive, alquanto frammentario. Infatti, la conclusione interlocutoria a cui si è pervenuti è che non solo non esiste una definizione normativa espressa di criminalità organizzata, ma è anche che non ne esiste una univoca nemmeno in via ricostruttiva, nel senso che anche i tentativi di ricostruire tale concetto attraverso l'individuazione di un gruppo univoco di reati fallisce di fronte alla contraddittorietà con cui ciascuna singola fonte e ciascuna categoria di fonti permettono – allo stato – di rispondere a quell'interrogativo.

Quanto ai contributi eventualmente tributabili da parte delle scienze sociali al fine di individuare almeno un modello di riferimento, si è avuto modo di verificare come la sociologia tenda a focalizzarsi su modellizzazioni basate su di un criterio *etnico-strutturale*, mentre la criminologia scelga tendenzialmente modellizzazioni per *target criminale*, con una netta prevalenza della prima tendenza. Tale prevalenza è dimostrata dall'elaborazione di un *paradigma mafioso* che è stato esteso via via ad ogni manifestazione – reale o supposta – del crimine organizzato, includendovi anche realtà criminali a matrice etnica che appaiono avere modelli operativo solo in apparenza simili a quelli mafiosi.

Sempre su tale versante, si è avuto altresì modo di notare come, a fattor comune, peraltro insieme alla scienza economica, entrambe abbiano virato, negli ultimi decenni, verso una modellizzazione più ispirata all'economia, elaborando un modello tendenzialmente condiviso di *impresa criminale*.

In particolare, osservando in contropiede tale ultimo modello è possibile scorgervi, a ben vedere, tutto il portato della perenne 'confusione' concettuale tra condotte di parte-

to penale dell'Unione Europea, in G. GRASSO - R. SICURELLA (a cura di), *Lezioni di diritto penale europeo*, Milano, 2007.

cipazione e concorso esterno nelle fattispecie associative. Anzi – e su questo punto si avrà modo di tornare nel prosieguo dell’esposizione – tale modello economico di criminalità organizzata ha finito per divenire la fonte ispiratrice del sotto-modello repressivo rappresentato dal ricorso sempre più espansivo al concorso esterno.

Un’ultima notazione va riservata alla possibilità di includere anche il *terrorismo* – a prescindere dalla matrice di riferimento – nel concetto di criminalità organizzata. Anche sotto questo profilo la risposta è contraddittoria, anche se, a livello sovranazionale, sembra potersi scorgere una certa comunanza di trattazione, che si dimostra però indizio insufficiente per trarre conclusioni univoche sul punto.

Assodato quindi che non ne esiste una definizione legale, l’indagine su questo versante proseguirà nel Capitolo successivo, concentrandosi su due piani differenti. Il primo riguarda il tipo di modellizzazione preferibile, tra i due appena tendenzialmente delineati, cercando di rispondere al quesito se esista una valida alternativa in grado di meglio orientare il legislatore nella normazione, soprattutto per quanto riguarda le tecniche di tipizzazione dei reati associativi.

Il secondo piano riguarda – anche se è strutturalmente ed inscindibilmente legato al primo, ponendosi anzi quale pre-requisito – l’esistenza di alcuni *gap cognitivi* che affliggono quasi ontologicamente ogni analisi fenomenica che verta sulla materia *de qua*, cercando di individuare un eventuale rimedio.

6.2. Sulla struttura del sottosistema penale per la criminalità organizzata

L’autorevole indicazione riportata nel paragrafo iniziale del presente Capitolo circa l’esistenza di un sottosistema penale per la criminalità organizzata e circa la sua articolazione su quattro punti cardine – che chi scrive ha inteso definire *pilastr*i, espressione che potrebbe così utilmente cambiare d’uso, vista la recente dismissione che se ne è fatta in ambito UE – si è dimostrata assolutamente condivisibile. In effetti, analizzando le principali fonti internazionali e sovranazionali prese prima in considerazione al duplice fine di ricercare una definizione univoca di criminalità organizzata e di individuare le linee d’incidenza che da esse promanano nei confronti degli ordinamenti interni, è emerso come in effetti proprio tali linee d’incidenza esplichino i propri effetti esattamente su tutti e quattro gli ambiti evidenziati all’inizio, contribuendo ad illuminarli a prescindere dal contenuto più o meno derogatorio delle norme così individuate.

Ricevuta così un'importante conferma circa la validità dell'intelaiatura sistematica prescelta, l'indagine proseguirà nei Capitoli successivi alla ricerca dei tratti caratteristici del sottosistema così sommariamente – per ora – individuato, cercando di verificare, in particolare, se l'asserita confusione normativa che appare regnarvi non impedisca di coglierne delle strutture portanti, magari anche sotto-traccia.

Invero, una prima importante indicazione in tal senso è già stata ricavata dai contributi dottrinali di chi ha già intravisto nel sottosistema attuale l'impronta di un modello repressivo ormai secolare, prospettiva che, a parere di chi scrive, meriterebbe ulteriori approfondimenti.

CAPITOLO II

IL FENOMENO

SOMMARIO: 1. Ricostruzione del fenomeno e difetti cognitivi – 1.1. Nota metodologica – 1.2. Categorie di soggetti – 1.2.1. Gli associati – 1.2.2. I contigui – 1.2.3. Le vittime – 1.3. Fonti – 1.3.1. Circuito di polizia – 1.3.2. Circuito giudiziario – 1.3.3. Atti ufficiali di istituzioni extragiudiziarie – 1.3.4. Media – 2. Alla ricerca di un modello (descrittivo) I – modello etnico-strutturale vs modello per target criminale – 2.1. La mafia siciliana nel noto maxiprocesso – 2.1.1. La genesi del c.d. maxiprocesso e la ricostruzione di Cosa Nostra nell'impostazione dell'accusa – 2.1.2. L'immagine di Cosa Nostra nel giudizio di 1° grado – 2.1.3. I cambiamenti di rotta del giudizio di appello – 2.2. Terrorismo internazionale di matrice jihadista – 2.2.1. Le origini del fenomeno – 2.2.2. L'evoluzione di Al-Qaeda dopo le Torri gemelle – 2.2.3. Le manifestazioni jihadiste in Italia – 2.2.4. Spunti interpretativi provenienti dall'analisi dei documenti sequestrati – 2.2.5. Le attività di finanziamento – 2.2.6. I collegamenti con la criminalità organizzata comune e mafiosa – 2.3. Il modello per target criminale – 2.3.1. Narcotraffico – 2.3.2. Il concetto di impresa criminale – 3. Alla ricerca di un modello (descrittivo) II – modello (sintetico) di rete criminale

1. Ricostruzione del fenomeno e *difetti cognitivi*

Come abbiamo avuto modo di vedere nel Capitolo precedente, del concetto di *criminalità organizzata* si possono formulare tante definizioni quanti sono gli angoli prospettici da cui la si osserva e le finalità cui la definizione è funzionale. Ma l'idea, il "concetto" di criminalità organizzata sottende un'operazione di astrazione, la quale non può che riguardare una realtà fenomenica osservabile nel mondo reale.

Orbene, seguendo questo filo logico, va evidenziato come la *criminalità organizzata* – intesa come fenomeno in sé – si renda percepibile all'osservatore (che non sia influenzato da precedenti ricostruzioni e che, quindi, possa fare affidamento unicamente sul proprio apparato di percezione sensoriale) in modo frammentario e disorganico, per lo più attraverso manifestazioni episodiche ed, in quanto tali, solo sintomatiche di una più strutturata realtà sottostante. E ciò dipende da due caratteristiche intrinseche del fenomeno medesimo: 1) l'esistenza di un *elemento organizzativo* e 2) la sua tendenziale *segretezza*.

Con particolare riferimento, poi, al *terrorismo internazionale* di matrice *jihadista*, non va dimenticato che la ricordata frammentarietà dipende anche dalla particolare di-

slocazione geografica – ovvero in zone del globo anche molto distanti fisicamente e culturalmente dal nostro *osservatore ideale* – dei *nodi del network* terroristico di riferimento o, comunque, delle *cellule*, per quanto riguarda sia le ripetitive “sedi sociali”, sia la concreta esplicazione della *violenza terroristica*. Ed anche quando le prime e/o la seconda siano localizzabili in un più diretto raggio d’azione cognitivo dell’osservatore, si ricadrebbe comunque nelle difficoltà tipiche poc’anzi sinteticamente ricordate e comunque accresciute dalla – almeno per ora – difficilmente eliminabile *distanza culturale* che continuerebbe a separare l’osservatore dai membri di siffatti sodalizi.

Rimandando all’ultima parte del capitolo per un più approfondito esame dei processi di analisi criminale, col termine *informazione* qui si intende far riferimento al prodotto immediato di rielaborazione dei dati di percezione sensoriale da parte di un individuo. In questo senso *informazione* è un insieme aggregato di dati percepiti da un soggetto ed organizzati secondo elementari *regole d’esperienza* e di *regole di contesto*.

Qualsiasi ricostruzione del fenomeno criminale comunemente definito *criminalità organizzata* finisce per risultare affetta da *distorsioni* inevitabili e sostanzialmente insuperabili, a causa di una serie di *difetti cognitivi* che da una parte riguardano le fonti di cognizione e dall’altra dipendono dalle caratteristiche intrinseche del fenomeno stesso.

1.1. Nota metodologica

L’analisi che segue, di per sé unitaria, si muove in vista di due obiettivi ricostruttivi, a cui corrispondono due diversi angoli visuali. Il primo riguarda la possibilità di ricostruire il fenomeno da un punto di vista scientifico, ad uso di quelle *scienze sociali* a proposito delle quali si è già avuto modo di evidenziare la carenza di strumenti interpretativi disponibili. Il secondo riguarda, invece, le ricostruzioni processuali del fenomeno, nelle sue concrete manifestazioni. Le due prospettive non sono, all’evidenza, perfettamente coincidenti né per priorità logica – la prima dovrebbe fornire, infatti, gli elementi di conoscenza necessari al legislatore per normare efficacemente e consentire un’efficace realizzazione della seconda – né per il raggio d’azione della relativa portata, ma soffrono in gran parte dei medesimi limiti.

Coerentemente con tale impostazione, quindi, si darà la precedenza espositiva alla prima prospettiva, segnalando di volta in volta – o, talora, lasciando al lettore la possibi-

lità di trarre autonome conclusioni – se ed in quale misura quanto rappresentato si rifletta nella prospettiva processuale.

1.2. Categorie di soggetti

Tenendo presente la definizione appena formulata, rispetto al fenomeno *criminalità organizzata* si può stilare una graduatoria tra *categorie* di soggetti *informati* dei fatti (espressione da intendersi in senso atecnico, non processualistico) secondo un ordine decrescente rispetto alla *qualità* e *quantità* di informazioni conosciute o, quantomeno, astrattamente conoscibili e, quindi, riferibili.

1.2.1. *Gli associati*

Al primo posto vanno senza dubbio collocati gli *appartenenti* alle organizzazioni criminali, quantunque nelle organizzazioni più complesse o più articolate quasi mai accada che si accentri nelle mani di un unico soggetto la totalità delle informazioni pertinenti all'organizzazione. E ciò a prescindere dal ruolo ricoperto da ciascun singolo nella *matrice organizzativa*. Ciò dipende da diversi fattori, a partire dalle due già ricordate caratteristiche intrinseche del fenomeno associativo.

Infatti, le organizzazioni criminali più evolute sono caratterizzate da una rigida compartimentazione sia delle strutture intermedie, sia – di conseguenza – della circolazione delle informazioni al suo interno. Inoltre, la differenziazione dei ruoli comporta che ciascun associato conosca in modo esaustivo solo ciò che riguarda l'assolvimento dei propri compiti, ben potendosi limitare ad avere un'idea di massima – o, in casi limite, alcuna informazione – sulle restanti vicissitudini della “vita sociale”.

Altro ostacolo frapposto all'accumulazione informativa nelle mani del singolo riguarda la dislocazione territoriale, specie quando questa assuma dimensioni transnazionali. Infatti, la lontananza tra gli associati accresce la loro necessità di fruire di mezzi di comunicazione per assicurare il necessario flusso informativo. Ed i mezzi di comunicazione impiegati non sono solo quelli assicurati dalla telematica, ma anche vere e proprie *catene umane*. E così la massiccia attività di *interdizione* o comunque di *monitoraggio* esercitata dalle forze dell'ordine agisce sia nel senso di indurre i membri delle organizzazioni a limitare al minimo la circolazione delle informazioni, sia nel senso di ostacolarla, fino ad impedirne del tutto.

Pur trattandosi quindi delle fonti potenzialmente meglio informate sui fatti la cui conoscenza è necessaria a ricostruire il fenomeno *criminalità organizzata*, va subito osservato che la loro idoneità a fornire un valido contributo al processo ricostruttivo è in varia misura inficiata anzitutto dal contesto in cui generalmente sono chiamate a fornirlo, ovvero quello giudiziario-penale, essendovi parte in causa.

Al di fuori delle ipotesi di totale o parziale *irriducibilità*, infatti, la sede principale in cui tali soggetti sono chiamati a fornire un contributo di conoscenza è quella *collaborativa*, secondo una gamma di sfumature situazionali che vanno dalla volontà di rendere mirate dichiarazioni per così dire “tattiche”, dalla portata limitata alla misura in cui possano sortire un qualche seppur minimo beneficio processuale, all’assunzione della qualità di *collaboratore di giustizia* e del correlativo obbligo di tempestività e completezza delle dichiarazioni da rendere.

Prescindendo per il momento dall’effetto distorsivo generato dall’uso di tali contributi di conoscenza, ciò su cui ci si vuole qui soffermare sono i profili di attendibilità intrinseca del dichiarante e delle relative dichiarazioni. Prima di entrare nel merito della questione appena prospettata, val la pena osservare come il carburante principale delle scelte collaborative sia la *premierità* e come – senza uscire fuor di metafora – i principali dispensatori di tale carburante siano contenuti proprio nel *corpus* normativo che abbiamo indicato come “sottosistema penale per la criminalità organizzata”; così come nel medesimo *corpus* normativo è contenuto lo strumento valutativo del rendimento della premierità in termini di prestazioni ed affidabilità, ovvero l’art. 192 co. 3 e 4 c.p.p., ma questo è un problema che andrà affrontato a più riprese sia in questo, sia nei capitoli successivi.

Il tema – centrale nella materia che qui ci occupa – della valutazione della chiamata di correo con riferimento ad una legislazione premiale è assurto all’onore delle cronache negli anni Ottanta, quando “pentimento e confessione, con i relativi lucri *quoad poenam*, erano diffusi nei processi ai terroristi”²¹⁶. Ma, mentre il carattere essenzialmente ideologico di quel tipo di fenomenologia criminale ha permesso di approdare a risultati relativamente affidabili pur col ricorso massiccio alle dichiarazioni dei *pentiti*,

²¹⁶ F. CORDERO, *Manuale di procedura penale*, 7^a, Milano, 2003, p. 1016.

la successiva “metastasi attinente a ‘famiglie criminali’”²¹⁷ ha evidenziato numerosi inconvenienti, tra cui emerge un vero e proprio effetto distorsivo della *premiabilità*.

Orbene, se uno dei contesti di elezione da cui sgorgano le informazioni più qualificate utili alla ricostruzione del fenomeno è quello *collaborativo* e lo stimolo principale è quello della *premiabilità*, la prognosi sull’affidabilità di dichiarante e dichiarato non può che essere nefasta.

Ma un’altra minaccia adombra l’attendibilità dei *collaboranti* e di quanto questi vanno raccontando. “L’argomento è venuto alla ribalta in megaprocessi nei quali, essendovi coinvolte famiglie criminali, l’accusa puntava sulle confessioni: materiale impuro e sospetto, specie quando il confitente [...] regoli dei conti”²¹⁸. E ancora, poiché “[h]anno lunghi tentacoli le famiglie criminali e talvolta inquinano i processi”, può succedere che “parole diluite o reingoiate segnal[i]no sfondi loschi”²¹⁹. Insomma, i dichiaranti possono essere mossi da volontà ultronee rispetto a quella apparente di *collaborare*, per vendetta o perché eterodiretti in azioni di depistaggio dell’autorità.

Ben più remota è la possibilità che appartenenti al *crimine organizzato* si concedano ad *interviste* di carattere scientifico o anche solo giornalistico ed anche in tal caso il potenziale intento dissimulativo continuerebbe a proiettare un alone di diffidenza insopprimibile.

Altra possibile modalità di acquisizione delle conoscenze qualificate *de quibus* sono le *captazioni investigative*. Anche in questo caso ci si limita a considerare i profili di genuinità delle informazioni acquisibili, rimandando alla successiva trattazione le rimanenti questioni. Nella logica comune, tali captazioni – se tecnicamente eseguite in modo corretto – dovrebbero astrattamente garantire il massimo della genuinità delle informazioni così registrate. Ma, a ben vedere, la genuinità non si spinge oltre, quando va bene, all’esatta corrispondenza tra quanto proferito e quanto registrato.

Infatti, senza voler qui dilungarsi in un’analisi alla luce della teoria della comunicazione – anche se un approfondimento in tale direzione risulterebbe oltremodo utile – ci si limiterà a ricordare alcune *criticità* che tutti gli operatori coinvolti

²¹⁷ *Ibid.*

²¹⁸ *Ibid.*, p. 621.

²¹⁹ *Ibid.*, p. 936.

nell'acquisizione e nella successiva analisi di tali materiali dovrebbero tenere in adeguata considerazione.

Anzitutto viene in considerazione il *contesto* della comunicazione. Esso è generalmente noto ad entrambi gli interlocutori, anche se talora può capitare che ciò non accada, se questi appartengono ad ambienti culturali, etnici o criminali differenti. Non è infrequente che, specie in ambiti transnazionali o inter-culturali nemmeno gli interlocutori stessi riescano ad afferrare compiutamente il senso delle reciproche emissioni vocali, con un nefasto impatto sulla loro operatività.

Altra criticità riguarda poi il *registro linguistico* utilizzato. Oltre al problema dell'idioma utilizzato – di nuovo, non sempre perfettamente padroneggiato da entrambi gli interlocutori – subentra spesso il ricorso a registri gergali o *dialettali* ed a comunicazioni criptiche la cui decifrazione non sempre è agevole.

Infine viene in considerazione anche il mezzo di comunicazione prescelto, sempre più spesso di tipo alternativo a quello telefonico, con un portato di difficoltà supplementari quanto a decifrazione della comunicazione nel suo complesso, alla luce della possibilità che parte di questa non sia intelligibile.

Se tali criticità possono interessare gli interlocutori, talora ostacolandone la reciproca comprensione, a maggior ragione, deve preoccuparsene chi è chiamato ad ascoltare e ad interpretare i messaggi trasmessi nel corso di tali comunicazioni. La situazione si complica enormemente quando l'idioma – o il sotto-registro gergale – impiegato dagli interlocutori sia sconosciuto a chi ascolta, che dovrà quindi avvalersi di interpreti. In tal caso, la probabilità di percepire messaggi distorti aumenta notevolmente.

Al di là dei riverberi sul piano della prova, tali possibili *défaillance* nella comprensione compiuta delle comunicazioni ascoltate possono generare distorsioni ricostruttive anche notevoli, specie quando gli interlocutori ascoltati siano stranieri o utilizzino un dialetto non facilmente decifrabile.

1.2.2. *I contigui*

Al secondo posto vanno collocati i soggetti che, seppur non associati, siano comunque *intranei* al contesto criminale di riferimento – e non, si badi, ad una o più associazioni per delinquere in senso penalistico, rispetto al quale viene in rilievo il concetto di *concorso esterno* – o comunque con esso in qualsiasi modo collegati. In tale novero

vanno anzitutto ricompresi gli *associati* ad altri gruppi criminali, sia quando il rapporto col gruppo di riferimento sia di collaborazione, sia quando tale rapporto sia di antagonismo. Nell'uno e nell'altro caso, le informazioni disponibili avranno una portata limitata, trattandosi spesso di *de relato*, di informazioni di seconda o terza mano.

Quelle intrinsecamente più affidabili sono le informazioni relative ai *target* criminali di riferimento, alle regole del mercato o dei mercati di beni e servizi illeciti, paraleciti o anche leciti in cui è avvenuta o avviene la collaborazione o l'antagonismo, ma anche in questo caso giocano a sfavore di un'appagante qualità informativa tutti i fattori già enumerati nel sotto-sottoparagrafo precedente.

I *contigui* più interessanti sono, però, quelle figure la cui punibilità è oggetto di ampio dibattito dottrinale e giurisprudenziale in tema di concorso esterno, quando l'apporto causale o pseudo tale si sviluppi in un contesto mafioso. Ma pari interesse suscitano le omologhe figure calate in contesti associativi differenti, a partire dal narcotraffico.

Ben difficilmente gli appartenenti a tale categoria potranno fornire un appagante contributo conoscitivo sul funzionamento delle organizzazioni criminali con cui vengono in contatto, se non limitatamente all'area delle attività in relazione alla quale si è reso necessario il proprio contributo. Infatti, il loro livello di conoscenza che essi posseggono degli schemi di funzionamento delle organizzazioni con cui cooperano – quando, beninteso, la consapevolezza della propria cooperazione sia stata in una qualche misura raggiunta – è più spesso frutto di intuizioni e di velati *de relato* che di sperimentata conoscenza diretta.

1.2.3. *Le vittime*

Quanto alle vittime, la relativa attitudine a fornire indicazioni utili a ricostruire il fenomeno in cui – spesso proprio malgrado – si sono trovate a subire l'azione del crimine organizzato dipende anzitutto dal contesto di riferimento e dal reato che le ha viste coinvolte quali parti offese o semplicemente danneggiate.

Non potendo distinguere con metodo casistico per ragioni di economia espositiva, ai fini che qui ci si prefigge basterà osservare come esse siano più spesso in grado di riferire le *variabili d'ambiente* in cui sono avvenuti – talora con carattere di continuità – i fatti che le hanno viste coinvolte.

D'altro canto, in determinati contesti se non l'omertà, anche solo la reticenza a denunciare o comunque a solamente riferire in forma confidenziale è molto forte e spesso non consente di percepire i fatti potenzialmente d'interesse con la dovuta profondità di dettaglio ed in tutte le loro sfumature.

L'estrazione multi-etnica o multiculturalità che caratterizza intere categorie vittimologiche – si pensi, solo per citarne alcune, alle vittime della tratta di esseri umani o dello sfruttamento della prostituzione – costituisce un ulteriore ostacolo, spesso difficilmente superabile, che si frappone tra l'osservatore e la realtà indagata, con evidenti riflessi negativi sulla possibilità non solo di acquisire informazioni, ma anche – talora – di comprendere in tutta la relativa portata ciò che è oggetto di osservazione diretta.

1.3. Fonti

Adesso occorre per un momento cambiare angolo prospettico e trasformare l'osservatore ideale prima utilizzato in un utente evoluto di informazioni, che di esse si proponga di far uso per ricostruire un modello rappresentativo di quanto avrebbe osservato se si fosse messo nei panni del medesimo osservatore ideale. Tra questo utente evoluto e l'utente ideale di prima si frappongono degli utenti intermedi, che sono per certi versi più prossimi alla condizione dell'osservatore ideale.

Orbene, di seguito ci si propone di analizzare i diversi angoli prospettici assumibili da ciascuna classe di utenti evoluti, in ordine decrescente di vicinanza concettuale all'osservatore ideale – nei termini in cui, di fatto, tale vicinanza corrisponde anche alla maggior vicinanza al fenomeno investigato – cercando di comprendere il grado di affidabilità delle informazioni desumibili dall'osservazione fenomenica da ciascuno di tali angoli prospettici. Contemporaneamente si tenterà di evidenziare il diverso grado di affidabilità delle rielaborazioni che ciascuna categoria di utenza evoluta è in grado di esprimere istituzionalmente.

L'utente evoluto più prossimo al fenomeno è sicuramente la polizia. Essa ha il compito di prevenire e reprimere la commissione di crimini, assumendone notizia e riferendola all'autorità giudiziaria. Già da questa prima affermazione, per quanto apparentemente banale, è possibile desumere due importanti informazioni.

La polizia non è un'entità monolitica, ma è composta sia da diversi organismi plurisoggettivi, sia, in definitiva, da un numero notevole di singoli agenti, ognuno dei quali possiede un autonomo angolo visuale rispetto al fenomeno criminale osservato.

La seconda informazione è che l'entità 'polizia' nel suo complesso e per aggregazioni via via numericamente inferiori (singole forze di polizia, singoli reparti, singoli gruppi investigativi, fino a giungere al singolo operatore) deve rielaborare le informazioni assunte direttamente – ovvero interagendo col fenomeno investigato – per poterle condividere in modo strutturato con l'autorità giudiziaria e con gli altri referenti istituzionali che fruiscono di tale servizio. Ma, a ben vedere, anche all'interno della stessa entità considerata le informazioni acquisite da ciascun singolo utente evoluto dovranno circolare, sempre in forma rielaborata e via via diversamente strutturata.

In buona sostanza, ciascun livello disaggregato dell'entità considerata possiederà un certo patrimonio informativo cumulato e condiviso, ma sempre, comunque ed inevitabilmente *mediato*.

A ciò va aggiunto come, per altro verso, le informazioni acquisibili – nella prospettiva considerata – soffrano di tutte le limitazioni già evidenziata per ciascuna delle categorie di soggetti informati.

A ciò va aggiunto, poi, che nell'opera di rielaborazione delle informazioni, ciascun operatore di polizia – come singolo o via via aggregato in unità operative dimensionalmente superiori – è influenzato da quella che potremmo sinteticamente definire la propria *Weltanschauung*, nonché dall'ambiente circostante all'area fenomenica investigata.

L'impostazione appena prospettata si può simmetricamente proiettare anche sulla seconda – nell'ordine prima prescelto – macro-entità di utenti evoluti, ovvero l'autorità giudiziaria. Essa, secondo gli stessi meccanismi di aggregazione organizzativa, è l'interlocutrice principale dell'entità 'polizia' ed i due gruppi interagiscono a *livelli* e con *forme* diversi a seconda delle circostanze.

Va anche aggiunto che il patrimonio informativo fluisce in modo tendenzialmente bidirezionale ma prevalentemente in *forma scritta*, forma che rappresenta un livello avanzato di rielaborazione informativa, per vari ed immaginabili motivi.

Il circuito complessivo polizia-autorità giudiziaria è tendenzialmente chiuso o almeno così dovrebbe essere. Tranne che per puntuali esigenze legate ai singoli processi, la forma d'elezione con cui l'autorità giudiziaria comunica il proprio sapere cumulato

rimane la *sentenza*, specie quella di merito, che contiene sempre una ricostruzione storica dei fatti, anche se nei limiti dello stretto rilevante ed indispensabile. Negli ultimi anni, però, a questa forma tipica si è aggiunta quella della circolazione di informazioni intermedie, spesso de-contestualizzate che vengono rielaborate dai *media*.

Comunque sia, oltre ad aprirsi nella forma delle *sentenze*, il circuito tendenzialmente chiuso polizia-magistratura si apre anche attraverso *relazioni periodiche* dirette ad altri referenti istituzionali, relazioni che per definizione – salvo specifiche esigenze di segretezza – sono *pubbliche*. Si tratta di elaborazioni di natura più reportistica che analitica e comunque dotate di un elevato grado di *astrazione*.

Procedendo, nel processo delineato all'inizio, lungo questa ideale catena informativa di utenti evoluti si incontrano – sostanzialmente a pari livello – *media* e *agenzie specializzate* nell'elaborazione di modelli analitici. La loro attività è in genere espressione della ricerca operata nel settore che qui interessa dalle *scienze sociali*.

Media ed agenzie specializzate costituiscono aggregazioni di utenza evoluta al pari di polizia e magistratura, ma si caratterizzano per il *deficit strumentale* di cui soffrono, non essendo dotate dei poteri d'intervento tipici delle agenzie della repressione penale. Devono quindi giocoforza basare le proprie analisi sui *prodotti di sintesi informativa* forniti loro – nelle forme già incidentalmente delineate – da polizia e magistratura medesime.

Seppur con modalità differenti anche se sempre più simili – si pensi alla sempre più frequente presenza di criminologi o 'esperti' di altra estrazione nei salotti televisivi – sia i *media* sia le agenzie specializzate riversano nell'ambiente sociale le proprie elaborazioni, contribuendo ad orientare l'*opinione pubblica*, anche quella qualificata di cui, appunto, fanno parte i singoli utenti evoluti appartenenti a polizia e magistratura.

Si avrà modo di vedere il ruolo svolto da tali cd. *pre-cognizioni* socio-culturali anche nelle elaborazioni giurisprudenziali e dottrinali in materia di reati associativi e di misure di prevenzione, pre-cognizioni che vengono in esame nell'elaborazione di *regole di giudizio* o *massime d'esperienza* funzionali all'elaborazione delle prime.

Ciò che qui preme osservare riguarda due aspetti legati al fenomeno appena tratteggiato. Il primo pertiene alla natura dell'attività di rielaborazione delle informazioni, che avviene per *astrazioni successive*. Il secondo, altrettanto sensibile, si configura co-

me un possibile *loop informativo*, una sorta di corto-circuito di cui il sistema complessivo, formato dalle citate aggregazioni di utenza evoluta, viene a cadere vittima.

Da quanto sin qui rappresentato discende una conseguenza di notevole portata. Infatti, se – come si vedrà a breve – gli spazi di indeterminatezza di cui soffrono molte delle fattispecie legali che compongono il sottosistema penale per la criminalità organizzata vengono colmati attraverso la risultante complessiva di un *loop informativo*, il sistema rischia di divenire instabile.

Nella prosecuzione dell'esposizione verrà ora affrontato più da vicino il tema della modellizzazione criminale, allo scopo di trarre utili indicazioni per comprendere il funzionamento delle corrispondenti fattispecie associative.

2. Alla ricerca di un modello (descrittivo) I – modello etnico-strutturale vs modello per *target* criminale

Pressoché in tutta la letteratura di settore – sia essa di impronta sociologica, criminologica o giornalistica – ma anche in molti documenti ufficiali extra-giudiziari e, talora, negli stessi provvedimenti giudiziari, il primo criterio per così dire sistematico con cui si guarda alla *criminalità organizzata* è quello che potremmo definire *etnico-strutturale*.

Si tratta di un'impostazione fortemente influenzata dall'aver assunto il modello *mafioso* siciliano a paradigma strutturale di riferimento e dall'averlo poi esteso gradualmente a tutte le altre forme di crimine organizzato. A ben vedere, in via di primissima approssimazione, tale paradigma racchiude in sé due elementi fondamentali: 1) il riferimento ad un contesto *etnico-sociale-spaziale* ben preciso; 2) il riferimento ad un certo modello di organizzazione, con ruoli e gerarchie ben definite.

La costruzione del paradigma mafioso come risultato di successivi processi di astrazione – a partire da una base informativa acquisita coi limiti già evidenziati – si è rivelata un'operazione discutibile con riferimento non solo alle realtà criminali organizzate diverse dalla mafia, ma anche alla realtà *mafiosa* stessa.

Parallelamente, altrettanto ben rappresentati nell'iconografia ufficiale appaiono le diverse tipologie di traffici illeciti di beni e servizi, nonché i corrispondenti mercati di riferimento. E così si parla di *traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope* e parallelamente di *mercato illecito degli stupefacenti*, oppure di *traffico illecito di armi ed*

esplosivi e parallelamente di *mercato illecito delle armi e degli esplosivi* e via procedendo, allo stesso modo, per l'immigrazione clandestina e la tratta degli esseri umani, per il contrabbando, per il traffico dei rifiuti.

Quello a cui si è appena fatto cenno rappresenta un diverso approccio alla modellizzazione dei fenomeni di criminalità organizzata, alla luce dell'ovvio rilievo che – salvo eccezioni di poco momento e che riguardano i gangli ultra-periferici di ciascun mercato illecito – su tali mercati non si può che operare in forma organizzata.

Procedendo lungo il percorso che qui si vuole delineare, a ben vedere, poi, ai due modelli appena profilati – quello mafioso e terroristico internazionale e quello che potremmo definire '*per target criminale*' – corrispondono le due principali e differenti tecniche di tipizzazione dei corrispondenti *reati associativi*. Infatti, al modello etnico-strutturale l'ordinamento ha inteso far fronte elaborando nuove fattispecie associative – ad iniziare da quella che cristallizza, dopo lunga gestazione, il *paradigma mafioso* – o modificandone altre preesistenti, come nel caso di quella punita dall'art. 270 *bis* c.p.. Al modello *per target criminali*, lo stesso ordinamento ha continuato ad affidarsi al *modello base* di reato associativo – anche in tempi recenti, come successo col sesto comma dell'art. 416 c.p. – semmai elaborandone di nuovi tipizzati allo stesso modo, come con l'attuale art. 74 T.U.L.S..

Nei sottoparagrafi che seguono si è scelto di prendere in esame, per il primo modello, la mafia siciliana – che rappresenta il fenomeno criminale su cui è avvenuta la modellizzazione del primo tipo – ed il terrorismo internazionale di matrice *jihadista*, mentre, per il secondo modello.

2.1. La mafia siciliana nel noto maxiprocesso

La *mafia* è un fenomeno criminale geolocalizzato – almeno quanto all'origine – in Sicilia. Con epicentro a Palermo, esso si estende pervasivamente in tutta la regione, in diverse altre aree nazionali ed anche all'estero. A causa del carattere esclusivo che lo contraddistingue, tendenzialmente non tollera dinamiche criminogene antagoniste.

Abbiamo già avuto modo di osservare come, nel tempo, il termine *mafia* abbia subito un *ampliamento semantico*, assurgendo a *paradigma* socio-giuridico rispetto a tutti i fenomeni dello stesso genere, comunque localmente denominati, in cui si individua il *quid pluris* che definisce le caratteristiche dell'associazione di tipo mafioso.

Una pietra miliare nella ricostruzione della struttura e degli organigrammi della *mafia* siciliana è costituita dalle sentenze pronunciate all'esito del c.d. *maxiprocesso*²²⁰, la cui celebrazione iniziò il 10 febbraio 1986 e terminò con la sentenza n. 80 del 30 gennaio 1992 della Prima Sezione Penale della Corte di Cassazione. Sulla base di tali sentenze, che, sul punto, fanno perno sulle dichiarazioni rese da Tommaso Buscetta, possono essere fissati alcuni caratteri fondamentali della *mafia* siciliana: 1) essa si identifica nella sua organizzazione di maggior consistenza, Cosa Nostra; 2) è caratterizzata da un ordinamento radicato nelle tradizioni sociali originarie; 3) è organizzata secondo un *modello verticistico*, che si articola su *famiglie*, *mandamenti*, *commissioni provinciali* e *commissione regionale*; 4) tale modello, pur capillarmente articolato e complesso, le consente di impostare *strategie unitarie*.

L'unità operativa elementare è la *famiglia*, i cui membri (*uomini d'onore*) – non necessariamente legati da vincoli di sangue – controllano un centro abitato o un'area geograficamente ben definita. Essa è governata dal *capo-famiglia*, di nomina elettiva, che designa il *consigliere*, suo consulente ed i *capidecina*, che dirigono e coordinano gli altri membri.

Più famiglie limitrofe compongono il *mandamento*, il cui capo fa parte della *commissione provinciale*, al vertice della quale viene nominato un rappresentante, ovvero il capo mandamento più autorevole nell'ambito della provincia mafiosa. I rappresentanti della commissione provinciale costituiscono la *commissione regionale*. La commissione di Palermo vanta, però, tradizionalmente un'autorità ed una libertà d'azione nettamente superiori alle altre.

²²⁰ Per un approfondimento sulle tematiche emergenti dal maxiprocesso di Palermo, cfr. R. ALFONSO, *Introduzione. Il fenomeno del pentitismo e il maxiprocesso*, in G. TINEBRA - R. ALFONSO - A. CENTONZE (a cura di), *Fenomenologia del maxiprocesso: venti anni di esperienze*, Milano, 2011; E. FASSONE, *Esperimenti ed esperienze nel corso dei primi maxiprocessi: il maxiprocesso di Torino*, in G. TINEBRA et al. (a cura di), *Fenomenologia del maxiprocesso*, cit.; L. FERRARO, *La gestione e la conduzione del maxiprocesso sotto il profilo organizzativo. Aule giudiziarie, personale, strutture e mezzi in generale*, in G. TINEBRA et al. (a cura di), *Fenomenologia del maxiprocesso*, cit.; S. GALLINA MONTANA, *Il maxiprocesso di Palermo: ricordi e riflessioni di un avvocato*, in G. TINEBRA et al. (a cura di), *Fenomenologia del maxiprocesso*, cit.; V. GERACI, *Il maxiprocesso alla mafia tra mutazioni criminali e innovazioni giudiziarie*, in G. TINEBRA et al. (a cura di), *Fenomenologia del maxiprocesso*, cit.; con riferimento alle tematiche specifiche scaturenti dalla struttura del vecchio rito, cfr. A. PENNISI, *La struttura del processo penale nel codice del 1930 e successive modificazioni; la connessione dei reati; l'economia processuale; l'unitarietà della vicenda criminale oggetto del processo*, in G. TINEBRA et al. (a cura di), *Fenomenologia del maxiprocesso*, cit..

Nella richiamata sentenza conclusiva del *maxiprocesso*, ripercorrendone le fasi prima di entrare nel merito nei numerosi ed articolatissimi ricorsi, l'estensore ha modo inoltre di porre in evidenza altri elementi importantissimi per comprendere da una parte come sia proseguita l'elaborazione del *paradigma mafioso* negli anni successivi all'introduzione nel nostro ordinamento dell'art. 416 *bis* c.p. – che ne è la prima cristallizzazione legale – e, dall'altra, il complesso scenario criminale – di cui già si scorgevano nitidamente i caratteri transnazionali – in cui andava calato quello che era sempre apparso essere un fenomeno *locale*.

2.1.1. La genesi del c.d. maxiprocesso e la ricostruzione di Cosa Nostra nell'impostazione dell'accusa

L'istruttoria – vigente il “vecchio” codice di rito – aveva preso avviso da un rapporto giudiziario congiunto del luglio del 1982, con cui Carabinieri del Nucleo Operativo e la Squadra Mobile di Palermo avevano denunciato “alla locale Procura della Repubblica G. M. ed altre 161 persone, quali responsabili di reati di associazione per delinquere, finalizzata anche al traffico di stupefacenti, nonché di numerosi omicidi consumati tra il 23.4.81, data di uccisione di B. S., ed il 17.4.82, giorno dell'assassinio di C. S.”.

In assenza di *pentiti di mafia*²²¹, il rapporto non poteva che costituire un tentativo di analisi con cui spiegare la mattanza consumatasi nell'arco di circa un anno:

Il rapporto costituiva un serio tentativo di interpretazione dei fenomeni cruenti verificatisi - dopo circa un triennio di relativa pace "mafiosa", seguita all'omicidio di D.C. G., consumato in Palermo il 30.5.78 - a partire dalla data anzidetta, che doveva segnare l'inizio di una tragica fase di scontri tra fazioni mafiose, costellata da crimini di ogni genere, tra cui decine di omicidi, e destinata a protrarsi per molti anni.

Ma in quel triennio, il patto di non aggressione tacitamente osservato dalle organizzazioni criminose operanti in territorio siciliano, ed all'interno di ciascuna di esse, non aveva impedito ed anzi aveva favorito loro iniziative gravemente delittuose verso esponenti dei pubblici apparati di repressione, quali gli omicidi del

²²¹ che, con l'eccezione quasi tragicomica di Leonardo Vitale che, in preda ad una crisi d'identità, nel 1973 si era presentato alla Questura di Palermo rendendo dichiarazioni sulle attività criminali della famiglia di Altarello, cui era affiliato. Creduto limitatamente alle proprie responsabilità in alcuni omicidi che aveva confessato, sarebbe poi stato rinchiuso in un manicomio criminale. Tornato libero, viene ucciso in un attentato nel 1984. Cfr. più diffusamente U. SANTINO, *Breve storia*, cit., pp. 141-142.

dr. BORIS GIULIANO, capo della squadra mobile della Questura di Palermo, del capitano BASILE EMANUELE, comandante della Compagnia Carabinieri di Monreale, dei magistrati CESARE TERRANOVA e COSTA GAETANO, nonché contro qualificati esponenti politici, come il presidente della Giunta Regionale siciliana, PIERSANTI MATTARELLA. E ciò al fine di rendere indisturbate le attività illecite svolte in varie forme, tra le quali preponderante importanza andava assumendo il traffico di ingenti partite di stupefacenti, importate dal medio e dall'estremo Oriente, raffinate clandestinamente nell'isola ed immesse specialmente nel mercato nord-americano, con ricavo di cospicui profitti, reinvestiti in impieghi apparentemente leciti.

L'uccisione del B., seguita a breve distanza di tempo da quella di I. S., era interpretata dagli inquirenti (e tale visione era poi confermata nella susseguente istruzione) come rottura del precario equilibrio preesistente, storicamente comprovata dall'immane spargimento di sangue che ne seguì, vittoriosamente innescato e poi perseguito dalla c.d. mafia vincente (costituita prevalentemente dalle "famiglie" mafiose dei "corleonesi", di Ciaculli e di Corso dei Mille) a danno di quella "perdente", cui appartenevano il B. e l'I., oltretutto il nutrito stuolo degli assassinati, tutti variamente legati - per comune militanza, per interessi economici, per legami di parentela o di amicizia - alle prime due vittime, capi delle rispettive fazioni.

E dei limiti del rapporto – pur giustificati ed a quel tempo insuperabili – l'estensore dà conto, evidenziando sinteticamente lo stato dell'arte della conoscenza consolidata sul fenomeno mafioso:

Nel rapporto, tuttavia, non si ponevano in evidenza, verosimilmente perché non ancora introdotti nel patrimonio conoscitivo degli inquirenti, criteri originali di valutazione del complesso fenomeno mafioso, ancora visto come aggregato di cosche autonome, di ciascuna delle quali erano descritte, secondo i dati sino a quel momento disponibili, composizione, forza numerica, influenza territoriale, responsabilità accertate o supposte nella catena degli omicidi verificatisi sino alla data del 17.4.82, con particolare riferimento alle "famiglie" GRECO e PRESTI-FILIPPO (per le zone di Ciaculli e Croceverde Giardini), MARCHESE e TINNIRELLO (per la zona di Corso dei Mille) SPADARO e SAVOCA (per la zona della Kalsa), RICCOBONO (per la zona di Partanna-Mondello), ed al gruppo dei corleonesi, da lungo tempo operante in Palermo.

Instaurato il procedimento penale sulla base di tale rapporto, inizia l'opera di ricostruzione di un complesso *puzzle* investigativo che avrebbe portato, quattro anni più tardi, alla celebrazione del *maxiprocesso*. Ma i tasselli del *puzzle* non erano tutti disponibili all'inizio del lavoro di ricostruzione. Ai primi tasselli se ne erano da subito aggiunti altri, provenienti da concomitanti indagini sul traffico degli stupefacenti:

Sulla base di tali emergenze, il competente P.M. avviava procedimento nei confronti dei soggetti denunciati, poi trasferito nella sede dell'istruzione formale ed al quale erano successivamente riuniti numerosi altri procedimenti nei confronti di altri soggetti, scaturiti da ulteriori rapporti di P.G., che riferivano l'esito di accertamenti svolti specialmente nel campo della repressione del traffico di stupefacenti

La disponibilità di tasselli utili alla ricostruzione di un quadro organico della *mafia* di quel tempo aumentò significativamente grazie alle prime *collaborazioni* offerte sia spontaneamente²²² anche da soggetti solo “*vicini*” a contesti mafiosi, sia a seguito dell'attività repressiva del traffico di stupefacenti:

Nel frattempo, iniziavano a formarsi crepe vistose nel muro del solidaristico silenzio omertoso, sino a quel momento rigidamente osservato (salvo l'isolato e remoto caso di V. L., ritenuto il "primo" pentito della mafia) in ossequio ad una regola fondamentale - l'assoluta riservatezza - dell'aggregazione mafiosa. Tale C. S., vicino a talune "famiglie" palermitane, offriva spontaneamente la sua collaborazione alle forze di polizia, non soltanto consentendo l'arresto di alcuni importanti latitanti (A. P. e R. S.), ma fornendo notizie di prima mano sulle attività delittuose dei soggetti a lui cogniti e favorendo il rinvenimento di armi e di stupefacenti in apposito nascondiglio presso lo stabilimento dei Bagni Virzi.

Tale collaborazione era di fatto interrotta a seguito di una violenta esplosione che danneggiava gravemente una fabbrica di blocchetti gestita dai fratelli del propalante.

Ampi ragguagli erano al contempo accertati in materia di traffici di droghe, con indagini a vasto raggio che coinvolgevano numerosi esponenti di gruppi mafiosi, giovandosi anche degli apporti di alcuni associati (ad esempio A. R.); ed in materia, altresì, di omicidi, grazie, fra l'altro, alle confessioni rese da S. V., nato nel 1956 ed affiliato alla cosca di Corso dei Mille, capeggiata da M. F..

Il S., tratto in arresto il 12.8.82, unitamente ai cugini S. V. detto "tempesta" e S. A., nella flagranza del delitto di omicidio in persona di tale D.F. (non ricompreso nel presente procedimento), offriva ampia rassegna delle proprie responsabilità e di quelle di correi nella esecuzione di numerosi omicidi - sino a quel momento rimasti ad opera di ignoti - consentendo per ciascuno l'appropriato riferimento causale e modale e permettendo, anche, l'individuazione della c.d. "camera della morte", situata in alcuni locali di Piazza S. Erasmo, utilizzata dal gruppo per gli interrogatori e la soppressione di vittime designate. Ivi gli inquirenti rinvenivano, fra l'altro, corde con cappi ed un bastone con presenza di sostanze pilifere, appar-

²²² sul punto cfr. anche *Ibid.*, p. 141 L'autore spiega tali prime collaborazioni spontanee come dettate “dai pericoli che [i collaboratori] correvano durante la guerra di mafia di quegli anni.”

tenenti a soggetti diversi. Il "pentito", inoltre, indicava nell'avv. S. C. uno dei più diretti collaboratori del M., adoperatosi in vario modo - al di là del semplice dovere professionale - per favorire membri della cosca, anche detenuti.

Ma il vero punto di svolta – anche se non da tutti riconosciuto come tale – è rappresentato dall’estradizione in Italia di Tommaso Buscetta e dalla sua successiva “amplissima collaborazione agli inquirenti”, che avrebbe rivoluzionato le (limitate) conoscenze sino ad allora disponibili sulla *mafia* siciliana:

Mentre, dunque, le attività accertative proseguivano in varie direzioni, portando incessantemente alla luce squarci di criminalità organizzata, che venivano a sommarsi al nucleo iniziale (e di ciò qui può darsi conto soltanto in termini estremamente succinti), il 14.7.84 rientrava in Italia, estradato dalle autorità brasiliane, il noto B.T., indicato da tempo quale personaggio di spicco nel panorama mafioso. Isolato, ormai, all'interno della organizzazione e ricercato dagli avversari, che avevano provveduto anche alla eliminazione di alcuni suoi congiunti, il B. forniva amplissima collaborazione agli inquirenti, offrendo una visione articolata del fenomeno mafioso, della sua strutturazione, dei riti di affiliazione, delle principali attività criminose svolte, dei nessi unitari riconducenti le singole cosche in più vasta aggregazione sorretta da principi comuni e governata, per le questioni di collettivo interesse o comunque trascendenti l'ambito locale, da apposito organismo, denominato "cupola" o "commissione", sedente in Palermo e composta dai rappresentanti delle famiglie mafiose più importanti, i cui nomi egli indicava, loro attribuendo, in sostanza, la responsabilità degli omicidi intervenuti nel corso della "guerra di mafia" e di quelli consumati a danno di funzionari dello Stato.

La collaborazione di Buscetta, oltre a numerosi tasselli mancanti, fornì per la prima volta per così dire le *istruzioni* per l’assemblaggio del *puzzle* investigativo. E la disponibilità di tali istruzioni, insieme all’intuizione che la lettura congiunta degli elementi già acquisiti in istruttorie rimaste sino ad allora ben distinte avrebbe consentito, grazie alle conseguenti sinergie probatorie, di ricostruire un quadro unitario molto più organico, posero le basi per la celebrazione del *maxiprocesso*:

Tali rivelazioni conducevano alla concentrazione in unico procedimento di numerose istruttorie pendenti – oltreché a seguito del precisato rapporto c.d. "dei 162" – su singoli episodi criminosi, già separatamente considerati e genericamente riconducibili alla matrice mafiosa, ritenendosi che dall'intreccio delle relative

risultanze potessero scaturire reciproche integrazioni probatorie, alla luce degli unitari criteri di condotta criminale descritti dal B.

Nell'andare a convergere con quelle di Buscetta, le dichiarazioni rese poi da altri elementi di spicco di Cosa Nostra da una parte segnarono – come incidentalmente rilevato dall'estensore – il problema del giudizio di concordanza con le prime e, dall'altro, posero il problema – ma analogo discorso può farsi per la collaborazione dello stesso Buscetta – della compatibilità di tali collaborazioni con la sino ad allora ritenuta impenetrabilità dell'organizzazione criminale:

Le dichiarazioni da costui rese trovavano, poi, sostanziale avallo in quelle provenienti da C. S. (già membro di spicco della "famiglia di Santa Maria del Gesù" capeggiata da B. S.), il quale, detenuto dal marzo 1982, forniva anche lui al giudice, oltre due anni dopo, rivelazioni sull'organizzazione mafiosa, coincidenti, *salvo marginali difformità* [corsivo dell'autore], con quelle del B., indicando altresì gli autori del tentato omicidio consumato ai suoi danni il 25.6.81 (e nel quale era rimasto coinvolto il ragazzo F. G.) e narrando, con dovizia di particolari, le fasi dello scontro cruento fra le cosche, nel cui corso egli aveva patito perdite impressionanti fra parenti ed amici.

Anche tal M. V., figlio di M. M. (ritenuto il capo della "famiglia" di Vicari) offriva la propria collaborazione, in seguito all'uccisione del padre, tratteggiando con notizie dense di particolari la struttura della mafia a carattere rurale, operante nei piccoli centri dell'entroterra.

Altra questione fondamentale posta dal *thema probandum* sottoposto al vaglio del *maxiprocesso* riguarda i rapporti tra Cosa nostra ed i circuiti tra i più qualificati a livello globale sia del *narcotraffico*, sia del necessario *riciclaggio* e *reimpiego* degli ingenti capitali da questo generati:

Nel contempo, importanti risultati erano raggiunti, nell'ambito dello stesso procedimento unitario e della complessiva struttura mafiosa che ne era il sostanziale oggetto, in ordine a un cospicuo traffico di stupefacenti, sostenuto dalla attiva partecipazione di molti membri dell'associazione mafiosa ed imperniato sull'acquisto di ingenti partite provenienti dal medio e dall'estremo oriente, destinate alla raffinazione in laboratori clandestini della Sicilia, per la successiva immissione nei mercati di consumo, specialmente in quelli nordamericano. Tra l'altro, era possibile far luce, sulla base di numerosi sequestri, di testimonianze, di dichiarazioni confessorie rese da vari imputati, italiani e stranieri e di altre acquisizioni processuali, su molteplici episodi concernenti la materia, dal cui insieme era pos-

sibile trarre, secondo gli inquirenti, la giudiziale certezza dell'esistenza di una fitta rete di relazioni intersoggettive, finalizzata alle precisate attività economiche ed adeguatamente sostenuta dall'impiego di forti capitali e da circuiti finanziari preposti alle operazioni di riciclaggio dei profitti introitati.

L'ipotesi accusatoria, in particolare, muoveva, come si è detto, dal ritenuto accertamento dell'esistenza di una vasta organizzazione, parallela a quella mafiosa e da questa sostenuta, oltreché impersonata in buona parte da soggetti associati all'altra che da tempo operava nel traffico delle sostanze stupefacenti, usandovi, in molti casi, organici, mezzi e strutture già impiegati nel contrabbando dei tabacchi. L'approvvigionamento di ingenti quantitativi di morfina base era praticato soprattutto in Turchia ed in Thailandia e la ricostruzione storica ne era possibile attraverso acquisizioni di vario tipo.

In particolare vengono alla luce i rapporti tra Cosa Nostra e qualificati esponenti di altre organizzazioni criminali di settore e, con essi, il carattere (*ante litteram*²²³) *transnazionale* del fenomeno:

Circa i traffici con la Turchia, molti collaboranti, tra altri Z. A., P. G., T. G. e A. R., avevano evidenziato l'esistenza di una rete di importazione di stupefacenti destinati ai laboratori siciliani di trasformazione, in cui trovavano spicco le figure di persone accusate di appartenenza all'associazione mafiosa, come - tra altri - i fratelli G., i M., A. G., (senior), B. G., L. L. (ancorché detenuto), il ricordato B. S., F. G. e gli stessi B. e C., ciascuno dei quali era a vario titolo collegato con ulteriori zone di smistamento all'estero. Anche tale W. PAUL EDWARD aveva fornito indicazioni su un cittadino turco (tale M. YASER, residente in Zurigo), a suo dire coinvolto in ingenti affari di droga con gruppi siciliani.

L'importazione di morfina dalla Thailandia era risultata affidata al cittadino cinese K. BAK KIN, che riforniva le famiglie mafiose di R. R. e di B. S.. Sul punto le indagini avevano segnato un rilevante traguardo, in primo luogo, con l'arresto nel novembre 1981 di G. F., all'aeroporto di Parigi, con kg. 4,500 di eroina proveniente da Bangkok. Il ., nell'occasione diretto a Roma, forniva poi informazioni su un consistente traffico di morfina attraverso il predetto KIN, sostanze destinate ai laboratori siciliani.

In secondo luogo, si era proceduto il 24.5.83 al sequestro, in Suez, della nave "Alexandros", con un carico di kg. 233 di eroina di origine thailandese, pure destinata ai laboratori siciliani, come già rivelato dal G., che all'operazione era stato partecipe. Lo stesso KIN, peraltro, nel prestare attiva e volontaria collaborazione alla giustizia italiana, aveva confermato le predette circostanze ed in particolare il collegamento con le famiglie mafiose palermitane e catanesi per il traffico internazionale degli stupefacenti.

²²³ si ricorda che, come già visto in precedenza, la Convenzione di Palermo sarebbe stata adottata solo nel 2000, al termine di un percorso iniziato a Napoli solo nel 1994.

Tali risultanze erano sussidiate dalla scoperta, nel territorio siciliano, di laboratori di trasformazione ormai dismessi e di un altro, ancora funzionante, sito in Palermo, via Messina Marine, la cui gestione era stata attribuita alla famiglia dei V., capeggiata da V. P., i cui membri erano ritenuti esperti chimici.

Sulle successive fasi del circuito commerciale, si riteneva raggiunta la prova di una intensa attività di esportazione di eroina già raffinata, oggetto di specifiche indagini parzialmente confluite nel procedimento c.d. di "pizza connection", instaurato negli Stati Uniti di America, in parte coinvolgente anche imputati nel presente procedimento; e quanto al riciclaggio, le indagini bancarie avevano dimostrato, secondo l'accusa, l'esistenza di opportuni canali - apparentemente leciti - per fare rientrare in Italia i capitali accumulati, destinati a vari investimenti, tra cui specialmente attività imprenditoriali di carattere edilizio.

Tra gli episodi legati ai traffici in discorso, è utile segnalare - senza alcuna pretesa di rassegna esaustiva, in questa sede - l'arresto di A. M. avvenuto il 21.10.82 all'aeroporto di Roma, allorché lo stesso, che proveniva da Copenaghen, era colto in possesso di kg. 9,5 di eroina, e si accertava, poi, che egli aveva compiuto tre viaggi in Thailandia fra la primavera e l'estate dello stesso anno, ed in Bangkok, ove si era verosimilmente incontrato con tale P. F., che aveva preso il posto del G. nella funzione di collegamento tra il K. BAK KIN ed il gruppo siciliano del R., rappresentato da M. G.. E difatti il P. era stato poi arrestato a bordo della nave "Alexandros", in occasione del relativo sequestro.

Altro importante episodio, che si riteneva poi di eminente rilievo quanto al possibile movente dell'uccisione del dr. BORIS. GIULIANO, si era verificato il 19.6.79 all'aeroporto di Palermo, allorché erano state sequestrate due valigie contenenti 500.000 dollari, attraverso cui era stato agevole risalire ai rapporti tra gruppi siciliani e nord-americani nel traffico di stupefacenti.

Sulla base di tali e di altri riferimenti, si riteneva di individuare vari gruppi particolarmente impegnati nelle attività commerciali connesse alla materia: quello dei GRADO, operante soprattutto in Milano, cui era collegato il TOTTA e che si avvaleva di corrispondenti in Palermo [...]; il gruppo palermitano dei RICCOBONO e quello di B. S., di Catania, i cui reciproci rapporti erano mantenuti da M. G., braccio destro dei R., e da C. D., ligio al ritenuto boss catanese, al quale risultavano poi collegati, secondo l'ipotesi accusatoria, membri delle "famiglie" FERRERA e CANNIZZARO; il gruppo di C. G., radicato in zona urbana di Palermo (Porta Nuova), nel cui ambito preminente appariva la posizione di S. T., già severamente condannato con sentenza del tribunale di Firenze per analoghe attività.

Ma la ricostruzione del narcotraffico condotto da Cosa Nostra lasciava comunque intravedere in rilevante elemento di discrasia, risultante in una ricostruzione apparentemente dicotomica della stessa. Infatti:

Nelle relative indagini, intessute, anche e soprattutto, sulla fitta trama di rivelazioni provenienti da soggetti sicuramente inseriti in quel contesto di criminalità, e in esso già attivamente operanti, restavano coinvolti molti imputati, a parecchi dei quali era attribuito ruolo promotore o direttivo nella costituzione e nella gestione delle *rispettive associazioni, tra le quali, poi, il giudice di merito non riteneva di ravvisare quei vincoli di unitarietà verticistica, invece colti tra le associazioni mafiose* [corsivo dell'autore].

Insomma mentre all'organizzazione di Cosa Nostra nella sua dimensione *mafiosa* si attribuisce il carattere di "unitarietà verticistica", alle cellule di Cosa Nostra attive nel narcotraffico e con riferimento alla conduzione di quest'ultimo il riconoscimento di tale carattere veniva invece negato.

Interessante è anche notare come, nell'organizzare i capi d'imputazione relativi ai numerosissimi fatti di sangue contestati, l'impostazione dell'accusa sostenuta nel *maxi-processo* avesse cristallizzato alcune categorie fattuali xche sarebbero poi state ampiamente utilizzate in molte successive ricostruzioni del fenomeno mafioso siciliano anche in sede extraprocessuale:

In relazione ai numerosissimi delitti contro la vita, poteva ulteriormente introdursi, secondo l'impostazione accusatoria (in seguito recepita nella sentenza di primo grado), la seguente distinzione:

- reati costituenti l'inizio della c.d. "guerra di mafia" [...];
- reati concernenti lo sterminio delle c.d. "cosche perdenti", ai danni di persone ritenute variamente legate al CONTORNO ed a G. G., detto "Giovannello", già componente della cosca di Ciaculli, capeggiata da G. M., ma successivamente legatosi alle associazioni avverse, comandate dal BONTATE e dall'INZERILLO; [...];
- fatti concernenti la c.d. "tufiata di Ciaculli" (il tentato omicidio di GRECO G. G., nato nel 1952, noto con il nomignolo di "scarpazzedda" o "scarpuzzedda", ritenuto eminente e feroce esponente della cosca di Ciaculli ed autore materiale di numerosi omicidi), cui seguì la violenta reazione del suo gruppo, concretatosi secondo l'accusa, nella uccisione di parenti del B. [...] e di tali [...], tutti ritenuti legati, con relazioni varie, ai soggetti considerati gli ispiratori della "tufiata";
- gli altri omicidi della "guerra di mafia" [...];
- gli omicidi di pubblici funzionari [...].
- gli omicidi attribuiti alla cosca di Corso dei Mille, capeggiata da M. F. [...].

Altra importante distinzione relativa ai delitti di sangue ed a quelli strettamente loro connessi era quella tra omicidi imputabili alla struttura di vertice ("cupola" o "com-

missione”) nelle persone dei relativi componenti e quelli imputabili “ad esclusiva iniziativa della cosca di Corso dei Mille”:

Le imputazioni riguardanti i delitti contro la vita ed i reati connessi (per lo più, detenzione e porto di armi, anche da guerra, sequestri di persona ed occultamenti di cadavere), restavano ascritte a un più ristretto novero di soggetti, prevalentemente imperniato sui componenti la c.d. "cupola" o "commissione", identificati in [...], cui era attribuita, unitamente a [...], la responsabilità decisionale dei relativi fatti (per lo più materialmente consumati da ignoti), eccezion fatta per quelli ricondotti invece ad esclusiva iniziativa della cosca di Corso dei Mille, che restavano ascritti, per la fase ideativa e per quella esecutiva, a [...] e, con variazioni soggettive nei singoli casi, ai suoi accoliti [...].

2.1.2. *L'immagine di Cosa Nostra nel giudizio di 1° grado*

Anche l'esame del giudizio di 1° grado – così come riassunto dall'estensore della sentenza della Cassazione – fornisce interessantissimi spunti di riflessione utili alla ricostruzione sia del fenomeno in sé, sia di molte delle questioni di diritto sostanziale e processuale – due facce della stessa medaglia, soprattutto quando si tratta di reati associativi – che sarebbe state e sono tuttora oggetto di talora accessissimi confronti tanto in dottrina, quanto in giurisprudenza.

La prima di tali questioni riguarda la valutazione delle chiamate di correo e, più in generale, delle dichiarazioni eteroaccusatorie da parte dei cd. *pentiti*. Va ricordato che nel rito allora vigente non esisteva, sul punto, una regola legale di valutazione della prova così come sarebbe stata introdotta nel “nuovo” codice di procedura penale con l'art. 192 commi 3 e 4. Su questa norma si avrà modo di tornare in seguito. Qui ci si limita ad osservare che la giurisprudenza aveva già elaborato alcune (discutibili²²⁴) regole di valutazione probatoria a proposito delle dichiarazioni dei *pentiti* ed il giudice di 1° grado aveva ben esplicitato a quali di queste regole si sarebbe attenuto nel valutare l'imponente materiale sottoposto alla sua attenzione:

In tema di attendibilità intrinseca ed estrinseca dei c.d. collaboranti, e dei chiamanti in correità [corsivo dell'autore], riteneva il giudice di poterla verificare positivamente, pure nei limiti dettati dalla necessaria prudenza in materia di evi-

²²⁴ F. CORDERO, *Manuale di procedura penale*, cit., p. 1115 ss. su cui si ritornerà in seguito più diffusamente.

dente delicatezza, per una serie di considerazioni centrate sulle motivazioni psicologiche afferenti a ciascun dichiarante, per il disinteresse manifesto a false incolpazioni in presenza anche di autoaccuse tanto più inducenti a valutazioni di complessiva credibilità, per l'accertata autonomia delle fonti rivelatrici, conferente maggior credito al coincidente risultato delle plurime propalazioni, tanto più asseverato da marginali discrasie, per la ritenuta sussistenza di riscontri obiettivi, per la consonanza delle rivelazioni con i risultati scaturiti direttamente dalle indagini di polizia, comunque ponendo l'esigenza indeclinabile del riscontro esterno alle fonti soggettive, tuttavia da intendersi non quale conferma analitica di ciascun brano della singola dichiarazione accusatoria, ma quale conferma anche parziale, delimitata cioè a taluni aspetti o a punti specifici della propalazione, eventualmente derivabile anche da concorrente, purché genuinamente autonoma chiamata, se in grado di conferire alla prima fonte la necessaria integrazione per farla assurgere a valenza di prova, secondo il libero convincimento del giudice. Con particolare riferimento agli atti collaborativi del B. e del C. (certamente, i maggiori "pentiti" presenti nel procedimento, a prescindere dalle nuove fonti acquisite nel dibattimento di appello), la Corte, disattesa la tesi aprioristica della totale inutilizzabilità in quanto proveniente da coimputati, confessi malfattori, ne sottolineava la credibilità complessiva, anche sulla considerazione di uno specifico interesse alla verità dei fatti narrati, pena la facile smentita *aliunde*, a nulla rilevando, peraltro, il sentimento di odio o il desiderio di vendetta eventualmente ravvisabili all'origine delle confessioni, perché incanalatisi in forme di apprezzabile collaborazione con le autorità dello Stato, anziché di reazione cruenta tipiche della cultura mafiosa. Distingueva, poi, tra vere e proprie chiamate in correità, o indicazioni di reità specifiche, abbisognevole di particolari delibazioni anche alla luce dei necessari riscontri, e semplici esposizioni sulla struttura e sulle attività dell'organizzazione mafiosa, ritenute parti integranti delle rispettive ammissioni di responsabilità per reati associativi; aggiungeva, inoltre, specifici ed approfonditi esami di ciascun dichiarante (ed altresì degli altri collaboratori S., C., M., DI M.), tratteggiandone il percorso criminale - serbatoio di preziose informazioni poi rivelate -, i contatti con l'ambiente di riferimento, l'atteggiamento processuale, visto nei momenti essenziali, anche in contrasto con gli accusati, ed il tutto rapportando al previo e certo radicamento di ognuno nella realtà criminale mafiosa, poi da essi descritta con ottica "dall'interno".

Altro passaggio importante del giudizio di 1° grado è l'”istantanea” che fotografa Cosa Nostra, così come già in precedenza accennato:

la Corte riteneva di ravvisare nella associazione denominata "cosa nostra" non già una pluralità scollegata di cosche mafiose, liberamente ed autonomamente operanti, senza legami diversi da quello genericamente finalistico, ma una unitaria organizzazione di tipo federalistico - verticistico, articolata su strutture territoriali prefissate, corrispondenti all'ambito localistico di ciascun gruppo di base,

fruenti di autogoverno per le questioni di esclusivo interesse, ma raggruppate verticalmente per quelle di più ampio respiro, secondo una rastremazione gerarchica sostenuta da organi intermedi, confluenti al vertice nel direttorio unico costituito dalla "cupola" o "commissione", impersonato dai rappresentanti delle più cospicue "famiglie" e deputato al governo generale dell'organizzazione, e perciò all'assunzione delle più rilevanti decisioni; il tutto, secondo regole di funzionamento, estese anche al campo sanzionatorio, costituente un vero "corpus" di disciplina interna.

E ancora, non meno importanti sono i criteri seguiti dalla Corte di merito nell'affermazione della responsabilità relativamente ai fatti di sangue contestati nel processo. In particolare, le questioni principali sono due: 1) la sussistenza di responsabilità penale a titolo di concorso (morale) in qualità di mandanti in capo a quei soggetti che, appartenendo all'organo di vertice di Cosa Nostra, avevano deliberato alcuni degli omicidi oggetto di giudizio; 2) la non sussistenza di responsabilità penale a titolo di concorso (morale) per gli stessi omicidi a carico di quegli "associati estranei alla 'cupola', ma avvantaggiati dai delitti deliberati".

Sulla prima questione, così viene riassunta la posizione del giudice di 1^a istanza:

Integrando tali risultanze con quelle concernenti la genesi storica e lo svolgimento della c.d. guerra di mafia, nel periodo di tempo compreso tra l'aprile 1981 e la prima metà dell'anno 1983, ed all'uopo utilizzando prevalentemente le versioni del B. e del C., secondo l'antitesi mafia vincente - mafia perdente, la Corte riteneva di poter far carico ai membri della stessa "commissione" (nel cui ambito, intanto, si riteneva avessero preso netto ed incontrastato sopravvento le cosche corleonesi, di Ciaculli, di Corso dei Mille, e quelle alleate, tutte appartenenti alla linea "vincente") della più parte degli omicidi consumati, in qualità di mandanti coordinati dal capo dell'organismo, G. M., sia pure con variazioni individuali imposte dall'applicazione del principio giuridico all'uopo individuato, nell'ambito del concetto della responsabilità penale personale, perciò ritenendosi insufficiente la sola qualità di componente del direttorio, essendo necessario il concorso di ulteriore ed integrativo elemento di personale collegamento con il singolo fatto delittuoso (sotto l'aspetto materiale, strumentale o anche logico), che fungesse da chiusura del circuito indiziario innescato dalla qualità rivestita, non potendosi, infatti, escludere la possibilità, del resto concretamente verificata in taluni casi, di iniziative delittuose individuali, non sostenute, cioè, dall'assenso determinante o coadiuvante di altri membri della "cupola". Su tale base, la Corte elaborava criteri atti a discriminare, sul piano logico-fattuale, i fatti deliberati dallo organismo di vertice da quelli di più ristretta matrice, includendo nel novero dei primi, ad esempio, gli omicidi del B., dell'I., di loro parenti e collaboratori, in quanto rite-

nuti esiti primari e consequenziali dello sterminio decretato dai gruppi vincenti (predominanti nella "commissione") contro quelli perdenti, nonché gli omicidi DALLA CHIESA, BASILE, GIULIANO, ed altri pure consumati nelle persone di altri pubblici dipendenti, perché valutati quali fatti di eccezionale rilievo, consumati al fine di paralizzare la risposta dello Stato allo strapotere mafioso ed ai sottostanti interessi criminali - finanziari, che nella "cupola" trovavano coagulo strategico.

E sulla seconda questione:

Nei confronti di associati estranei alla "cupola", ma avvantaggiati dai delitti deliberati e dalle altre vicende criminose di cui trattasi - spesso trasversalmente decise all'interno di una stessa cosca, per la risistemazione delle posizioni dominanti in conformità alla linea impostasi dal vertice - o comunque costretti ad una scelta di campo nel medesimo senso, riteneva la Corte che la semplice adesione morale al programma attuativo o la aspettativa di possibili utilità non ne legittimasse l'affermazione di colpevolezza concorsuale, secondo gli ordinari criteri in materia di concorso nel reato.

2.1.3. *I cambiamenti di rotta del giudizio di appello*

Di pari interesse si dimostra il percorso logico seguito dalla Corte d'Appello, sia sotto il profilo della ricostruzione storico-fattuale del gruppo criminale *Cosa Nostra*, sia sotto quello della risoluzione delle già richiamate questioni sostanziali e procedurali. Va subito evidenziato come, pur avendo complessivamente convalidato i risultati già cristallizzati dalla Corte di 1^a istanza, il giudizio d'appello se ne fosse in parte discostata anche su aspetti di non poco momento e ciò solo in parte sulla base di ulteriori contributi collaborativi sopravvenuti *medio tempore*.

Un peso determinante nella diversa messa a fuoco della ricostruzione complessiva del fenomeno va attribuito ai parzialmente differenti criteri di valutazione delle dichiarazioni dei *collaboranti*, criteri la cui impostazione ha indubbiamente risentito dell'entrata in vigore, insieme al nuovo rito, proprio dell'art. 192 commi 3 e 4 c.p.p. già in precedenza richiamato. E infatti:

Affrontando le varie e delicate questioni, afferenti alla specifica materia, anche alla luce delle disposizioni del nuovo codice di procedura penale (artt. 192, secondo, terzo e quarto comma e 195, primo, secondo e terzo comma, il primo di

immediata applicazione anche nei procedimenti soggetti al rito abrogato), la Corte constatava, in primo luogo, la già espletata osservanza, sulla base delle regole giurisprudenziali dominanti, dei nuovi criteri normativi, mercé l'utilizzazione di riscontri di qualsiasi tipo e natura, in grado di asseverare l'attendibilità delle fonti rivelatrici, nell'ambito dell'insopprimibile principio del libero convincimento del giudice, insuscettibile di restrizioni o condizionamenti legali circa regole di valutazione delle risultanze probatorie, ancorché doverosamente ancorato alla necessità di una delibazione delle medesime provalazioni nel contesto di ogni elemento di risulta, eventualmente atto ad accreditarne la veridicità.

Disattese, pertanto, le contrapposte e rigide tesi di piena ed autosufficiente attendibilità dei c.d. pentiti, ovvero di totale inutilizzabilità delle stesse fonti - e sottolineata, a tal riguardo, l'ambivalenza del medesimo dato normativo (l'art. 192 precitato) nelle difformi e teoriche prospettazioni dell'accusa e della difesa, pervenute a conclusioni opposte sulla base di comuni punti di partenza - la Corte di secondo grado affermava, nell'ambito del premesso concetto di fondo, l'esigenza dell'esame analitico della singola provalazione, della sua genesi, delle correlazioni interne ed esterne, *con il corollario della frazionabilità valutativa di ciascuna e della ricerca accurata delle ragioni del mendacio per quelle parti risultate non veritiere* [corsivo dell'autore]; e ciò al fine di una complessiva delibazione, anche con il sussidio di elementi esterni (ivi comprese, naturalmente, ulteriori chiamate o indicazioni di reità) ovvero di convalide intrinseche, derivanti da procedimento logico - induttivo, con esclusione, tuttavia, della funzione di riscontro in narrazioni anche veritiere, ma prive di significazione rispetto al fatto-reato indagato, ovvero in quelle bensì pertinenti alla oggettività del fatto narrato, ma prive di implicazioni probatorie rispetto agli autori.

Reietta, dunque, la tesi dello screditamento totale della fonte confidenziale, ancorché accertatamente menzognera o reticente su uno o più parti della narrazione, e specularmente disattesa quella opposta della affidabilità in toto del pentito, se accertatamente veritiero per qualche parte, la Corte di secondo grado tracciava la linea pragmatica della ricerca, caso per caso, degli argomenti di convalida del deposito, non necessariamente provvisti di autonoma e sufficiente forza probatoria, bastandone l'efficacia indiziaria in grado di integrare quella propria della narrazione offerta dal collaborante, ai fini dell'accreditamento di questa stessa.

Riassuntivamente, la Corte del merito riteneva di ravvisare riscontri significativi alle varie chiamate in correità (o in reità) nel numero, nella pluralità e nella concordanza delle varie fonti - almeno sugli aspetti principali dei fatti rivelati - previo accertamento della genuinità e dell'autonomia di ciascuna, documentate, fra altro, da discrasie e contrasti reciproci circa punti secondari e marginali; e, soprattutto, considerava fattore eminente di attendibilità la visione globale degli avvenimenti riferiti, la cui concatenazione logica e cronologica offriva, a suo avviso, la dimostrazione della sostanziale coincidenza tra i fatti accaduti - del resto incomprensibili con diversa chiave di lettura - e le ragioni genetiche in merito rivelate dagli stessi pentiti, sia pure - si è detto - con diversità narrative comprensibili, del resto assumibili quali sintomi di genuinità, escludenti ipotesi di accordi fraudolenti.

In buona sostanza, pur convalidando i criteri già adottati dal giudice di 1° grado, la Corte d'Appello 1) sposta l'attenzione dalle dichiarazioni rese da ciascun *collaborante* considerate nel loro complesso alle “singol[e] propalazion[i], [a]lla [loro] genesi, [a]lle [loro] correlazioni interne ed esterne”, con la conseguenza della possibilità di pervenire anche ad una *valutazione frazionata* non solo dell'attendibilità di ciascun *collaborante*, ma anche di ogni “singola propalazione”. Ed è proprio l'aver assunto tali criteri valutativi degli elementi di prova quantitativamente preponderanti nell'economia del *maxi-processo* che ha consentito al giudice di 2° grado una ricostruzione parzialmente differente del contesto associativo e di alcuni degli eventi tipici sottoposti alla sua attenzione, fornendo ulteriori spunti di riflessione utili alla ricostruzione complessiva del fenomeno criminale *Cosa Nostra*:

E tuttavia il secondo giudice credeva [...] di riguardare sotto luce in parte originale le dichiarazioni dei due principali collaboratori (il B. ed il C.), *ponendo in dubbio il quadro genetico della c.d. guerra di mafia* [corsivo dell'autore], descritto specialmente dal primo, con la sottostante *antitesi mafia-buona, mafia-cattiva, di cui rifiutava il fondamento storico-logico* [corsivo dell'autore]. Ravvisava, invero, in quella narrazione soprattutto lo sforzo della minimizzazione, se non proprio dell'occultamento, di gravi responsabilità personali o di gruppi amici (ad esempio, del gruppo BONTATE-INZERILLO), alla cui iniziativa, legata al ruolo predominante esercitato nel traffico degli stupefacenti, ed ai connessi, prodromici effetti di conflittualità interna a "cosa nostra", faceva risalire - in conformità anche al precitato rapporto di polizia del 13.7.82 - il progetto di sterminio di cosche contrapposte (i corleonesi ed i loro alleati), quale conseguenza di una appropriazione di fondi comuni, loro contestata, progetto cui conseguiva la reazione cruenta degli avversari, nel frattempo avvertiti del piano ordito a loro danno, e che così davano inizio alla lunga stagione di morte, che ne doveva decretare il trionfo, pur con momentanei rovesci.

Cogliendo, in tal senso, reticenze e menzogne dei dichiaranti (ovvero delle fonti primarie da essi poste in campo, B. G. e S. A. nel caso di B.), la *Corte ne traeva motivo non per revocare in dubbio la loro attendibilità complessiva, ma per diversamente delineare la matrice e gli schieramenti effettivi di tale conflitto* [corsivo dell'autore] (peraltro caratterizzati non dallo scontro frontale tra cosche, ma da divisioni trasversali esistenti nei vari gruppi). E li interpretava come esito e manifestazione di contrapposte violenze riferibili all'una o all'altra delle alleanze confliggenti, piuttosto che come dimostrazione del sovrachante ed incontrastato prevalere delle c.d. "*cosche vincenti*" (*o mafia cattiva, secondo le prospettazioni*

del B.) su quelle "preudenti" (o mafia buona, secondo la stessa fonte) [corsivo dell'autore].

Ciò, in definitiva, portava i giudici di secondo grado ad assegnare allo stesso BUSCETTA (ma l'archetipo di valutazione era esteso ad altre fonti propalatorie) *diversi livelli di attendibilità [...]*: rilevante ed affidabile quanto alla descrizione generale della organizzazione mafiosa, alla sua articolazione funzionale nei vari gradi operativi, alla composizione personale dei raggruppamenti territoriali, ai legami di vertice; abissognevole, invece, di particolare oculatezza valutativa, soprattutto per emendarne interessate reticenze o mirati indirizzi fuorvianti, in relazione ai fatti di sangue ricadenti nella c.d. guerra di mafia ed alle connesse responsabilità individuali, ovvero in rapporto agli omicidi di pubblici funzionari.

Quindi il giudice dell'appello, pur confermando la ricostruzione complessiva di Cosa Nostra, rigetta sia la ricostruzione della "genesi" della *guerra di mafia*, sia "la sottostante antitesi mafia-buona, mafia-cattiva, di cui rifiutava il fondamento storico-logico". Inoltre, anche la questione relativa all'affermazione della responsabilità dei componenti dell'organo di vertice per i fatti omicidiari da questo deliberati viene sciolta in modo parzialmente difforme da come lo era stata nel precedente grado di giudizio, anzitutto sottoponendola all'accertamento circa l'effettiva partecipazione di ciascun componente ad ogni singola deliberazione:

Pertanto, pur concordando con il primo giudice quanto alla visione unitaria o verticistica di "cosa nostra" (ed in tale ambito le lotte intestine erano considerate sviluppo inevitabile di contrapposizioni interne ai fini di conseguire l'ambita supremazia, concettualmente non ostative della ravvisata concentrazione piramidale), e pur condividendone il pensiero circa la esistenza e le funzioni - di raccordo, direttive e punitive - della c.d. commissione (o "cupola"), la Corte di secondo grado riteneva di accertare la responsabilità dei componenti di tale organismo, in relazione ai delitti contro la vita, non già con mero ed automatico riferimento alla qualità rivestita ovvero con assiomatico criterio di necessario ed inevitabile assenso, da parte di ciascuno, ad ogni deliberazione di rilevante portata. Ma pur ponendo il generale principio della corresponsabilità per le decisioni adottate e dell'irrelevanza del dissenso individuale non accompagnato da aperta sconfessione e dall'abbandono della organizzazione (tenuto conto della preventiva accettazione del deliberato, per effetto dello stesso inserimento nell'organo direttivo e del conseguente assenso prestato alle sue regole), sottolineava l'esigenza dello accertamento concreto, quantomeno, della personale partecipazione alla riunione deliberativa, affinché lo interessato potesse esercitarvi un utile dissenso, e perciò della dimostrazione di un apporto apprezzabile al momento decisionale.

Inoltre, alla luce della “mutata visione della guerra di mafia”, il giudice dell’appello introduce l’ulteriore criterio del preventivo accertamento dell’effettivo interesse generale di *Cosa Nostra* alla deliberazione ed all’esecuzione di ciascuno degli omicidi contestati. E proprio dall’applicazione di tale criterio discende il più evidente scostamento ricostruttivo rispetto al giudizio precedente, con riferimento: 1) alla negazione di una strategia unitaria cui ricondurre i moventi di numerosi omicidi:

Ma, soprattutto, rilevava la Corte la necessità che la valutazione degli enunciati criteri di responsabilità individuale fosse preceduta - quale antecedente logico indeclinabile, alla stregua della mutata visione della guerra di mafia - dall’individuazione di un interesse effettivo della organizzazione mafiosa, intesa nel suo complesso, alla deliberazione ed esecuzione di ciascuno degli omicidi trattati nel procedimento, interesse dunque riconducibile collettivamente all’organo societario supremo, deputato alla sua vigile tutela - fra altri compiti istituzionali - ed alla adozione dei conseguenti provvedimenti, salvo, poi, l’accertamento di personali responsabilità.

E proprio sul versante della preliminare ricerca dello specifico interesse collettivo, la Corte operava un netto distacco dai convincimenti del giudice precedente, muovendo da una autonoma lettura delle acquisite risultanze, in parte imposta dalle accertate reticenze o menzogne presenti nei racconti di alcuni pentiti, in parte suggerita dalla delineazione di moventi diversi per numerosi omicidi. Tali moventi venivano ricondotti non già ad unitaria, onnicomprensiva e prefissata strategia (in definitiva ritenuta poco credibile, in numerosi casi, per il concreto appuramento di motivazioni specifiche e particolari o per l’evidente sproporzione tra il modesto ruolo della vittima e la gravità della punizione inflitta ovvero tra il labile vincolo di parentele con il C. o con il B. e la feroce eliminazione del soggetto coinvolto), bensì alla configurazione di diversi e più incisivi ruoli svolti dagli uccisi nelle vicende di mafia e nelle connesse, cruenti contrapposizioni, complessivamente caratterizzate da comportamenti anche reattivi dello schieramento già ruotante attorno al B. ed all’INZERILLO (vedasi l’omicidio di G. M., avvenuto il 7.1.82).

2) alla negazione della necessità di un consenso preventivo e collettivo della *commissione* per la commissione di “ogni crimine di rilevante portata”:

Con particolare riferimento ai delitti contro pubblici ufficiali e funzionari, ma anche, più in generale, per altri delitti contro la vita, la Corte poneva in dubbio il criterio, recepito dal primo giudice, per cui ogni crimine di rilevante portata fosse attuabile soltanto con il consenso preventivo e collettivo della “commissione”. Rilevava, anche sulla base di esempi concreti, la possibilità di deviazioni da tale

regola (estratta dalle dichiarazioni dei collaboranti e pur affermata in linea di massima), attesa la prospettabilità di una variegata casistica di finalità operative, non esclusa quella di far ricadere su gruppi avversi la responsabilità di un grave fatto. Da qui, secondo la Corte dell'appello, la necessità, ma anche la difficoltà, del rintraccio di uno scopo comune, riferibile con certezza all'associazione nella sua globalità, quale condizione preliminare per l'attribuzione di precise responsabilità alla "commissione" ed ai suoi singoli componenti.

Il percorso sin qui seguito può essere sufficiente nella misura in cui certamente riesce a dar conto in egual misura: 1) della struttura della *mafia* siciliana nel primo spaccato realistico – anche se non esente, come si è visto, da dubbi – circa quel fenomeno criminale; 2) dei principali problemi interpretativi e delle corrispondenti soluzioni adottate in tema di applicazione della fattispecie associativa.

Sarebbe interessante indugiare ulteriormente su tale sentenza, che serba in sé ancora parecchi spunti di riflessione di notevole interesse e sicuramente degni di essere approfonditi adeguatamente.

2.2. Terrorismo internazionale di matrice *ji*hadista

Lungi dal voler qui tracciare un quadro benché minimamente esaustivo del fenomeno criminale *de quo*, l'obiettivo della breve trattazione che ci si accinge ad esporre è solo quello di evidenziarne alcune caratteristiche peculiari che valgono a renderne estremamente difficile una modellizzazione affidabile²²⁵. Una pur breve analisi così profilata servirà a riflettere, non da ultimo, sull'adeguatezza della corrispondente fattispecie associativa così come attualmente tipizzata nel nostro codice penale e – come apparirà più chiaro nel prosieguo dell'esposizione – più in generale su quella di tutte le fattispecie associative tipizzate attorno ad un modello statico di riferimento, ad iniziare da quella mafiosa punita ex art. 416 *bis* c.p..

²²⁵ Per ulteriori spunti di approfondimento sul tema, cfr. A. MARTELLETTI, *Osama Bin Laden: il re del terrore*, in *Rivista Italiana Difesa*, 11, 2001; R. GUOLO, *Jihad e "violenza sacra,"* in C. DE MAGLIE - S. SEMINARA (a cura di), *Terrorismo internazionale*, cit.; A. SPATARO, *Le forme attuali di manifestazione del terrorismo nella esperienza giudiziaria: implicazioni etniche, religiose e tutela dei diritti umani*, in C. DE MAGLIE - S. SEMINARA (a cura di), *Terrorismo internazionale*, cit.; AA.VV., *Vulcano Pakistan*, in *Limes - Rivista italiana di geopolitica*, 1, 2008; R. GUOLO, *L'immagine dell'Occidente nel fondamentalismo islamico*, in R. GRITTI - M. BRUNO - P. LAURANO (a cura di), *Oltre l'orientalismo e l'occidentalismo: la rappresentazione dell'altro nello spazio euro-mediterraneo*, Milano, 2009; A. SERRANÒ, *Le armi razionali contro il terrorismo contemporaneo: la sfida delle democrazie di fronte alla violenza terroristica*, Milano, 2009; S. DAMBRUOSO - V. R. SPAGNOLO, *Un istante prima: come è cambiato il terrorismo fondamentalista in Europa dieci anni dopo l'11 settembre*, Milano, 2011.

2.2.1. *Le origini del fenomeno*

Nell'immaginario collettivo, i noti fatti di New York del settembre 2001 sono asurti a simbolo – eloquente e terribile – del terrorismo internazionale di matrice jihadista, ma di fatto si limitano a segnalare un cambiamento di stato del fenomeno, ampiamente conosciuto sin dagli anni '60 del secolo scorso, come si è avuto già modo di osservare occupandosi delle Convenzioni ONU c.d. *settoriali* proprio in materia di terrorismo internazionale.

Ed anche in quanto cambiamento di stato la fase inaugurata con l'attentato alle torri gemelle non rappresenta un *unicum*. Infatti, il terrorismo internazionale degli anni '60 e '70 era caratterizzato da una matrice *nazionalista e neo-marxista*²²⁶, mentre solo con l'inizio degli anni '80 – quale conseguenza della rivoluzione condotta con successo dall'ayatollah Khomeini, che aveva determinato il rovesciamento della monarchia iraniana ed aveva “tentato di instaurare una repubblica islamica, basata su principi fondamentalisti”²²⁷ – si era assistito ad un primo cambio di stato, con la nascita di numerosi gruppi terroristici di matrice fondamentalista islamica. Ponendosi quale *leader carismatico*, Khomeini aveva ispirato tali gruppi, tra i quali vanno ricordati – in relazione alla loro capacità di condurre efficacemente azioni terroristiche in Occidente – “*Hezbollah* nel sud del Libano, *Hamas* a Gaza e in Cisgiordania, *al-Gama'at al-Islamiyya* in Egitto e la rete transnazionale di *Al-Qaeda*”²²⁸.

A proposito delle origini di quest'ultima – che avrebbe poi assunto una crescente visibilità sino a pervenire alle più recenti e tragiche vicissitudini – per rinvenirne le radici occorre risalire all'invasione sovietica dell'Afghanistan del 1979, “come fattore che ha indubbiamente catalizzato la risposta *jihadista*”²²⁹. In quella fase, si assiste ad un afflusso verso quell'area (Afghanistan, appunto e Pakistan) di “numerosi personaggi di rilievo del fondamentalismo islamico provenienti anche dalla Palestina (ad es. Abdallah

²²⁶ C. DI STASIO, *La lotta multilivello*, cit., p. 85.

²²⁷ *Ibid.*, pp. 85–86.

²²⁸ *Ibid.*, p. 84.

²²⁹ A. SPATARO, *Le forme attuali di manifestazione del terrorismo*, cit., p. 166, corsivo dell'autore. Circa le motivazioni di tale risposta, l'A. aggiunge: “Il dar al-Islam (il territorio dell'Islam) infatti, secondo la visione jihadista, veniva in quel momento minacciato dalle orde dell'ateocrazia moscovita al punto da sollecitare molte energie nella difesa della causa dei fratelli afgani. In particolare, quella lotta impegnò i Pakistani che hanno sempre considerato l'Afghanistan parte integrante del proprio territorio e che potevano contare sulla fucina di militanti usciti da scuole ed università coraniche”.

Jusuf Azzam) e dall' Arabia Saudita (tra cui lo stesso Osama bin Laden [...])²³⁰. In quello stesso fa la sua comparsa anche il pediatra egiziano Ayman al-Zawahiri, che in seguito sarebbe divenuto “il braccio destro” di Osama. Il rapporto tra i due si sarebbe infatti rinsaldato all’esito dello scontro – fatale per il secondo – teologico-strategico tra le posizioni di al-Zawahiri e di Abdallah Jusuf Azzam. Quest’ultimo, infatti, “teorizzava la necessità di concentrarsi sulla creazione di un califfato^[231] afghano-pakistano, come polo di irradiazione verso la penisola arabica²³², mentre il pediatra egiziano propugnava una guerra santa a tutto campo, diretta, cioè, anche a “sovertire [...] i regimi corrotti ed apostati dello stesso mondo musulmano”²³³.

L’esito dell’occupazione sovietica, durata un decennio, è gravido di conseguenze quanto all’evoluzione del *fenomeno qaedista* come oggi lo conosciamo. Anzitutto segna una vittoria per il binomio Bin Laden – al-Zawahiri, che così avrebbero potuto dedicarsi al loro progetto restaurativo del Califfato universale. E’ proprio al 1989 che si fa risalire la nascita di *Al-Qaeda*, inizialmente fondata da Bin Laden e da Abdallah Jusuf Azzam²³⁴, poco prima che, nel novembre di quello stesso anno, quest’ultimo rimanesse vittima dell’esplosione di un’auto-bomba.

Inoltre, la guerra civile scatenatasi in seguito al ritiro sovietico aveva determinato una *diaspora* “dei *volontari arabi* [cda] che erano suddivisi nelle differenti fazioni afghane [...]: alcuni tornarono nei Paesi di origine (divenendo spesso avanguardie delle

²³⁰ *Ibid.*, pp. 166–167.

²³¹ “[obiettivo finale di Al Qaeda è la restaurazione del Califfato universale”. Così in C. DE STEFANO - L. PIACENTINI - I. S. TRENTO, *I nuovi scenari del terrorismo internazionale di matrice jihadista: multidimensionalità e variabilità del fenomeno, tipologia degli attentatori, modelli di prevenzione e contrasto*, Soveria Mannelli, 2011, p. 22; gli A. spiegano - sub nota 2 - che “Il Califfo o Khalifa è il vicario e il successore del Profeta, nonché il capo politico e spirituale della comunità musulmana. Il primo Califfo è stato Abu Bakr, genero di Maometto. Maometto non ha lasciato nulla di scritto e di codificato circa la successione califfale. Veniva inizialmente considerata come un’attribuzione spettante di diritto ai soli membri della tribù di Maometto, i Kuraysh”.

²³² A. SPATARO, *Le forme attuali di manifestazione del terrorismo*, cit., p. 167.

²³³ *Ibid.*

²³⁴ C. DI STASIO, *La lotta multilivello*, cit., p. 90; a proposito dell’ascesa di Bin Laden ai vertici della rete del terrore, l’A. scrive: “[q]uest’ultimo aveva seguito le orme di Sayyid Qutb, un fondamentalista egiziano molto influente, che considerava il mondo diviso fra coloro che vivono seguendo la shari’ a e quelli che invece non sono soggetti alla legge islamica. Egli sosteneva che compito di tutti i musulmani fosse quello di portare nel mondo intero la jihad, o guerra santa, al fine di imporre la shari’a non solo in Egitto. Al fine di raggiungere tale obiettivo, era pronto a minacciare i regimi arabi e coloro che accusava di collaborare con i governi occidentali considerati ‘infedeli’ [...] Bin Laden era divenuto una figura chiave all’interno del Makhatab al-Khidmat, ufficio fondato da Azzam, che reclutava volontari e raccoglieva fondi per la resistenza in quei territori. Questo ruolo gli aveva assicurato una rete di contatti fra gli estremisti islamici e, al tempo stesso, gli aveva consentito di diffondere le idee di Qutb e Azzam fra gli altri gruppi islamici, molti dei quali sarebbero divenuti affiliati di Al-Qaeda”.

organizzazioni islamiche locali); altri si recarono nei Paesi europei ove tradizionalmente è alto il flusso dell'immigrazione e qui hanno sviluppato *attivo proselitismo* [cda] all'interno delle loro comunità (ebbero anche inizio i viaggi di molti aspiranti *mujahidin* per seguire un periodo di *formazione nei campi* [cda] nella zona pakistano-afghana); altri, ancora, si rifugiarono nelle zone tribali alla frontiera pakistano-afghana e di lì, frequentemente, si impegnarono per guadagnare nuove terre al *jiḥad* (Bosnia, Kosovo, Cecenia) apportando un sostegno costante ai differenti gruppi islamici in lotta”²³⁵.

Peraltro, mentre era in atto la guerra civile in Afghanistan, un altro evento avrebbe contribuito a rafforzare il progetto strategico di Bin Laden ed al-Zawahiri: la guerra del Golfo del 1991. Infatti, come si ricorderà, in quell'occasione le truppe alleate occidentali ottennero di stanziare sul suolo saudita le proprie basi – che lì sarebbero poi rimaste anche dopo la conclusione del breve conflitto per ragioni il cui approfondimento è incompatibile con l'economia di questo lavoro – e, quindi, proprio nelle immediate vicinanze dei luoghi più sacri per la religione islamica. In quello stesso periodo, “[i]l governo saudita, in questo periodo, "ruppe" con Bin Laden che pure continuava a mantenere rapporti con esponenti dell' élite religiosa, finanziaria e politica del regno saudita”²³⁶.

E ancora, agli inizi degli anni '90 Bin Laden vive la sua “fase africana”, durante la quale lo stesso si trasferisce in Sudan, nello stesso periodo in cui la Somalia, all'indomani della caduta del regime di Siad Barre (1991), era piombata in una sanguinosa guerra civile. Alla fine del 1992, l'ONU invia in Somalia un contingente della forza di pace a guida statunitense (operazione *Restore Hope*), per consentire alle organizzazioni internazionali di riprendere la distribuzione di viveri e di assicurare l'assistenza umanitaria. Nel 1993 Bin Laden lancia una *fatwa* (editto religioso) in cui esorta i somali a cacciare gli americani dal Paese, inviando dal Sudan numerosi seguaci per combattere le forze ONU. E' in tale frangente che diciotto *Rangers* statunitensi, caduti in un'imboscata, vengono uccisi e i loro cadaveri sono trascinati per le strade di Mogadiscio ed è per questo l'episodio che Bin Laden avrebbe attirato su di sé le ire del governo USA. Sempre di quello stesso anno è il primo attacco *jiḥadista* sul suolo statunitense

²³⁵ A. SPATARO, *Le forme attuali di manifestazione del terrorismo*, cit., pp. 167–168.

²³⁶ *Ibid.*, p. 168.

contro il medesimo obiettivo – il primo attacco al WTC è del febbraio 1993 – che sarebbe stato ben più duramente colpito otto anni più tardi.

Sempre agli anni '90 risalgono il conflitto in Bosnia e quello in Cecenia, che “fornirono a migliaia di *mujahidin* altre occasioni di combattere”²³⁷. Nel primo Paese, pur non diventato uno stato islamico, si sono radicati molti *jihadisti* – che qui hanno continuato la propria azione di predicazione e proselitismo –, mentre la Cecenia è ancora interessata dalla conflittualità col governo di Mosca per l'indipendenza ed in tale contesto perdura la presenza di combattenti volontari.

Parallelamente, nel 1996 la ricordata guerra civile vede prevalere la fazione dei *taliban* e nell'ottobre dell'anno seguente si assiste alla nascita dell'Emirato islamico di Afghanistan, *regime* guidato dal noto *mullah* Omar, “con [...] cui [...] fu proprio Osama bin Laden a stabilire un rapporto privilegiato”²³⁸, integrandosi nella rete talebana²³⁹.

D'altro canto, uno dei punti di forza del *leader* della *rete del terrore* gli derivava dalle proprie personali *disponibilità finanziarie*. Infatti, anche tramite legami con importanti famiglie arabe²⁴⁰, è riuscito nel tempo ad incrementare notevolmente il già rilevantissimo patrimonio personale, nonché ad estendere i propri interessi in attività industriali, commerciali e finanziarie localizzabili in diverse aree del mondo²⁴¹. Già nel 1992, Bin Laden costituì una *holding* finanziaria con ramificazioni in tutto il mondo e che controllava industrie e banche in Arabia Saudita, Oman e Yemen, nonché una finanziaria a Parigi, dalla quale si dipanava, in Africa, un'altra serie di attività operative in molteplici settori²⁴². “L'*autofinanziamento della rete* [cda] era, comunque, una realtà indiscutibile e vi contribuirono anche, da un lato, le *charities* manovrate dalla sua con-

²³⁷ *Ibid.*, p. 169.

²³⁸ *Ibid.*, p. 168.

²³⁹ R. MASSARI, *Il terrorismo: storia, concetti, metodi*, Bolsena, VT, 1998, p. 431.

²⁴⁰ F. IMPOSIMATO, *Terrorismo internazionale: la verità nascosta*, Roma, 2002, p. 43.

²⁴¹ A. MARTELLETTI, *Osama Bin Laden: il re del terrore*, cit., p. 23.

²⁴² F. A. CERRETA - G. IANNI, *Misure di contrasto al terrorismo internazionale*, in *Rivista della Guardia di Finanza*, 3, 2002, p. 986; sul punto, cfr. anche S. REEVE, *I nuovi sciacalli: Osama bin Laden e le strategie del terrorismo*, Milano, 2001, pp. 218–225 e pp. 254–256. In ciò ebbe un ruolo importante il matrimonio di Osama con una delle figlie del magnate dell'economia saudita Khaled Bin Mahfuz. Sempre in Sudan, poi, Bin Laden effettuò rilevanti investimenti in società di import-export e nella banca islamica “El-Shamal”, grazie alla collaborazione ottenuta dal Fronte Nazionale Islamico. Analogamente si esprime anche A. SPATARO, *Le forme attuali di manifestazione del terrorismo*, cit., p. 169.

fraternita e, dall'altro, *il traffico di oppio afghano* (almeno fino alla fine del regime del *mullah Ornar*)”²⁴³.

2.2.2. *L'evoluzione di Al-Qaeda dopo le Torri gemelle*

Si è già accennato al cambiamento di stato registrato dal fenomeno qaedista in corrispondenza dell'attentato del settembre 2001. Tale cambiamento corrisponde all'inizio del processo di progressiva *devolution* e de-localizzazione del fenomeno²⁴⁴ che sarebbe apparso ben più evidente all'indomani degli attentati di Madrid del 2004 e di quelli londinesi del luglio 2005. Dopo tali eventi, infatti, l'organizzazione terroristica *de qua* “si era [già] trasformata in una *struttura reticolare*, con un *marchio*, Al Qaeda appunto, che forniva una sorta di *copyright ideologico* ai gruppi jihadisti disseminati in tutto il mondo”²⁴⁵.

Gli ulteriori eventi appena richiamati segnano, per l'Europa, un altro importante punto di svolta, in quanto, sino ad allora, era opinione comune che al nostro continente fosse stato riservato il ruolo di retrovia logistica, dalla quale 1) svolgere “attività di proselitismo ad ampio raggio”²⁴⁶, svolta anche allo scopo di 2) reclutare ed inviare nelle ‘zone calde’ combattenti provvisti di documenti d'identità falsi, allo scopo di agevolare gli attraversamenti di frontiera e di 3) rastrellare risorse finanziarie e non solo per sostenere i combattenti così inviati nei teatri delle operazioni²⁴⁷.

²⁴³ A. SPATARO, *Le forme attuali di manifestazione del terrorismo*, cit., p. 169.

²⁴⁴ *Ibid.*, pp. 169–170. A proposito delle trasformazioni avvenute in questa fase, indotte anche dalla reazione USA agli attacchi dell'11 settembre 2001, l'A. scrive: “L'attacco dell' 11.9.2001 alle Torri Gemelle di N.Y.C. ed al Pentagono a Washington segnò naturalmente l'apice della strategia della holding di Bin Laden ed intervenne in un momento in cui era già iniziata la ‘delega’ alle strutture regionali e locali, sotto la spinta del dotto AlZawahiri, ”apostolo“ tra Asia, Africa e Balcani, della messa a punto dei piani terroristici. La reazione statunitense, culminata nel bombardamento di Tora Bora e dei campi di addestramento jihadisti, ha determinato la fuga di Bin Laden e dei suoi, la caduta del regime del mullah Omar e la perdita dell' Afghanistan come retroterra logistico e di addestramento. Il Pakistan è stato costretto ad una nuova politica nei confronti del terrorismo, mentre nell'Africa settentrionale e perfino nel Corno d'Africa si sono create alleanze, sia pure non tutte di pari efficacia, per contrastare i terroristi jihadisti. Perfino i loro spostamenti via mare sono diventati oggetto di strategie mirate di contrasto L'organizzazione e la strategia del cd. terrorismo islamico, conseguentemente, si sono regionalizzate ulteriormente, anzi si sono frantumate in mille rivoli: una devolution del terrore, si potrebbe dire con termine in voga da qualche anno in Italia. Ma senza che ne sia derivato un calo di pericolosità, come purtroppo i fatti di Madrid del 2004 e di Londra del 2005 hanno dimostrato”.

²⁴⁵ C. DE STEFANO *et alt.*, *I nuovi scenari del terrorismo internazionale di matrice jihadista*, cit., p. 23.

²⁴⁶ A. SPATARO, *Le forme attuali di manifestazione del terrorismo*, cit., p. 165.

²⁴⁷ *Ibid.*

Peraltro l'analisi degli attentati 'europei' di metà anni Duemila segnala alcune disomogeneità. Mentre, infatti, l'attentato di Madrid avrebbe visto il "concorrente apporto di terroristi veri e propri, di una fascia di criminali vicini all'area del fondamentalismo ed, infine, di criminali comuni veri e propri che hanno procurato l'esplosivo usato negli attentati"²⁴⁸, gli autori degli attentati londinesi sono risultati, invece, "terroristi della cd. *seconda generazione* [cda], giovani di origine pakistana" cimentatisi in "un vero e proprio '*terrorismo fai da te*', persino nella fabbricazione degli ordigni esplosivi e nell'attività di procacciamento delle sostanze a tale fine utilizzate"²⁴⁹. In entrambi i casi, comunque, non è stata dimostrata un'etero-direzione.

Nella fase attuale, si assiste ad un'ulteriore trasformazione strutturale: "[l]'organizzazione starebbe entrando, probabilmente secondo le intenzioni dei suoi stessi ideologi, in una fase di *spontaneismo armato* e di *diffusione molecolare* del terrorismo e la chiamata alla *jihād* sembra obbedire a una logica di *decentralizzazione funzionale* e di *dispersione spaziale*, ossia trasferendo in 'periferia' quasi tutti i compiti operativi, logistici e finanziari, e lasciando al 'centro' soltanto le funzioni propagandistiche dell'ideologia del salafismo jihadista"²⁵⁰.

Volendo, infine, sintetizzare le caratteristiche proprie del fenomeno *qaedista* per come ne è stata conosciuta l'evoluzione, si può affermare – insieme ad alcuni noti esponenti della comunità mondiale degli analisti che si occupano del problema – che esso si caratterizza per *multidimensionalità*, *variabilità* e *complessità*²⁵¹.

Il primo sostantivo sta a significare che – nelle sue multiformi manifestazioni e cangianti manifestazioni – il terrorismo internazionale di matrice *jihadista* si è evoluto verso un modello a *rete diffusa*, i cui *nodi* si relazionano secondo regole via via differenti, passando per le *comunità virtuali* sino a manifestarsi sotto forma di *spontaneismo* del singolo o di pochi terroristi *fai da te*. Lo stesso sostantivo, poi, vale anche a spiegare la riferibilità del fenomeno a quadri geopolitici multi-scala. Infatti, "l'obiettivo primario dei movimenti fondamentalisti islamici è di 'reislamizzare l'Islam' e di 'ridisegnare la natura del legame sociale, purificandolo dagli stili di vita influenzati dall'Occidente e ritenuti estranei all'etica religiosa, nel progettare una forma-stato diversa dai modelli di

²⁴⁸ *Ibid.*, p. 170.

²⁴⁹ *Ibid.*

²⁵⁰ C. DE STEFANO *et alt.*, *I nuovi scenari del terrorismo internazionale di matrice jihadista*, cit., p. 23.

²⁵¹ *Ibid.*, pp. 21, 24 et passim.

origine occidentale, dittature laiche o democrazie che siano”²⁵². Se così è, si capisce come la lotta si svolga su diversi livelli dello scacchiere geopolitico, da quello globale – che abbraccia *in toto* gli interessi occidentali, mediati *in primis* da quelli statunitensi sino a riguardare soprattutto quei paesi, tra cui l’Italia, che degli USA sono alleati – a quello regionale e locale, in cui alla tematica appena evidenziata si sommano rivendicazioni di tipo nazionalistico o para-nazionalistico,

Il secondo sostantivo si commenta da sé e da conto della capacità di trasformazione ed adattamento dimostrata da Al-Qaeda negli ultimi due decenni, con riferimento “[al]la sua [- già evidenziata -] camaleontica capacità di trasformazione, [a]l suo rapido adattarsi a situazioni di sconfitta militare e politica, [a]a diffusione territoriale che la contraddistingue, la leggerezza delle sue reti di informazione e di comunicazione”²⁵³.

L’ultimo dei sostantivi utilizzati per esprimere, in sintesi, le caratteristiche del fenomeno *de quo*, la *complessità* richiama l’attenzione di chi vi si appropria per tentarne un’analisi o anche solo per comprenderne i tratti essenziali sulle sottese tematiche *culturali e teologiche*. Nonostante ogni sforzo profuso negli anni dagli operatori di tutti i settori disciplinari che si occupano della materia, il mondo occidentale sconta ancora un forte *gap* culturale, acuito da una per certi versi insuperabile incomunicabilità con la controparte. L’Islam e, giocoforza, l’*islamismo*²⁵⁴ non sono realtà monolitiche, ma si

²⁵² *Ibid.*, p. 24 che sul punto richiama R. GUOLO, *L’immagine dell’Occidente nel fondamentalismo islamico*, in R. GRITTI - M. BRUNO - P. LAURANO (a cura di), *Oltre l’orientalismo e l’occidentalismo: la rappresentazione dell’altro nello spazio euro-mediterraneo*, Milano, 2009.

²⁵³ C. DE STEFANO *et alt.*, *I nuovi scenari del terrorismo internazionale di matrice jihadista*, cit., p. 21.

²⁵⁴ *Ibid.*, p. 25; sub nota 5., l’A. così sintetizza il significato di un termine tanto abusato quanto poco conosciuto nella sua reale portata: “[l]’Islamismo designa, a partire dagli anni ‘70, le correnti più radicali dell’Islam che vedono nella religione una ideologia politica e considerano che l’islamizzazione passa attraverso l’instaurazione della Sharia in uno stato islamico. La Sharia è la Legge islamica decorrente dalla tradizione e dalla giurisprudenza, direttamente ispirata dal Corano, dalla pratica e dai commenti del Profeta. Costituisce l’insieme delle prescrizioni normative che regolano il culto, la vita familiare, il codice penale, civile, bancario e amministrativo della comunità islamica. Nell’Islam sunnita è codificata in quattro diverse scuole giuridico-teologiche: hanafita, malikita, shaafita e hanbalita. In sintesi, la shaajita è la scuola musulmana più diffusa in Indonesia, Siria ed Mrica Orientale, l’ hanajita è particolarmente seguita in Turchia, Giordania, Mghanistan, Pakistan, India e Bangladesh, la malikita è quella prevalente in tutto il Nordafrica e l’hanbalita nella penisola Arabica. Ibn Hanbal, fondatore della scuola hanbalita, non lasciò trattati di scienza giuridica, ma numerose ‘professioni di fede’ e una raccolta di tradizioni o hadith, il Musnad, e resterà a testimoniare la fedeltà ai ‘pii antichi. Chanbalismo, un tempo molto diffuso in Irak, riprese vigore nel xvm secolo, grazie alla riforma wahhabita del Nagd. Oggi è la scuola giuridica ufficiale del regno saudita. Quest’ultima scuola è attualmente l’espressione più tradizionalista, fondamentalista e rigorosa dell’Islam sunnita, la malikita ne rappresenta una versione tradizionalista meno estremista, la shaafita occupa una posizione intermedia tra le prime due, l’hanafita, infine, ne risulta la corrente più liberale. Queste quattro scuole, diverse nello spirito, sono tutte accettate dall’Islam sunnita e sono attualmente le sole. Sono e restano creatrici di mentalità che si riflettono nella pratica dei riti e delle relazioni

declinano di volta in volta in modo differente a seconda del contesto di riferimento. Entrambi esprimono correnti e sotto-correnti di pensiero, talora in antagonismo – anche sanguinario – tra loro, cosicché una seria comprensione del fenomeno “impone[, quindi,] agli analisti di trattare la materia in maniera olistica, secondo un approccio di sistema, respingendo una semplificazione delle dinamiche interpretative e intensificando i processi di conoscenza delle diverse realtà geografiche, culturali e religiose (a tutti i livelli, continentali, subcontinentali e regionali) che fanno da sfondo alla proliferazione del fenomeno terroristico jihadista”²⁵⁵.

2.2.3. *Le manifestazioni jihadiste in Italia*

Spostando l’angolo visuale al nostro Paese e guardando all’esperienza giudiziaria degli ultimi decenni, è stato giustamente osservato come molte delle pronunce di condanna passate in giudicato all’esito di indagini e processi relativi a fenomeni di terrorismo internazionale di matrice *jihadista* non riguardino la fattispecie associativa corrispondente – che, peraltro, come si avrà modo di vedere nel capitolo dedicato ai reati associativi, sino al 2001 nella maggior parte dei casi non era nemmeno applicabile – ma quella comune (416 c.p.), finalizzata alla commissione di alcuni reati-scopo, tra i quali più frequentemente figurano il favoreggiamento dell’immigrazione clandestina ed il traffico di documenti d’identità falsi²⁵⁶.

Ciò nondimeno, va osservato come – nella fase in cui la formulazione dell’art. 270 *bis* c.p. non si attagliava ai fenomeni in esame - nelle predette sentenze di condanna venisse spesso “esplicitamente riconosciuto [come] le condotte dei condannati rien-

sociali; sul piano dottrinale trovano una corrispondenza nelle scuole teologiche. Esse pongono le riflessioni e gli argomenti razionali al servizio della difesa della fede. Gli han bali ti difendono la fedeltà rigorosa alla ‘religione pura degli antichi’, accettando solo il consenso dei compagni del Profeta, in una forma che però non è in contraddizione con una certa libertà di ricerca, nel caso in cui non vi sia alcun testo che possa essere d’aiuto al giudizio. Una delle caratteristiche dell’hanbalismo fu un pietismo rigorista, che gli permise di godere spesso dell’appoggio del fervore popolare. Gli han bali ti rifiutano la scienza del Kalam in sé- ossia la scienza della ‘parola (di Dio o che riguarda Dio)’- e rispondono ai problemi che essa pone con una metodologia diversa. Si rifiuta con severità qualunque uso dialettico della ragione nella difesa della fede. Ibn Taymyya e il suo discepolo Ibn Qayyim Al Gawziya- due hanbaliti, celebri fra tutti- sono talvolta molto severi verso i giochi dialettici della scienza del Kalam e i meandri delle instancabili discussioni scolastiche”.

²⁵⁵ *Ibid.*, p. 21.

²⁵⁶ A. SPATARO, *Le forme attuali di manifestazione del terrorismo*, cit., p. 171; S. DAMBRUOSO - V. R. SPAGNOLO, *Un istante prima*, cit., p. 26.

tra[ssero] nel programma criminale di associazion[i] terroristiche di cd. matrice islamica”²⁵⁷.

Le caratteristiche del fenomeno per come si sono nel tempo appalesate agli investigatori italiani possono essere così sintetizzate: 1) la presenza sul territorio è apparsa più una “confederazione informale di cellule” che “una rete di cellule [...] strutturate in un’unica organizzazione gerarchica con un’unica denominazione”²⁵⁸, non assumendo rilievo nemmeno l’identità etnico-nazionale; 2) sotto quest’ultimo profilo, “i cd. terroristi islamici, operanti in Italia, provengono soprattutto dall’area nord-africana, [...] dal Kurdistan, dall’Iraq e dal Pakistan”²⁵⁹; 3) le cellule terroristiche sinora individuate sul Territorio Nazionale sono risultate svolgere un “ruolo [...] principalmente di supporto logistico”²⁶⁰; a tal proposito, 3.a.) dalle indagini sono spesso emersi rapporti tra tali cellule ed altri personaggi estranei alla compagine associativa, che, però, erano “dedit[i] professionalmente alla falsificazione di documenti d’identità che ced[eva]no continuamente, dietro corrispettivo, a membri delle [prime] nella consapevolezza dell’utilizzo che dei documenti falsi [sarebbe stato] fatto”²⁶¹; 3.b.) l’altra attività logistica tipicamente svolta dai membri di tali cellule consiste nella raccolta dei fondi “da inviare ai ‘combattenti’ nelle zone di guerra o nei campi di addestramento”²⁶²; 3.c.) infine, sotto il medesimo profilo, vanno ricordate le *attività di collegamento e raccordo operativo* con altre cellule sparse sul territorio di altri Paesi europei²⁶³; 4) quanto alle *attività di copertura* scelte dai membri di tali cellule, esse spaziano da piccole attività imprenditoriali – non di rado ulteriormente piegate agli scopi della causa, creando “occasioni di lavoro e conseguenti permessi di soggiorno”²⁶⁴ – commerciali (*import-export* spesso di prodotti tipici delle zone d’origine), o attive nella gestione di *call-center* ad attività d’insegnamento delle *scuole coraniche*, a posizioni più o meno regolari d’impiego subordinato; 5) attorno ai membri di dette cellule “ruotano [poi] numerosi *fiancheggiatori* [cda]”.

²⁵⁷ A. SPATARO, *Le forme attuali di manifestazione del terrorismo*, cit., p. 172.

²⁵⁸ *Ibid.*

²⁵⁹ *Ibid.*, p. 173.

²⁶⁰ *Ibid.*, p. 174.

²⁶¹ *Ibid.*

²⁶² *Ibid.*

²⁶³ sul punto, cfr. più diffusamente *Ibid.*, p. 175.

²⁶⁴ *Ibid.*, p. 174.

2.2.4. Spunti interpretativi provenienti dall'analisi dei documenti sequestrati

Nel corso delle indagini svolte, sia in Italia, sia all'estero, sul fenomeno del terrorismo di matrice *jihadista* sin dalle sue prime manifestazioni – in termini di presenza strutturata secondo le modalità già descritte in precedenza – è stata sequestrata una mole rilevantissima di materiale documentale di varia natura, ma a fattore comune dotato di elevata capacità rappresentativa del fenomeno *de quo*.

Si tratta di *manuali del combattente*²⁶⁵, di 'orientamento spirituale' alla *jihad*²⁶⁶, "materiale ideologico di propaganda islamica radicale, di incitamento e giustificazione del *jihad* e conteneva altresì inviti ai musulmani a raggiungere i gruppi di combattenti, nonché attestati di sostegno ai 'fratelli' detenuti 'ingiustamente' nelle carceri italiane ed altra documentazione simile"²⁶⁷. Inoltre vanno menzionati altri materiali a più elevata capacità rappresentativa, come videocassette, compact disk, file multimediali contenenti filmati di tipologia corrispondente a quella della documentazione cartacea appena menzionata.

Come autorevolmente affermato, l'importanza di tale documentazione risiede nella possibilità di trarre, da un'attenta analisi dei contenuti, indicazioni utili a sciogliere possibili dubbi interpretativi sulla reale natura del fenomeno di cui essi risultano espressione qualificata²⁶⁸.

Orbene, dai materiali sinteticamente ricordati emerge chiaramente, anzitutto, 1) come "le varie 'guerriglie' o 'guerre', di volta in volta in atto o prevedibili [...] costituiscono mere occasioni [...] per attuare un *programma di lotta* [cda] [...] assai più vasto e che, nel dare concreto significato alla parola Jihad, si propone l'obiettivo di ri-

²⁶⁵ come nel caso "degli 'Studi Militari per il Jihad contro i Tiranni', titolo di una specie di manuale che sembra ormai certo sia stato adoperato da Osama bin Laden per preparare i terroristi della sua rete. Composto di 180 pagine fu trovato nella casa di un sospetto terrorista di al-Qaeda in Inghilterra, a Manchester, nel maggio del 2000", come ricordato da *Ibid.*, p. 175.

²⁶⁶ come nel caso "del manuale dattiloscritto in lingua araba composto da 252 pagine, rinvenuto il 12.07.2002 all'interno dell'appartamento di Milano, corso XXII Marzo nr. 39, in uso a Bouyahia Maher, nell'ambito della indagine denominata 'Bazar'. Si tratta di una pubblicazione del Gruppo 'al-Jihad', di cui appare autore 'Abd-al-Qadir (Bin-'Abd-al-'Aziz), intitolata 'Elementi di base per la preparazione del jihad per la causa di Allah' [...]. Viene indicata come 'Edizione seconda, 1410 del Hegira' (corrisponde al periodo tra il 3 .08.1989 ed il 23.07.1990)", citato da *Ibid.*, p. 178. A tal proposito, va ricordato che il personaggio appena ricordato è quello stesso Bouyahia che sarebbe poi stato protagonista del caso giudiziario fotografato dalle cd. "sentenze milanesi", per cui si rimanda al Cap. III in tema di reati associativi.

²⁶⁷ *Ibid.*, p. 183.

²⁶⁸ *Ibid.*, p. 187.

portare la legge islamica ‘pura’ e il Califfato agli stessi confini della sua massima espansione storica comprese, come si legge anche in alcuni documenti, parti delle terre spagnole e dei Balcani: è esattamente questo il contenuto dei messaggi contenuti [nei materiali] citat[i], in cui i militanti ripresi affermano espressamente di non essere interessati alla liberazione del Kurdistan o dell' Afghanistan ma, invece, di voler sfruttare quelle situazioni ai fini generali sopra ricordati”²⁶⁹.

Da ciò discende 2) come le predette “guerre” e “guerriglie”, cui il sostegno logistico delle cellule così individuate sul Territorio Nazionale è diretto, non possano certo essere considerate “guerre difensive”, ma rappresentino “una strada di offesa in risposta alle frustrazioni della modernità, vissuta come una lunga sconfitta storica perdurante dall’epoca medioevale”²⁷⁰. Solo alla luce di tale interpretazione si può comprendere la non-discriminazione con cui gli attacchi dei cd. *kamikaze* vengono portati contro obiettivi di ogni genere, colpendo di fatto anche la popolazione civile che si assume detti conflitti si propongano di ‘liberare’.

2.2.5. *Le attività di finanziamento*

Nel corso della pur breve e sintetica esposizione che precede si è già avuto modo di osservare come le attività di finanziamento della *jihad* costituiscano sia una delle funzioni logistiche assolve dalle cellule identificate sul T.N., sia una cogente regola di comportamento²⁷¹.

D’altro canto, nell’esperienza maturata attraverso le investigazioni di settore, si può affermare o smentire – almeno allo stato delle conoscenze direttamente desumibili dai risultati delle indagini medesime – alcune fondamentali circostanze relative ai meccanismi di finanziamento adottati dalle cellule per così dire nostrane.

In primo luogo, 1) non è mai emersa prova concreta di flussi di finanziamento in senso inverso a quello prima indicato, cioè da eventuali vertici dislocati all’estero verso le cellule logistiche, per il sostentamento di queste ultime. 2) Non è mai del pari emersa prova dell’impiego – “in senso tecnico e continuativo” – di strumenti finanziari particolarmente sofisticati nelle pur documentate movimentazioni di denaro.

²⁶⁹ *Ibid.*, p. 188.

²⁷⁰ *Ibid.*, p. 189.

²⁷¹ *Ibid.*, p. 190; a tal proposito, l’A. rimanda proprio al documento sequestrato nell’appartamento del già ricordato Bouyahia.

3) E' però emersa prova dell'invio all'estero di fondi destinati al sostentamento di soggetti operativi dislocati in campi d'addestramento, sfruttando, però, o canali alternativi – anche se di uso molto comune tra gli appartenenti alle comunità straniere presenti in Italia – come i *money transfer* o altri canali informale; 3) è stata accertata la commissione di illeciti fiscali – produzione di falsa documentazione ai fini fiscali – “a favore di una ditta individuale nella disponibilità del principale indagato di un' associazione terroristica; è conseguenziale la considerazione per cui le provviste di imposta inevasa venissero utilizzate anche per le necessità del gruppo criminale”²⁷².

4) Nel corso di un'indagine degli anni '90 – ricordata come indagine “Sfinge” – era emersa la prova di episodi estorsivi consumati da esponenti di un gruppo terroristico nei confronti di connazionali ed altri cittadini extra-comunitari titolari di macellerie *halal*, ai quali veniva richiesto il forzoso pagamento di una ‘tassa’ – diversa dalla tradizionale elemosina prevista dal Corano, detta *zakat* – per finanziare la *jihad*, tanto che l'accusa dell'epoca aveva tentato di contestare l'imputazione per associazione mafiosa ex art. 416 *bis* c.p.²⁷³.

5) Sono, altresì, emerse tracce di autofinanziamento mediante il ricorso a traffici di stupefacenti e di banconote false. Sul significato da attribuire a tali risultanze investigative si tornerà a breve, a proposito dei pur documentati contatti con esponenti della *criminalità organizzata comune*.

Sul versante dei meccanismi di contrasto al finanziamento illecito del terrorismo – che, come si è visto parlando della Convenzione ONU di New York del 1999, costituisce un tema rispetto al quale la comunità internazionale si è dimostrata straordinariamente sensibile – vanno registrate opinioni contrapposte. La critica che viene mossa al sistema apprestato a livello internazionale- ad iniziare dalla previsione sia a livello UE, sia a livello ONU di cd. *black list* e della conseguente procedura di *congelamento dei beni* – per contenere il fenomeno è quella di un'elevata incidenza sulle libertà economiche individuali a fronte: 1) di una totale assenza di preventivo o successivo controllo giurisdizionale dell'applicazione ai singoli di misure comunque incidenti in modo sostanziale sui diritti dei singoli; 2) della sostanziale inefficacia del sistema medesimo co-

²⁷² *Ibid.*, p. 191.

²⁷³ S. DAMBRUOSO - V. R. SPAGNOLO, *Un istante prima*, cit., p. 22; A. SPATARO, *Le forme attuali di manifestazione del terrorismo*, cit., p. 191.

sì per come congegnato. In particolare, a sostegno di quest'ultimo assunto, si vorrebbe far perno sulle risultanze delle indagini sino ad ora condotte che, appunto, avrebbero dimostrato come i “finanziamenti provengono prevalentemente dal basso, cioè da attività criminali comuni di non elevato livello (traffico di stupefacenti, di documenti e banconote falsi) o dalle offerte di fedeli inconsapevoli”²⁷⁴.

Su tale questione è difficile assumere una posizione definitiva. Da una parte risponde sicuramente al vero che i dati cumulati come provenienti da attività investigative penali non arrivano a dimostrare l'esistenza di flussi finanziari del tipo e dalla direzionalità oggetto delle ricordate misure di contrasto. Dall'altra, però, occorre ragionevolmente tener presente come: 1) le attività giudiziarie – nonostante un contesto internazionale sempre più recettivo rispetto alle esigenze del coordinamento e del collegamento investigativo nel contrasto alla *criminalità organizzata*, terrorismo compreso – non potranno forse mai raggiungere quel grado di penetrazione informativa del fenomeno che invece possiedono altri strumenti a disposizione degli organismi di informazione, sicurezza ed analisi, se non altro perché, com'è noto, le cd. *informazioni d'intelligence* non sono spendibili nel processo penale e, quindi, salvo qualche tentativo di utilizzarle, non traspariranno mai dagli atti giudiziari; 2) la circostanza che un numero straordinariamente elevato di Stati – tra cui anche molti di quelli solitamente poco inclini ad accettare limitazioni del genere – abbia, peraltro rapidamente, aderito alla citata Convenzione ONU suggerisce come il problema debba essere ritenuto molto serio dagli stessi, fermo rimanendo che le relative valutazioni si fondano su un più largo ed evidentemente condiviso patrimonio informativo disponibile sul fenomeno *ihadista*.

2.2.6. *I collegamenti con la criminalità organizzata comune e mafiosa*

Si è già fatto cenno all'accertato coinvolgimento delle cellule già individuate in Italia quali organi logistici di altrimenti localizzate organizzazioni terroristiche di matrice *ihadista* in alcuni traffici illeciti che normalmente sono appannaggio di altre organizzazioni criminali – sia comuni, sia mafiose – e, segnatamente, quelli degli stupefacenti, dell'immigrazione clandestina, del traffico di documenti falsi ed addirittura del falso nummario.

²⁷⁴ A. SPATARO, *Le forme attuali di manifestazione del terrorismo*, cit., p. 192.

Indubbiamente, l'operatività sui corrispondenti *mercati illeciti* che non si limiti a episodi di modesta portata richiede contatti qualificati con esponenti della *criminalità organizzata*. Si pensi, come è stato giustamente osservato, al ruolo svolto dalla “piazza di Napoli” rispetto all'approvvigionamento di documenti e banconote false²⁷⁵.

D'altro canto, prove certe di rapporti stabili tra *terrorismo internazionale* di matrice confessionale e *criminalità organizzata* comune o mafiosa non ne sono mai emerse, se non a livello indiziario. Un primo episodio riguarda “il sequestro a Torino nel '98 di armi di probabile provenienza 'ndranghetista, trovate in possesso di egiziani sospettati di attività terroristiche, [che] non ha [però] avuto seguito investigativo”²⁷⁶. Anche il mancato sequestro di armi non è dirimente sotto il profilo investigato, alla luce dei pu emersi elementi indiziari circa la disponibilità di armi – seppur in quantità non elevate – da parte di cellule stanziali in Italia²⁷⁷. In tale direzione assume rilievo anche l'episodio, verificatosi a Napoli agli inizi del 2003, relativo all'arresto di 28 cittadini pakistani clandestini ed al sequestro di *un chilogrammo di tritolo* e micce, “il tutto in una casa del boss della camorra Salvatore Giuliano”²⁷⁸. E ancora, è stato riferito di un possibile –

²⁷⁵ *Ibid.*, p. 193.

²⁷⁶ *Ibid.*, p. 194. L'A. così sintetizza l'episodio: “[n]el 1998 a Torino, un cittadino egiziano, con un passaporto yemenita falso, veniva arrestato insieme a due connazionali regolari che lo ospitavano, tutti sospettati di militare nel ‘Jihad Islamico Egiziano’. L'imputato era stato segnalato come personaggio di rilievo che aveva operato sia in Cecenia che in Albania, dove sarebbe stato coinvolto in progetti di attentati contro obiettivi statunitensi. Per la prima volta in Italia, nell'ambito di indagini in questo settore, venivano rinvenute numerose armi (comprese mitragliette di fabbricazione straniera) nel garage di pertinenza della abitazione di uno dei due egiziani ‘regolari’. È da segnalare che un importante collaboratore in inchieste milanesi sulla ‘ndrangheta, vedendo in televisione le armi sequestrate, riconosceva con assoluta certezza un “arma con silenziatore che lui stesso (noto trafficante a livello internazionale) aveva venduto a personaggi di spicco della malavita calabrese. Per la detenzione delle armi, comunque, veniva condannato solo il possessore del box in cui erano state sequestrate. L'egiziano irregolare, condannato solo per documenti falsi (nessuna condanna per reato associativo è sin qui intervenuta nelle inchieste torinesi), reosi irreperibile dopo aver scontato oltre un anno di detenzione, è stato poi individuato in Milano in compagnia di alcuni indagati di rilievo nelle inchieste milanesi. Successivamente è stato accusato dalle autorità del Cairo di banda armata, strage, omicidio e possesso di armi ed esplosivi. Secondo notizie non ufficialmente confermate, sarebbe stato ucciso nel 2006 nel corso di un'azione terroristica”.

²⁷⁷ *Ibid.*, pp. 193–194. Sul punto, l'A. ricorda che “[n]ell'ambito della indagine milanese ‘Bazar’ [...] compaiono nelle intercettazioni telefoniche riferimenti ad armi ed esplosivi, peraltro, mai individuati o sequestrati. Inoltre, in alcuni procedimenti recentemente definiti con sentenze di primo grado di Corti d'Assise o di G.U.P. di Milano, sono state acquisite dichiarazioni di alcuni collaboratori processuali che hanno fatto espresso riferimento alla disponibilità, da parte dei gruppi di cui avevano fatto parte, di armi corte. Peraltro, tali armi, non di quantità elevata, non sono mai state sequestrate”.

²⁷⁸ *Ibid.*, pp. 194–195; l'A. così sintetizza l'episodio: “[n]el febbraio del 2003, in particolare, furono tratti in arresto a Napoli, nella casa confiscata del noto boss della camorra Salvatore Giuliano, 28 cittadini pakistani clandestini. Nella casa venivano sequestrati circa 1 kg. di tritolo, micce e piantine di alcune zone della città: il tutto faceva ragionevolmente ritenere che quel gruppo stesse preparando un attentato dinamitardo in danno del Capo di Stato Maggiore delle forze militari inglesi, determinato dalle posizioni as-

anche se allo stato non riscontrato – contatto tra il clan camorristico dei casalesi ed esponenti del G.I.A. algerino al fine di “favorire il transito dalla Campania di armi destinate al gruppo”²⁷⁹ medesimo.

Infine, cambiando *target* criminale, va riferito di un episodio dalla portata ben più significativa – almeno in termini di analisi del fenomeno – nella direzione di poter ipotizzare credibilmente rapporti di un certo livello tra terrorismo islamico e crimine organizzato comune: “un cittadino marocchino [...], arrestato nell'ambito delle indagini per la strage di Madrid del [2004], era stato fermato a Napoli nel dicembre 2003, insieme a quattro cittadini italiani notoriamente legati ad organizzazioni camorristiche partenopee, perché trovato in possesso di 24 kg di cocaina ed alcuni campioni di pasticche di ecstasy”²⁸⁰.

2.3. Il modello per *target* criminale

Il senso della ricostruzione che si sta tentando di operare è ben rappresentato nell'*incipit* della Relazione annuale della Direzione Centrale per i Servizi Antidroga (DCSA), l'organismo interforze a cui è demandato il compito, in Italia, di assicurare il necessario coordinamento investigativo nella repressione del narcotraffico²⁸¹:

sunte dal medesimo e dal suo governo in relazione ai conflitti politici indo-pakistani. Tutti gli indagati venivano scarcerati per mancanza di elementi di prova individualizzanti in relazione al possesso del tritolo ed alla partecipazione al piano. Dopo la scarcerazione, i pakistani facevano perdere le loro tracce”.

²⁷⁹ *Ibid.*, p. 195.

²⁸⁰ *Ibid.*

²⁸¹ come si legge nella Parte Terza della citata Relazione Annuale, i compiti della DCSA sono così sintetizzabili: “[p]iù che mai in sintonia col processo di globalizzazione, negli ultimi decenni la diffusione della droga ha investito tutti i continenti provocando spesso pesanti ricadute negative su settori vitali di ciascun Paese, quali la salute e l'economia. Si tratta, non vi è dubbio, di un problema di non facile soluzione sia per la protezione che in alcune aree godono produttori e trafficanti di stupefacenti, spesso collusi con gruppi terroristici, e sia per i frequenti mutamenti degli scenari che vedono rotte e mercati gestiti per lo più da esperte organizzazioni criminali multinazionali.

Un'adeguata azione di contenimento dell'offerta di droga non può prescindere, pertanto, dall'adozione di mirate strategie di contrasto e da un efficace sviluppo dei rapporti di cooperazione fra le diverse agenzie internazionali che operano nel settore.

E' su tale base che, con legge nr. 16 del 15 gennaio 1991, è stata istituita, nell'ambito del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, la Direzione Centrale per i Servizi Antidroga, composta in misura paritetica da personale della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza. L'organismo ha sostituito il Servizio Centrale Antidroga costituito nel 1981, che a sua volta aveva sostituito l'Ufficio Centrale di direzione e coordinamento dell'attività di Polizia per la prevenzione e repressione del traffico illecito delle sostanze stupefacenti nato nel 1976.

La D.C.S.A., fra i cui compiti principali figurano il coordinamento generale a livello nazionale e internazionale delle attività investigative antidroga, lo sviluppo dei rapporti internazionali, nonché l'elaborazione di analisi strategiche e operative, è composta da tre Servizi (Affari Generali e Internazionali; Studi, ricerche e informazioni; Operazioni antidroga) e dall'Ufficio Programmazione e Coordina-

Riuscire nel tentativo di offrire un'analisi completa del narcotraffico presuppone necessariamente il suo collocamento nell'*ampio spettro* dei *traffici illeciti* che coinvolgono e attraversano l'intero pianeta. Si tratta di *flussi di persone e beni* che si muovono da un'area per raggiungerne un'altra. La prima è normalmente caratterizzata da un basso livello economico; la seconda, al contrario, capace di attrarre e quindi comprare tali beni, si colloca invece a un livello economicamente superiore. Ecco quindi che ai traffici di sostanze stupefacenti *si affiancano* quelli di *merci contraffatte*, di *armi*, di risorse minerarie e ambientali come di *rifiuti tossici* (in direzione opposta), fino ad arrivare al *traffico di persone*, siano questi emigranti clandestini o donne destinate al mercato della prostituzione²⁸².

Tali traffici criminali sono accomunati dalla caratteristica “di essere gestiti e sfruttati da organizzazioni criminali transnazionali, capaci di stringere alleanze con reti criminali di altri Paesi in maniera sistematica o anche solo per una singola transazione o affare”²⁸³. Chiaramente, ogni organizzazione criminale – come peraltro accade nella maggior parte dei casi – ha interessi criminali diversificati, che afferiscono anche a più traffici illeciti contemporaneamente.

Quella appena descritta è una delle conseguenze della più volte ricordata *globalizzazione*, fenomeno che ha riguardato parallelamente sia i traffici ed i correlativi mercati leciti, sia traffici e mercati illeciti. E ciò perché i vettori – intesi in senso sia fisico, sia figurato – sono i medesimi. E' infatti “[l]a libera circolazione di merci e capitali [sviluppatasi] alla fine della Guerra Fredda [ad aver] creato smisurate opportunità che le organizzazioni criminali storiche, capaci di enormi capitali, hanno saputo sfruttare a proprio vantaggio, grazie ad una flessibilità operativa non soggetta a vincoli di ta”²⁸⁴.

Peraltro, la stessa globalizzazione ha altresì garantito anche ad altri gruppi criminali tradizionalmente confinati nelle aree d'origine di affacciarsi molto più liberamente sui

mento Generale, che collabora con enti pubblici e associazioni private in materia di prevenzione delle tossicodipendenze, coordinando nel contempo le iniziative delle Forze di Polizia nel settore.

Inoltre, per consentire un costante monitoraggio dei diversi contesti dove il fenomeno del narcotraffico nasce e si evolve, nonché per un efficace raccordo con i competenti organismi esteri, mirato a favorire la rapida soluzione di problematiche di natura giudiziaria e di polizia, la D.C.S.A. si avvale di propri Esperti Antidroga dislocati presso le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari di 20 Paesi stranieri che maggiormente sono interessati alla produzione, commercializzazione e transito illecito delle sostanze stupefacenti”.

²⁸² DCSA, *Relazione annuale 2010*, cit., p. 3.

²⁸³ *Ibid.*

²⁸⁴ *Ibid.*

medesimi mercati, anche se “[l]a diversa distribuzione della ricchezza sul pianeta, la nascita di economie emergenti, il mutamento nelle preferenze nei consumatori hanno aperto nuove possibilità e nuovi spazi che rendono al momento più convenienti le alleanze piuttosto che il contrasto con altri gruppi criminali”²⁸⁵. La situazione è destinata a rimanere stabilmente attestata sugli attuali equilibri, almeno “fino a quando la saturazione dei mercati costringerà ad un ridimensionamento dell’esposizione criminale e ad una contrazione dei profitti, portando probabilmente ad uno scontro per l’egemonia”²⁸⁶.

2.3.1. *Narcotraffico*

L’Italia, posizionata al centro del Mar Mediterraneo, si colloca in una posizione particolarmente favorevole, dal punto di vista geografico, allo sviluppo dei traffici illeciti di sostanze stupefacenti (ed analogamente si può dire per altri traffici parimenti illeciti, come quello di esseri umani ed il contrabbando). Infatti, la nostra penisola è situata in posizione prospiciente alle coste del Nord Africa – “quest’ultima nuova importante zona di stoccaggio oltre che di produzione di sostanze stupefacenti”²⁸⁷ – ed alle zone terminali della cd. *rotta balcanica*, “attraverso la quale transita via terra la maggior parte dell’eroina proveniente dall’Afghanistan”²⁸⁸.

Il nostro Paese gioca un ruolo di primissimo piano nel contesto del narcotraffico globale, in quanto: 1) costituisce il principale mercato mondiale dell’eroina ed il secondo mercato per consumo di cocaina dopo il Nord America; 2) rappresenta “un’importante crocevia per le rotte del narcotraffico internazionale”²⁸⁹; 3) vede la presenza, sul proprio territorio, di gruppi criminali ben strutturati ed organizzati, dotati di qualificate e ramificate proiezioni all’estero – basti pensare alla ‘ndrangheta – ed in grado di organizzare altrettanto efficacemente traffici intercontinentali così come quelli locali.

D’altro canto, la preminenza dei gruppi autoctoni di tipo mafioso rispetto al narcotraffico è segnalata anche dall’analisi disaggregata per regione dei dati relativi alle de-

²⁸⁵ *Ibid.*

²⁸⁶ *Ibid.*, p. 4.

²⁸⁷ *Ibid.*, p. 27.

²⁸⁸ *Ibid.*

²⁸⁹ *Ibid.*

nunce per il reato associativo punito ex art. 74 T.U.L.S. registrate nel 2010²⁹⁰. Sempre dall'analisi dei dati circa l'attività di contrasto complessivamente svolta, emerge più in generale come “il narcotraffico rappresent[*i*] la *manifestazione tipica della criminalità organizzata* [– a prescindere dalla connotazione mafiosa –], per la quale rappresenta il settore più redditizio”.²⁹¹

Interessante è il ruolo svolto dal territorio pugliese, che, grazie alla vicinanza dell'area balcanica, è assunto a crocevia fondamentale nei traffici di stupefacenti. In tale contesto, “la criminalità locale, caratterizzata da *gruppi destrutturati*, privi cioè di una struttura gerarchica unitaria, definita e stabile nel tempo, e perciò *molto dinamici, fluidi e versatili*, persegue una logica commerciale di partecipazione agli utili tramite *numero-se collaborazioni con organizzazioni criminali eterogenee*, ponendosi come intermediaria con le organizzazioni balcaniche o semplicemente fornendo *servizi ed appoggi logistici*”²⁹².

Parimenti interessante è il ruolo assunto dal porto di Gioia Tauro, che si candida ad essere passaggio obbligato per le merci imbarcate in Oriente e dirette ai mercati di consumo in Europa e Nord America. Orbene, i recenti sequestri di cocaina eseguiti proprio in tale *hub di transhipment* e l'evoluzione dello scenario commerciale nella direzione indicata lasciano intravedere un trend in crescita “[del]la pericolosità della ‘Ndrangheta, la quale già dispone di stabili referenti sia nei Paesi produttori che in quelli di transito della cocaina”²⁹³, anche perché “[i] trafficanti internazionali preferiscono trattare con la

²⁹⁰ *Ibid.*. Sul punto, nella Relazione si legge: “[u]na disaggregazione a livello regionale del dato relativo al reato associativo in argomento evidenzia che su 4068 unità il 50,56% è stato denunciato nel Sud d'Italia: più nel dettaglio, 643 in Puglia (con un aumento del 155,16%), 595 in Campania, 347 in Calabria ed 330 in Sicilia, regioni ove è radicata la criminalità di tipo mafioso e che si posizionano per questo reato rispettivamente al primo, secondo, quarto e sesto posto. Sono significativi, sempre nell'ambito di tale più grave delitto, anche i dati registrati in Lombardia (terzo posto con 565 denunciati) e Lazio (settimo posto con 322 denunciati), regioni che risentono ormai da tempo della presenza e forte influenza delle tradizionali associazioni mafiose italiane”.

²⁹¹ *Ibid.*

²⁹² *Ibid.*, p. 29.

²⁹³ *Ibid.*, pp. 28–29. A proposito del ruolo strategico assunto dal porto di Gioia Tauro, oltre che nei traffici commerciali, anche in quelli illeciti di cocaina, con particolare riferimento agli effetti accrescitivi della pericolosità già elevata della 'ndrangheta, nella Relazione si legge: “[u]na menzione particolare merita il più consistente sequestro di cocaina del 2010, il quale è stato effettuato in Calabria e precisamente una tonnellata di polvere bianca occultata in un container a bordo di una nave mercantile proveniente dal Brasile con destinazione finale il porto di Gioia Tauro. Il predetto porto calabrese, che svolge il ruolo di hub di transhipment per le merci containerizzate provenienti da ogni parte del mondo e destinate ai mercati che si affacciano sul Mar Mediterraneo, è nevralgico per il traffico di cocaina proveniente dal Sudamerica o dall'Africa Occidentale e destinata ai mercati del Nord Italia e del Nord Europa, ma può divenire stra-

‘Ndrangheta perché la sua peculiare struttura, fortemente incentrata sui rapporti di parentela e di comparaggio, la rende meno vulnerabile ad eventuali delazioni o pentimenti e quindi maggiormente affidabile”²⁹⁴.

Nel contesto del narcotraffico mondiale, Cosa Nostra siciliana è impegnata nella riconquista degli spazi di mercato perduti e correlativamente, almeno in parte, acquisiti dalla ‘ndrangheta. A tal proposito, è comunque interessante notare come: 1) tale rinnovato interesse per il narcotraffico sia “sicuramente dovuto anche alla necessità di garantirsi nuove entrate finanziarie in quanto il tradizionale e strategico settore delle estorsioni, benché abbia una forte valenza simbolica per il potere mafioso, è diventato più critico e rischioso a causa dei sempre maggiori risultati dell’azione investigativa e dell’aumentata attenzione e ribellione della società civile”²⁹⁵; 2) ciò nondimeno, “i boss di Cosa Nostra, durante i processi a loro carico sostengono strenuamente [...] di non aver mai fatto affari con la droga, anche quando le prove più evidenti li smentiscono puntualmente”²⁹⁶; tale atteggiamento è spiegabile 2.a.) non solo col tentativo di “sottrarsi alle pesanti pene previste dalla legislazione in materia di stupefacenti”, 2.b.) ma anche “per evitare di perdere quella sorta di ‘legittimazione’ popolare ottenuta strumentalmente sfruttando i bisogni di alcune fasce deboli della popolazione”²⁹⁷.

La conclusione parziale a cui è possibile pervenire è che i gruppi mafiosi italiani, ancorché caratterizzati da strutture e modalità operative anche molto diverse tra loro, non solo sono tutti inseriti nel *narcotraffico*, ma anche che in tale contesto si relazionano costantemente tra loro e con altri gruppi criminali non mafiosi e ciò sia a livello nazionale, sia a livello globale²⁹⁸.

tegico anche per il traffico di merci che dalle economie emergenti (India, Sudest asiatico e Cina) vengono imbarcate verso i mercati di consumo occidentali (Europa e Nord America) e quindi anche per il traffico marittimo di eroina che da tali aree parte (porto di Karachi per l’eroina afgana e porto di Singapore per quella del Myanmar). Secondo un *masterplan* della fine del Duemila, infatti, le porta container provenienti dall’Asia e dirette ai porti del Nord Europa (Rotterdam, Amburgo, Anversa) troverebbero conveniente, sia in termini di tempo che di costi, scaricare le merci a Gioia Tauro e da qui lungo il corridoio ferroviario proseguire verso il Nord Europa, per essere ricaricate su porta container destinate al porto di New York, hub di tutto il Nord America e del Messico. Sicuramente l’evolversi di un tale scenario accrescerebbe ancor di più la pericolosità della ‘Ndrangheta, la quale già dispone di stabili referenti sia nei Paesi produttori che in quelli di transito della cocaina.”

²⁹⁴ *Ibid.*, p. 29.

²⁹⁵ *Ibid.*

²⁹⁶ *Ibid.*

²⁹⁷ *Ibid.*, p. 30.

²⁹⁸ sul punto, cfr. *Ibid.*. A tal proposito, nella Relazione si legge: “l’analisi statistica ed operativa illustra una situazione nazionale del narcotraffico, che riflettendo quella del più ampio contesto mondiale, vede

2.3.2. *Il concetto di impresa criminale*

Altro paradigma afferente più al secondo che al primo modello è quello di *impresa criminale*. In realtà è un paradigma per così dire ‘di mezzo’. Nato essenzialmente pensando alle *associazioni mafiose* nostrane pensando alla fase di reimpiego dei capitali illecitamente accumulati grazie ad altre lucrose attività criminali (*in primis*, il narcotraffico), in realtà applicabile anche ad organizzazioni criminali che mafiose non sono (ancora una volta, al primo posto si collocano quelle dedite al narcotraffico), tale sub-modello socio-criminologico ha finito per invertire l’ordine dei fattori senza avere certezza, però, che il risultato non cambi (così come invece accade secondo la nota regola matematica).

Il punto di partenza di tale elaborazione è, ancora una volta, la *globalizzazione* dei mercati leciti (ed illeciti). Si dice che tale modello criminale sia andato sviluppandosi di pari passo con quest’ultimo fenomeno, “connotandosi sotto un duplice aspetto: a) la tendenziale aderenza al *paradigma imprenditoriale* [cda] – presentando, sempre più spesso, una struttura organizzata – b) la sostanziale ‘internazionalizzazione’, da intendersi quale dimensione, sia oggettiva che soggettiva, ‘transnazionale’”²⁹⁹.

instaurare e consolidare stabili e funzionali saldature criminali, sia all’interno del territorio italiano che sul piano internazionale, non solo tra le tradizionali consorterie mafiose, ma anche tra queste e altri sodalizi criminali, endogeni e specie stranieri, siano essi produttori o loro rappresentanti ovvero intermediari. Tale aspetto strategico-relazionale è basato sulla base della sola valutazione di convenienza economica e non già in forza di alleanze strutturali. Le organizzazioni dedite al narcotraffico mostrano più di altre dinamicità e flessibilità, presentano un’accentuata capacità di relazionarsi, che sfugge a modelli predefiniti, creando rapporti di affari, anche occasionali e transitori, cooperazioni e sinergie operative tanto fluide e rapide, quanto insolite ed inaspettate, e quindi insidiose e pericolose. Le risultanze investigative mostrano che tale modus operandi è adottato anche dalle maggiori organizzazioni di tipo mafioso più radicate sul territorio d’origine, le quali, oltre che ad una proiezione in ambiti extra-regionali ed internazionali, sono spinte, anche a causa delle recenti pesanti ondate repressive subite dall’Autorità, verso collaborazioni con diversi gruppi criminali, anche di matrice etnica, per gestire in modo più efficace, proficuo e sicuro il traffico di droga. Ad esempio, dalle indagini emerge come non sia inconsueto, per abbassare i costi di approvvigionamento della droga, acquistarla col metodo delle ‘puntate”, sistema di raccolta di capitali aperto alla partecipazione di più gruppi di una stessa organizzazione o addirittura di altre organizzazioni criminali oppure avvalendosi di canali, strutture e mezzi logistici forniti da altre consorterie criminali. A tal proposito, emerge sul territorio nazionale sempre più il diffondersi di compagini criminali straniere, le quali spesso si pongono nel mercato della droga, più che in concorso, “in filiera” con i sodalizi italiani per meglio rispondere a particolari esigenze del traffico illecito’.”

²⁹⁹ P. RUSSO, *Individuazione e qualificazione delle condotte associative: esame di casi problematici e tecniche probatorie*, relazione dattiloscritta per l’incontro di studio sul tema: “Il contrasto alla criminalità organizzata: evoluzione del fenomeno e nuovi strumenti investigativi”, organizzato dal C.S.M. a Roma, 19-21 ottobre 2009, p. 2.

Nel senso appena indicato, tale modello criminale opererebbe “su binari simili, se non identici, a quelli *stricto sensu* imprenditoriali – sovente sovrapponendosi ad essi – e su territori sempre più vasti, con conseguente travalicamento dei confini dello Stato e crisi del principio di territorialità”³⁰⁰. Ed è proprio da tale modellizzazione – secondo la ricostruzione che si sta ripercorrendo – che consegue una serie di conseguenze applicative soprattutto in tema di reati associativi:

Consegue, nella pratica, il ricorso, sempre più frequente, alla contestazione associativa quale immediata risposta ai fenomeni di aggregazione delinquenziale; la crescita esponenziale delle fattispecie incriminatrici associative e/o plurisoggettive, sanzionatorie dei gruppi organizzati (*anche supposti tali*) che cooperano nell’illecito; l’attenzione al modello delinquenziale transazionale; l’evoluzione giurisprudenziale sui differenti *contributi* che il *singolo* può apportare alle organizzazioni delinquenti, sulle modalità esplicative degli stessi; l’elaborazione, dottrinale e giurisprudenziale, sul *concorso di persone nel reato* e, più specificamente, nel reato *associativo*. Di qui anche la necessità di più sofisticati, incisivi e mirati strumenti probatori ed il diverso articolarsi del procedimento valutativo³⁰¹.

Insomma, l’intero sottosistema penale per la criminalità organizzata – l’assunto è riferito a quella di matrice *mafiosa*, ma è estensibile anche a quella *comune* e, nei limiti evidenziati in precedenza, anche a quella terroristica di matrice *jihadista* – troverebbe la propria giustificazione nel modello di *impresa criminale*. E ciò anche perché appare “sempre più impercettibile e di difficile identificazione la linea di confine tra il lecito e l’illecito e sempre più frequente il ricorso (da parte delle organizzazioni criminali) a strutture organizzative lecite, o apparentemente tali, che realizzano, o coadiuvano, la realizzazione di scopi illeciti o reati specifici”³⁰².

Orbene, occorre però riflettere sulla prima parte dell’ultima affermazione. Quando il confine tra lecito ed illecito appare, appunto, “sempre più impercettibile e di difficile identificazione” ed il contesto in cui tale confine va individuato è quello del libero mercato il rischio che si corre è quello di scambiare realtà imprenditoriali ‘sane’ per *imprese criminali* e viceversa.

³⁰⁰ *Ibid.*

³⁰¹ *Ibid.*

³⁰² *Ibid.*

In un tale contesto, infatti, l'applicazione della fattispecie associativa mafiosa – perché è di questo che si sta parlando – o di altre fattispecie associative di nuovo conio tipizzate su quel modello rischia di non attagliarsi al *target criminale* da colpire e, per converso, di risucchiare nel meccanismo repressivo – grazie alla forza espansiva del concorso di persone nel reato – anche soggetti o realtà imprenditoriali – operanti sui medesimi mercati leciti – lambiti in modo non significativo o anche inevitabilmente contagiati dalle pur esistenti ed altrettanto espansive strutture associative mafiose.

Non può comunque negarsi che al modello di *impresa criminale* corrisponda una realtà criminologicamente significativa. Che le organizzazioni criminali – ma non solo quelle *mafiose*, ciò va sottolineato con forza! – adottino programmi delinquenziali che comprendono *anche* “attività lecite (strutture economiche o attività commerciali) create *ad hoc* e gestite con mezzi o metodi illeciti[, rispetto alle quali] il delitto [...] non è più (o non è solo) il fine che l'organizzazione criminale intende perseguire, ma, piuttosto, veicolo e strumento di proficuo impiego di capitali di origine criminosa e di conquista di posizioni nel mercato (con soffocamento ed espulsione di altri soggetti)”, è una realtà che sta nei fatti accertati sempre più di frequente nelle indagini sulla criminalità organizzata.

Ma il termine su cui occorre prestare attenzione è ‘*diversificazione*’. Un'organizzazione criminale (mafiosa o meno che sia) coniugherà sempre interessi propriamente criminali con gli interessi leciti o para-leciti tendenzialmente valorizzati dal modello di impresa criminale. E dovrebbero essere i primi più che i secondi a renderla per così dire candidabile all'applicazione del sottosistema penale *de quo*.

Certamente il problema di individuare un adeguato discrimine si pone proprio per le associazioni di tipo mafioso nel caso – più di scuola che reale, il verificarsi del quale potrebbe più verosimilmente dipendere da un'errata impostazione delle indagini che da una reale dimensione criminale – in cui un'associazione di tal genere, spogliatasi di qualsiasi altra attività francamente criminale, si limitasse ad esercitare imprese lecite con le tipiche modalità mafiose. In una tale situazione, l'applicazione della fattispecie associativa mafiosa diverrebbe estremamente problematica.

Insomma, in situazioni di confine l'archetipo mafioso dei reati associativi diviene applicabile solo ricorrendo “ad elaborazioni, interpretazioni e valutazioni, tanto più articolate e complesse, quanto più incerti diventano i confini tra l'impresa criminale e

l'impresa lecita, quanto più estese diventano le forme di collusione e/o contiguità politico- imprenditoriale, quanto maggiore è la simbiosi tra la criminalità economica e quella mafiosa³⁰³. Con buona pace – probabilmente – del principio di legalità e non senza creare immancabili difficoltà a chi le indagini sulla criminalità organizzata – che vengono logicamente e cronologicamente prima dei giudizi e delle interpretazioni complesse – le deve prima concepire e poi condurre, possibilmente con risultati efficaci in termini di affidabilità.

Ciò che meno si comprende di tale costruzione è il passaggio dalla parabola carcinocinetica³⁰⁴ delle strutture associative mafiose – “che da società chiuse” sono passate ad “interferi[re] con la società civile, mescolandosi in essa (fino a confondersi) attraverso azioni ed attività formalmente legali”³⁰⁵ – alle articolate elaborazioni interpretative cui “la giurisdizione [sarebbe] ‘costretta’”³⁰⁶ “dal[l]’ampliarsi delle condotte ritenute dalla *coscienza sociale* come meritevoli di sanzione [cda]”³⁰⁷. O meglio, lo si comprende ma, per rimanere in metafora, ammettere tali espansioni giurisprudenziali sulla base di modelli dagli effetti potenzialmente molto pericolosi in termini di garanzia e di corretto svolgimento dei rapporti socio-economici anche in aree criminalmente malsane del Paese sarebbe come continuare ad utilizzare la chemioterapia una volta scoperta una cura specifica contro il cancro.

Quindi, ricapitolando, il modello di *impresa criminale* riesce sì a spiegare – dal punto di vista fenomenologico – “l’incedere di strutture delinquenziali organizzate che hanno acquisito, in modo diretto o indiretto, la gestione e/o il controllo di attività economiche, conseguendo – [anche, quando si tratta di associazioni *mafiose*] con il metodo tipico ed avvalendosi della forza di intimidazione che è propria delle organizzazioni a delinquere di cui all’art. 416 bis, c.p. – posizioni di monopolio e di egemonia in deter-

³⁰³ *Ibid.*, p. 3.

³⁰⁴ sostantivo ai limiti del neologismo che, in medicina, viene usato per riferirsi alle trasformazioni infiltrative del carcinoma.

³⁰⁵ P. RUSSO, *Individuazione e qualificazione delle condotte associative*, cit., p. 3; alla stessa trasformazione, facendo esplicito ricorso alla metafora del cancro che inizia ad espandersi infiltrando i tessuti sani, fa riferimento F. M. IACOVIELLO, *Il concorso eventuale nel delitto di partecipazione ad associazione per delinquere*, in *Cass. pen.*, 1995, para. 1.

³⁰⁶ P. RUSSO, *Individuazione e qualificazione delle condotte associative*, cit., p. 3.

³⁰⁷ *Ibid.*

minati settori imprenditoriali e commerciali”³⁰⁸. E riesce anche a spiegare come ciò accada

realizzando una convergenza fra interessi, soci e capitali illegali, e interessi, soci, e capitali apparentemente legali, consentendo alla struttura criminale di rendere ancora più occulti i canali di riciclaggio e di reimpiego dei capitali illeciti, di diversificare gli investimenti, di disporre di una struttura imprenditoriale capace di operare - all'apparenza - come un normale agente di mercato³⁰⁹.

Ed, ancora, che:

[u]na delle forme più sofisticate assunte dalla impresa mafiosa (operante all'interno dei mercati ufficiali anche con modalità formalmente lecite) è rappresentata dalla gestione e/o controllo, diretti o indiretti, da parte di esponenti di vertice di associazioni criminali, di strutture imprenditorial[i] e societarie che - per lo più alimentate da capitali di natura illecita - affermano la propria capacità competitiva ed il proprio predominio (talvolta in condizioni di quasi-monopolio), in settori economici tradizionali³¹⁰.

Spiega pure, indiscutibilmente, come:

[c]iò si [sia] reso possibile mediante l'inserimento nelle consolidate strutture organizzative di potenti associazioni mafiose, camorristiche e *lato sensu* delinquenziali, di soggetti che - in contatto con i vertici delle associazioni medesime e/o godendo della fiducia di costoro - hanno assunto il ruolo di organizzatori della struttura imprenditoriale-commerciale, mettendo a disposizione dell'associazione, la propria competenza e capacità organizzativa ed imprenditoriale, al precipuo scopo di massimizzare i profitti nell'ambito dei diversi settori economici: si tratta, per lo più, di soggetti che operano su una pluralità di fronti, provvedendo, di volta in volta, alla gestione, diretta o indiretta, di attività produttive o commerciali, all'individuazione di produttori e/o di soggetti deputati alle esportazione sui mercati esteri, alla dislocazione dei punti vendita, al rafforzamento della rete commerciale, nonché al rientro dei capitali dall'estero, al rendiconto ed alla ripartizione degli utili, alla “ripulitura” ed al reimpiego dei proventi. Attraverso tale meccanismo - che sovente presenta i caratteri di una vera e propria “holding” con una ben precisa struttura organizzativa “centrale” attorno alla quale ruotano una serie di micro-cosmi dotati di una relativa autonomia di gestione, operanti anche in concorrenza tra loro - da un lato, gli enormi profitti de-

³⁰⁸ *Ibid.*

³⁰⁹ *Ibid.*

³¹⁰ *Ibid.*, p. 4.

rivanti dalle “tradizionali” attività illecite dell’associazione di riferimento, confluiscono in settori economici leciti o illeciti; dall’altro, la forza di intimidazione connaturata all’associazione a delinquere (ex art 416 bis), consente di imporre, con metodo violento o minatorio, senza temere alcuna reale concorrenza, i propri prodotti³¹¹.

Ma entra in crisi nella misura in cui, constatato come “[i]l risultato riscontrato nella pratica, giurisdizionale e non, [sia] stato un sostanziale intreccio dell’economia mafiosa con quella legale – sempre meno distinguibili tra loro – funzionale alla realizzazione di un corposo e solido controllo del territorio (nazionale e non)”³¹², costringa l’interprete a virare verso l’*indeterminatezza al quadrato* di elaborazioni giurisprudenziali particolarmente elaborate della partecipazione o del concorso esterno nell’associazione mafiosa.

3. Alla ricerca di un modello (descrittivo) II – modello (sintetico) di *rete criminale*

Un diverso approccio alla criminalità organizzata ed, insieme, una diversa modellizzazione della stessa viene da una disciplina – quella della *network analysis* – nata anche e soprattutto per altri scopi ed in tempi recenti presa in considerazione a fini criminologici³¹³ (oltre che ludico-sociali).

Non sarà passato inosservato – e non passerà sicuramente nel prosieguo dell’esposizione – come nella descrizione dei fenomeni criminali associativi compaia l’espressione *rete criminale*. E’ una figura sicuramente suggestiva, ma che racchiude in sé alcuni innegabili elementi di verità che potrebbero utilmente prestarsi ad una più plausibile, ma soprattutto fruibile modellizzazione di tali fenomeni.

Com’è apparso a chiare lettere da quanto detto a proposito del mercato degli stupefacenti, tutte le organizzazioni criminali, *anche* quelle a matrice etnico-mafiosa (o supposta tale) sono attivamente coinvolte in tale illecito e lucrosissimo mercato e si relazionano tra loro attraverso proprie propaggini mono- o pluri-soggettive, costituendo dei

³¹¹ *Ibid.*

³¹² *Ibid.*

³¹³ Per un approfondimento del concetto di reti criminali, cfr. J. S. MCILLWAIN, *Organized crime: a social network approach*, in *Crime, Law & Social Change*, 32, 2000; A. MANTOVANO, *I tre livelli del network criminale*, in *Omicron/30*, 1, 2001; M. COEN, *Reti criminali. Mnaccia contro democrazia e sicurezza*, in *CEMISS - Osservatorio strategico*, 5 - Supplemento, 2003; A. DI NICOLA, *La criminalità economica organizzata. Le dinamiche dei fenomeni, una nuova categoria concettuale e le sue implicazioni di policy*, cit.

veri e propri nodi di una rete ideale, rete che corrisponde in linea di massima al mercato illecito di riferimento (stupefacenti, contrabbando, tratta di esseri umani, ecc...).

Al di là delle questioni metodologiche che implica tale approccio, il modello che già emerge a chiare lettere dalla lettura della ricordata Relazione periodica della DCSA – ma è constatazione che si rinviene costantemente in tutte le analisi di scenario a quella assimilabili – è proprio quello di network.

In tale modello, le interazioni avvengono secondo logiche tendenzialmente meno strutturate e complesse, più legate al singolo *business* che all'appartenenza in sé a rigide forme organizzative. Peraltro, come insegna l'esperienza applicativa quotidiana – e come emerge altrettanto chiaramente dalla ricordata Relazione – tale momento di interrelazione costituisce un notevole punto di debolezza per quelle organizzazioni più rigidamente strutturate, nel senso che la necessità di mettere da parte i propri rigidi schematismi sotto-culturali (come direbbe un sociologo) per potersi relazionare con soggetti spesso dai connotati estremamente eterogenei rende più facile alle agenzie della repressione penale l'intervento di contrasto.

Non appare un caso che – come è noto – la fattispecie associativa di gran lunga più contestata ed altrettanto di gran lunga più efficace risulti essere proprio quella di cui all'art. 74 TLUS e come in tali contestazioni incappino spesso – molto più spesso che nelle contestazioni ex art. 416 bis c.p. – anche qualificati esponenti delle mafie nostrane.

Tale riflessione, che non ha la pretesa di essere conclusiva, andrà tenuta presente nel prosieguo dell'esposizione, allorquando verranno affrontati i reati associativi, allo scopo di cogliere in parallelo il rapporto tra modellizzazione socio-criminologica e tecniche di tipizzazione delle fattispecie associative.

CAPITOLO III

IL PILASTRO DI DIRITTO SOSTANZIALE – LE FATTISPECIE DI REATO

SOMMARIO: 1. Percorso guidato attraverso le fattispecie associative – 2. Le fattispecie associative in generale – 2.1. Alcune riflessioni sul rapporto tra il giudice e la legge – 2.2. Fattispecie associative, Weltanschauung ed analisi socio-criminologiche – 2.2.1. Fattispecie associative e Weltanschauung – 2.2.2. Fattispecie associative ed analisi socio-criminologiche – 2.3. Il ruolo delle fattispecie associative nel “sottosistema” penale – 2.4. Fattispecie controverse – 2.5. Inquadramento sistematico e tecniche di tipizzazione – 3. I delitti di associazione politica – 3.1. Fattispecie associative politiche: evoluzione del quadro normativo – 3.2. Reati associativi politici e Costituzione – 3.3. Terrorismo ed eversione interni e terrorismo (ed eversione) internazionale – 3.4. Ancora sull’asserita differenza ontologica tra associazioni terroristiche ed associazioni criminali di matrice comune e mafiosa – 3.5. Le pregiudiziali (rectius, pre-cognizioni) socio-culturali – 3.6. La finalità di terrorismo – 3.7. Breve ricostruzione di un caso paradigmatico: le c.d. sentenze “milanesi” – 3.7.1. I provvedimenti del g.i.p. di Milano del gennaio 2005 – 3.7.2. L’appello – 3.7.3. L’annullamento con rinvio della Cassazione – 3.7.4. Il giudizio di rinvio – 3.8. Ancora sulla finalità di terrorismo – 3.8.1. I principi di diritto affermati dalla S.C. in tema di finalità di terrorismo – 3.8.2. La ‘finalità di terrorismo’: una questione (irrimediabilmente) aperta – 3.8.3. Il diverso angolo prospettico dell’internazionalista – 3.8.4. Una rilettura critica delle c.d. sentenze “milanesi” – 3.8.5. Conclusioni parziali in tema di finalità di terrorismo – 4. Le associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell’ordine democratico ex art. 270 bis c.p. – 4.1. La struttura del reato nella pronuncia di legittimità sul caso Bouyahia – 4.1.1. Il primo livello di analisi: le caratteristiche strutturali dell’associazione – 4.1.2. Il secondo livello di analisi: le condotte individuali – 5. L’associazione per delinquere ex art. 416 bis – 5.1. Origine della norma ed individuazione del bene giuridico tutelato – 5.1.1. L’applicabilità al fenomeno mafioso dell’associazione per delinquere punita ex art. 416 c.p. in dottrina – 5.1.2. L’elaborazione giurisprudenziale del concetto di associazione mafiosa fino al 1982 – 5.1.3. Ratio dell’incriminazione ed individuazione del bene giuridico tutelato – 5.1.4. Evoluzione normativa della fattispecie – 5.2. Struttura della fattispecie – 6. L’associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope ex art. 74 DPR 309/90

1. Percorso guidato attraverso le fattispecie associative

Sono trascorsi ormai quindici anni da quando Giovanni Conso – nel corso della relazione introduttiva ad un convegno chiamato a presiedere³¹⁴ – si interrogava sul futuro delle fattispecie associative, ovvero se il sistema penale che già allora ne conosceva di

³¹⁴ G. CONSO, *Dal reato associativo ai reati associativi*, in CNPDS (a cura di), *I reati associativi*, cit., p. 11 ss.

numerose dovesse evolversi verso un incremento di tale pluralità o, piuttosto, se la pluralità di tali fattispecie non dovesse essere ricondotta se non proprio ad unità, almeno ad un numero più contenuto.

Il dibattito a cui si fa riferimento riguardava poi le tecniche di tipizzazione utilizzate per formulare tali fattispecie. Nel limitarsi qui ad anticipare brevemente come sia possibile individuare due macro-modelli di fattispecie associativa (una corrispondente all'art. 74 TULS ed una all'art. 416 bis c.p.), il dibattito si era soffermato anche su quale linea evolutiva, tra le due già delineatesi nel sistema penale, fosse preferibile seguire nell'eventuale riforma di tali fattispecie, esigenza avvertita e rappresentata da più parti, anche se per ragioni talora diametralmente opposte.

Dal citato dibattito traspare un altro aspetto interessante, che peraltro conferma la bontà della linea seguita sin qui nello sviluppo del presente lavoro. Emerge, infatti, come l'iniziale formulazione dell'art. 51 co. 3 *bis* c.p., che, com'è noto e come sarà più chiaro nel prosieguo dell'esposizione, delinea le competenze della D.N.A. e delle DD.D.A., avesse ricompreso solo le due fattispecie associative che erano emerse come protagoniste nel corso del già ricordato maxiprocesso di Palermo.

Altro spunto di riflessione emerso da quel dibattito riguarda la constatazione che, già allora, si fosse verificata una sorta di normalizzazione dell'emergenza criminalità organizzata, come se questa fosse ormai entrata a regime come componente indefettibile non solo del sistema paese, ma anche del sistema globale. Da tale constatazione – ed il tempo avrebbe dato più che ragione a Giovanni Conso – si faceva discendere l'interrogativo se non fosse allora opportuno normalizzare il sistema repressivo – come poi in effetti è avvenuto, soprattutto sul versante processuale, attraverso l'introduzione del *giusto processo* nella Carta costituzionale – anche al fine di ripristinare più tranquillizzanti livelli di garanzia.

Seguendo tale impostazione, si era arrivati pure a constatare come, per effetto della *globalizzazione*, il *network criminale* si stesse modellando su quello tecnologico e finanziario. E, v'è da dire che anche sotto questo profilo, la lucida analisi di Conso avrebbe trovato ampio riscontro nell'evoluzione dello scenario di riferimento.

Infine, l'illustre giurista faceva notare come il *movimento abolizionista* dei reati associativi si stesse muovendo in assoluta controtendenza rispetto al resto del mondo oc-

cidentale, preconizzando gli esiti dei lavori preparatori della Convenzione di Palermo che sarebbe stata poi adottata proprio a Palermo nel 2000.

Ed è seguendo il filo conduttore fornito da tale formidabile analisi che verrà sviluppato un percorso guidato attraverso la complessa realtà dei reati associativi conosciuti dal nostro ordinamento, appuntando l'attenzione – dopo averne messo in luce alcuni aspetti generali – su tre fattispecie rappresentative dell'intero segmento sostanziale del sottosistema penale *de quo*.

2. Le fattispecie associative in generale

Si è già avuto modo di osservare come i *reati associativi*³¹⁵ costituiscano la struttura portante sostanziale del “sottosistema”.

³¹⁵ Per i necessari approfondimenti in tema di reato associativo in generale, cfr. F. CARRARA, *L'associazione a delinquere secondo l'abolito codice toscano*, *Enciclopedia giuridica italiana*, vol. I, Milano, 1884; V. PATALANO, *L'associazione per delinquere*, Napoli, 1971; E. DOLCINI, *Appunti su “criminalità organizzata” e reati associativi*, in *Arch. pen.*, 1982; G. INSOLERA, *L'associazione per delinquere*, Padova, 1983; A. ANTONINI, *Le associazioni per delinquere nella legge penale italiana*, in *Giust. pen.*, vol. II, 1985; G. DE FRANCESCO, *Associazione per delinquere e associazione di tipo mafioso*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, vol. I, 1987; G. INSOLERA, *Sulle diverse forme organizzate di criminalità*, in CRS (a cura di), *Beni e tecniche*, cit.; G. NEPPI MODONA, *Criminalità organizzata e reati associativi*, cit.; A. PIGNATELLI, *Tutela e garanzia in tema di riforma dei reati associativi*, in CRS (a cura di), *Beni e tecniche*, cit.; G. SPAGNOLO, *Dai reati meramente associativi ai reati a struttura mista*, in CRS (a cura di), *Beni e tecniche*, cit.; G. DE VERO, *Tutela penale dell'ordine pubblico. Itinerari ed esiti di una verifica dogmatica e politico-criminale*, Milano, 1988; F. M. IACOVIELLO, *Ordine pubblico e associazione per delinquere*, in *Giust. pen.*, vol. II, 1990; M. VALIANTE, *Il reato associativo*, Milano, 1990; G. FIANDACA, *Criminalità organizzata e controllo penale. Evoluzione e riforma del diritto e della procedura penale. Studi in onore di Giuliano Vassalli*, vol. II, Milano, 1991; G. DE FRANCESCO, *Societas sceleris. Tecniche repressive delle associazioni criminali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1, 1992; G. DE VERO, *Tutela dell'ordine pubblico e reati associativi*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1993; F. M. IACOVIELLO, *L'organizzazione criminogena prevista dall'art. 416 c.p.*, in *Cass. pen.*, 1994; C. F. GROSSO, *Le fattispecie associative: problemi dommatici e di politica criminale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2, 1996; B. ROMANO, *Le apparenti deroghe all'art. 115 c.p. alla luce del principio di specialità e le differenze tra accordo non punibile, concorso di persone e reato associativo*, in *Cass. pen.*, 12, 1997; D. SIRACUSANO, *Reati associativi e processo penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 4, 1997; G. CONSO, *I reati associativi*, cit.; G. DE VERO, *I reati associativi nell'odierno sistema penale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1998; G. DE VERO, *Reati associativi nell'odierno sistema penale*, in CNPDS (a cura di), *I reati associativi*, cit.; G. FIANDACA, *Le associazioni per delinquere “qualificate”*, in CNPDS (a cura di), *I reati associativi*, cit.; T. PADOVANI, *Il concorso dell'associato nei delitti scopo*, in CNPDS (a cura di), *I reati associativi*, cit.; G. SPAGNOLO, *Reati associativi: prospettive di riforma*, in CNPDS (a cura di), *I reati associativi*, cit.; S. VINCIGUERRA, *I reati associativi nell'esperienza giuridica europeo continentale*, in CNPDS (a cura di), *I reati associativi*, cit.; S. ALEO, *Diritto penale e complessità: la problematica dell'organizzazione e il contributo dell'analisi funzionalistica*, Torino, 1999; G. MARINUCCI - E. DOLCINI, *Diritto penale “minimo” e nuove forme di criminalità*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 3, 1999; S. MOCCIA, *Prospettive non “emergenziali” di controllo dei fatti di criminalità organizzata*, in (a cura di), *Criminalità organizzata e risposte ordinarie*, Napoli, 1999; S. ARDIZZONE, *L'associazione per delinquere in Italia: rilevanza normativa e caratteristiche istituzionali*, in V. MILITELLO *et alt.* (a cura di), *Il crimine organizzato*, cit.; A. INGROIA, *Le nozioni normative di “criminalità organizzata” e di “mafiosità”*, cit.; A. CAVALIERE, *Tipicità ed offesa nei reati associativi*, in V. PATALANO (a cura di), *Nuove strategie per la lotta al crimine organizzato*

Prima di soffermarsi sulle singole figure di reato tipizzate nell'ordinamento italiano, appare utile svolgere alcune considerazioni generali su tale peculiare "modello delittuoso", che incrimina "associazioni di persone ritenute – in ragione dei mezzi utilizzati e/o dei fini perseguiti – pericolose per la sicurezza dello Stato [criminalità organizzata eversiva o terroristica] o l'ordine pubblico [criminalità organizzata comune o mafiosa]"³¹⁶.

Ancora oggi "[l]a tematica dei reati associativi" continua a porsi "al centro di alcuni tra i nodi problematici più complessi e delicati dell'intero sistema della repressione penale"³¹⁷.

2.1. Alcune riflessioni sul rapporto tra il giudice e la legge

Nei processi per fatti di *criminalità organizzata*, la duttilità delle norme in tema di reati associativi e di concorso di persone nel reato ha, nel tempo, accresciuto il ruolo del c.d. *diritto giurisprudenziale* e, correlativamente, richiamato l'attenzione sul problematico rapporto che, in tale contesto, si instaura tra il giudice e la legge, "in un orizzonte che ha definitivamente abbandonato il mito del 'giudice bocca della legge'"³¹⁸. Il sempre più inestricabile intreccio tra diritto e prova, tra fattispecie incriminatrice e *thema probandum* determina un progressivo spostamento "del baricentro verso supremazie

transnazionale, Torino, 2003; *Nuove strategie per la lotta al crimine organizzato transnazionale*, Torino, 2003; S. ALEO, *La responsabilità penale per l'organizzazione criminosa. Profili teorici e sistematici*, in M. BARILLARO (a cura di), *Criminalità organizzata e sfruttamento delle risorse territoriali*, Milano, 2004; G. FIANDACA, *I reati associativi nella recente evoluzione legislativa*, in G. MELILLO *et alt.* (a cura di), *Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata*, Milano, 2004; S. ALEO, *Associazione, organizzazione, concorso esterno*, in C. PARANO - A. CENTONZE (a cura di), *L'attività di contrasto alla criminalità organizzata: lo stato dell'arte*, Milano, 2005; F. VIGANÒ, *Introduzione*, in L. PICOTTI *et alt.* (a cura di), *I reati associativi*, cit.; C. VISCONTI, *I reati associativi tra diritto vivente e ruolo della dottrina*, in L. PICOTTI *et alt.* (a cura di), *I reati associativi*, cit.; A. BARAZZETTA, *Art. 416*, in G. MARINUCCI - E. DOLCINI (a cura di), *Codice penale commentato*, II ed., Milano, 2006; M. MAZZOTTA, *Forme di partecipazione nell'organizzazione*, Trento, 2007; S. ALEO, *Sistema penale e criminalità organizzata*, Milano, 2009; A. CAVALIERE, *I reati associativi tra teoria, prassi e prospettive di riforma*, in G. FIANDACA - C. VISCONTI (a cura di), *Scenari di mafia*, cit.; P. MOROSINI, *Prova e ideologia del giudice nei processi di criminalità organizzata*, in G. FIANDACA - C. VISCONTI (a cura di), *Scenari di mafia*, cit.; S. MOCCIA, *La perenne emergenza*, cit.

³¹⁶ G. FIANDACA - E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, vol. I, Bologna, 2008, p. 34.

³¹⁷ G. DE FRANCESCO, *Societas sceleris*, cit., p. 54.

³¹⁸ P. MOROSINI, *La valutazione dell'attività investigativa nei giudizi di criminalità organizzata*, relazione dattiloscritta, Incontro di studio organizzato dal C.S.M. a Roma il 22 giugno 2010 sul tema: Il contrasto alla criminalità organizzata: l'evoluzione del fenomeno e nuovi strumenti investigativi, Roma, 2010, p. 1.

del processo e della magistratura penale’, mettendo in crisi il monopolio e la funzione orientativa delle leggi penali scritte”³¹⁹.

Beninteso, entro certi limiti, il fenomeno – che caratterizza più in generale tutti i settori del diritto penale – è non solo fisiologico, ma anche imprescindibile, nella misura in cui l’opera creativa si concretizza nella “formulazione di *regole di giudizio intermedie* tra la norma e il *decisum* [...] che operano come *rationes decidendi* dei casi concreti, e che forniscono i *paradigmi concettuali* alla cui stregua valutare il *materiale probatorio* raccolto in sede giudiziaria”³²⁰.

Uno dei nodi più problematici della pur fisiologica attività creativa della giurisprudenza penale risiede, però, nel significato politico-criminale di cui “è pregnata [...] l’elaborazione di tali paradigmi concettuali”:

e di ciò, forse, non sempre è consapevole la giurisprudenza, che tende a concepire e a presentare la propria attività di concretizzazione della volontà legislativa quale mera operazione di *deduzione* logica di certe conclusioni da premesse che sarebbero già implicite nei segni linguistici utilizzati dal legislatore, o al più da una (presunta) volontà legislativa ricostruibile attraverso gli strumenti dell’interpretazione storica o sistematica. Portare allo scoperto i complessi bilanciamenti (tra principi, valori e *teloi* politici-criminali) operati dalla giurisprudenza diviene allora una premessa indispensabile per poter affrontare un discorso *critico* sui paradigmi concettuali ‘viventi’ nella prassi, al duplice fine di vagliarne la reale effettività rispetto agli scopi di difesa sociale e la compatibilità con il quadro di *garanzie* disegnato dalla Carta costituzionale³²¹

Con riferimento alla materia qui d’interesse, la realtà appena rappresentata è sempre più spesso fonte di accesi dibattiti non solo in dottrina e giurisprudenza, ma anche nel quotidiano confronto politico, in relazione alle “preoccupazioni” che scaturiscono dal coinvolgimento di esponenti delle istituzioni e dei *colletti bianchi* in processi per

³¹⁹ *Ibid.* e dottrina citata. Sul punto, l’autore osserva: “Fondamentale appare l’attività di colui che concretizza casisticamente il diritto, anche in ragione di scelte legislative che esprimono una sorta di ”delega all’interprete“ e delle molteplici condizioni di variabilità criminologica nella applicazione delle norme, le quali richiedono una elevata capacità di adattamento di cui diviene responsabile, appunto, la magistratura”.

³²⁰ F. VIGANO’, *Introduzione*, in L. PICOTTI *et alt.*. (a cura di), *I reati associativi*, cit., pp. 1–2.

³²¹ *Ibid.*, p. 2.

mafia ed alle frequenti oscillazioni dei verdetti che tali processi caratterizzano³²². Peraltro, il dibattito si fa ancor più acceso quando il coinvolgimento di imputati *eccellenti* o *insospettabili* nei processi di mafia avviene in termini di contestato *concorso esterno* nella fattispecie associativa mafiosa, sommandosi l'effetto di pretesi "eccessi di attenzione giudiziaria" al ricorso ad una fattispecie incriminatrice di creazione sostanzialmente giurisprudenziale, che ben incarna il ruolo svolto nella lotta alla *criminalità organizzata* di quel *diritto giurisprudenziale* cui si è accennato poc'anzi.

Da tale dibattito nascono, così, plurime iniziative legislative³²³ finalizzate a contenere la *giurisprudenza creativa*, iniziative che si prestano a diversa e diametralmente opposta lettura da parte di chi vi scorge un tentativo del potere politico di ostacolare l'operato dei giudici e chi appare, più o meno credibilmente, preoccupato di assicurare un adeguato standard di garanzie in termini di tipicità della fattispecie incriminatrice. "In altri termini, l'obiettivo sarebbe quello di contrastare forme di supplenza a meccanismi di responsabilità extra-penale che finiscono per valorizzare in chiave criminale generiche accuse di 'disponibilità' o 'vicinanza' del 'colletto biancò alla cosca, senza la descrizione di precise condotte di collaborazione su cui difendersi, rendendo inefficace il diritto al contraddittorio 'non essendo né verificabili né falsificabili le asserzioni di significato indeterminato o peggio i giudizi di valore i quali non consentono smentite ma al più invocazioni di clemenza'³²⁴.

Insomma, il tema del problematico rapporto tra il giudice e la legge – già affrontato in tempi non sospetti da Montesquieu oltre due secoli orsono – e, quindi, tra potere giu-

³²² P. MOROSINI, *La valutazione dell'attività investigativa nei giudizi di criminalità organizzata*, cit., p. 1. L'A. ricorda quali esempi (emblematici) di tale fenomeno i processi nei confronti di Contrada, Carnevale e Mannino.

³²³ *Ibid.*, pp. 1–2 L'autore classifica tali tentativi secondo tre approcci differenti (d.d.l. che incidono ora sulla parte generale del codice penale, con integrazione della disciplina del concorso di persone nel reato, ora sulla parte speciale, con specifiche figure di favoreggiamento o ulteriori modulazioni della fattispecie associativa), citando rispettivamente il d.d.l. n. 5514/C proposto il 22.12.2004 dagli On.li Onnis e Cola tendente a tipizzare le ipotesi di concorso esterno in associazione attraverso l'inserimento dell'art 110 bis del codice penale; il d.d.l. n.4749 del 1998 a firma dell'on. Pisapia e altri con il quale si intende dar vita ad una forma di favoreggiamento speciale introducendo l'art 379 bis c.p. secondo cui "chiunque, al di fuori delle ipotesi previste dall'art 416 bis, favorisce consapevolmente con la sua condotta un'associazione di tipo mafioso o ne agevola in modo occasionale l'attività", nonché il d.d.l. n.3598 del 1997 a firma Li Calzi e altri che insiste sulla introduzione di un art. 416 quater al fine di punire da due a cinque anni "chiunque, al di fuori della partecipazione ad una associazione di tipo mafioso, realizza in maniera non episodica condotte di sostegno ad una associazione di tipo mafioso o arreca un contributo di tale rilevanza da avvantaggiare l'associazione nel suo complesso".

³²⁴ *Ibid.*, p. 2 e dottrina citata.

diziario e potere politico si pone come un filo rosso che attraversa trasversalmente la materia che stiamo affrontando e disvela tensioni tra i due poteri che investono la stessa infrastruttura costituzionale. Infatti – com'è stato autorevolmente osservato – non tutte le fattispecie associative che vivono nel nostro sistema penale sono state oggetto di eguale livello di approfondimento dottrinale e giurisprudenziale, con una quasi assorbente attenzione nei confronti dell'associazione mafiosa, in risposta al “moltiplicarsi di procedimenti penali a carico di imputati ‘eccellenti’”³²⁵. E ciò è ancor più vero proprio per quanto riguarda “l'applicabilità ai reati associativi medesimi della generale clausola di estensione della punibilità di cui all'art. 110 c.p. e alle sue condizioni di operatività in questo contesto”³²⁶.

Proprio su quest'ultimo punto è lecito chiedersi come mai non si sia sentita l'esigenza di applicare sistematicamente la medesima clausola di estensione anche ad altri reati associativi, ad iniziare da quello che punisce ex art. 74 TULS l'associazione per delinquere finalizzata al narcotraffico, “malgrado l'enorme rilevanza di quella norma incriminatrice nella prassi giudiziaria italiana, i suoi elevatissimi livelli edittali e l'applicabilità ai relativi procedimenti di quasi tutte le norme che connotano il famigerato 'doppio binario per la criminalità organizzata’”³²⁷. In risposta ad un tale quesito, è stato sostenuto essere “[n]on del tutto peregrino [...] il sospetto che ciò abbia a che vedere con la peculiare tipologia dei *soggetti* colpiti dalle indagini e dai processi: soggetti, il più delle volte, collocati ai margini della società, spesso stranieri, e comunque non in

³²⁵ F. VIGANÒ, *Oltre l'art. 416-bis: qualche riflessione sull'associazione con finalità di terrorismo*, in G. FIANDACA - C. VISCONTI (a cura di), *Scenari di mafia*, cit., p. 174. Vale la pena riportare integralmente il passaggio argomentativo, di rara chiarezza e lucidità, formulato dall'autore: “L'attenzione della dottrina e della giurisprudenza italiane in materia di criminalità organizzata e di reati associativi è stata, quanto meno negli ultimi due decenni, pressoché unicamente incentrata sull'associazione mafiosa. Tramontata (o comunque drasticamente ridimensionata) l'emergenza terroristica interna, le mafie locali sono giustamente apparse come il nemico più temibile della legalità in Italia; e ciò anche in considerazione delle loro vaste interconnessioni con la società civile, che le inchieste giudiziarie hanno preso a mettere in luce in dimensioni sempre più inquietanti a partire dagli anni ottanta. Il moltiplicarsi di procedimenti penali a carico anche di imputati ‘eccellenti’ ha d'altra parte condotto la giurisprudenza penalistica - e, di riflesso, la dottrina - ad interrogarsi a fondo su una quantità di nodi problematici relativi alla struttura, all'interpretazione dei requisiti astratti di fattispecie, alle tecniche investigative, agli strumenti probatori, alla stessa legittimità dell'incriminazione dei reati associativi al metro dei principi costituzionali di garanzia, oltre che - last but not least - all'applicabilità ai reati associativi medesimi della generale clausola di estensione della punibilità di cui all'art. 110 c.p. e alle sue condizioni di operatività in questo contesto. Un simile livello di elaborazione teorica ha però lambito solo tangenzialmente altre forme di criminalità organizzata, pure stabilmente operanti nel nostro paese, e pure oggetto quotidiano dell'attività della magistratura italiana”.

³²⁶ *Ibid.*

³²⁷ *Ibid.*

grado di permettersi difese tecniche preparate, che sappiano portare alla luce i nodi più problematici di quel reato associativo, così come invece è accaduto in relazione all'associazione di tipo mafioso, e specialmente al concorso c.d. esterno nella stessa³²⁸. Ma a ben vedere tale spiegazione non si attaglia perfettamente ai fatti, o meglio vi si attaglia solo marginalmente, nella misura in cui si vogliono prendere in considerazione le pur ricorrenti contestazioni del reato associativo a soggetti operanti nella fascia terminale del mercato degli stupefacenti, quella della vendita al dettaglio; ed anche così restringendo la portata dell'affermazione, si scoprirebbe che una buona fetta delle imputazioni riguarda soggetti sicuramente in grado di confrontarsi ad armi pari col sistema.

A ben altre conclusioni si perviene, però, se si sposta l'attenzione nei confronti della fascia più *qualificata* del mercato, nel cui contesto le imputazioni valgono l'applicazione di pene molto vicine e talora superiori al relevantissimo massimo edittale. Gli imputati, in questo caso, sono spesso appartenenti ad associazioni mafiose, anche straniere, che operano proficuamente nell'illecito traffico – sia a livello transnazionale, sia a livello locale ma sempre per quantitativi rilevanti – e nei confronti dei quali vengono talora contestati entrambi i reati associativi, talaltra (spesso seguendo un approccio pragmatico) solo quello relativo al narcotraffico, più facile da provare in dibattimento e di indubbia efficacia repressiva. Vi sono poi altre numerosissime consorterie che, pur non mafiose, operano nei medesimi segmenti di mercato. Infine vi sono i luogotenenti dei cartelli sudamericani, cui la narco-associazione viene contestata alternativamente nell'uno o nell'altro contesto di riferimento. A fattore comune, i rappresentanti di tali gruppi – peraltro sostenuti in cattività dai correi che, quasi inevitabilmente, sono sfuggiti alle iniziative investigative che hanno colpito i primi – dispongono di risorse finanziarie generalmente di gran lunga molto più consistenti di quelle a disposizione del *potente* di turno attinto da un'imputazione per concorso esterno in associazione mafiosa.

Né si può sostenere che non vi siano esponenti dei *colletti bianchi* (in genere liberi professionisti, ma anche pubblici funzionari, molto più raramente esponenti politici) che si trovino a fornire a tali narco-associazioni contributi causali del tutto analoghi a quelli contestati nei processi di mafia. Basti pensare all'immanente esigenza comune a qual-

³²⁸ *Ibid.*, pp. 174–175.

siasi gruppo di narcotrafficienti di livello di riciclare e reinvestire i profitti ottenuti dal lucrosissimo mercato.

Se così è, si può azzardare l'ipotesi che il vero elemento di discriminazione risieda nella diversa collocazione degli esponenti del mondo istituzionale e segnatamente dei politici nel modello criminologico di riferimento e, di conseguenza, che quello del concorso esterno nell'associazione mafiosa si sia trasformato in uno dei terreni di scontro d'elezione tra poteri dello stato, non diversamente da quanto accadeva “[n]ell’Italia d’antico regime[, ove ...] assunse [...] grande rilievo – come peraltro in tutti gli Stati dell’Europa continentale – la concorrenzialità tra le monarchie nazionali e la *scientia iuris* per il controllo degli ordinamenti penali divenuti una sorta di trincea nella quale ci si contendeva il controllo della società e dello Stato”³²⁹.

2.2. Fattispecie associative, Weltanschauung ed analisi socio-criminologiche

Si è già avuto modo di accennare nel capitolo iniziale del presente lavoro come il diritto penale della criminalità organizzata – almeno per come si è evoluto negli ultimi decenni – sia essenzialmente connotato dal carattere dell'*emergenzialità* e come esso, lungi dall'essere una primizia germogliata dalle ripetute emergenze degli ultimi cinque decenni, corrisponda in realtà ad un “modello repressivo vecchio di secoli”³³⁰, con tutto il relativo portato di vizi, distorsioni e tendenze, quali – giusto per ricordarne alcuni – fluidità delle fattispecie associative sin dai primi archetipi del diritto intermedio, sommarietà procedurale inscindibilmente legata ad un ruolo altamente distorsivo della *premiabilità*, adozione di *scorciatoie probatorie*. Nel ripercorrere la storia di tale modello repressivo, peraltro, si è anche potuto osservare come già nell'Europa d'antico regime – ed in particolare in Italia – le prime forme di crimine organizzato e, correlativamente, la loro repressione avessero assunto una *valenza politica*.

Si è altresì già evidenziato il ruolo delle analisi operate dalle scienze sociali nell'elaborazione, in particolare, di quel *paradigma mafioso* che sarebbe poi stato esteso più o meno indiscriminatamente a molte delle manifestazioni più recenti del crimine organizzato.

³²⁹ P. L. ROVITO, *Mentalità emergenziale*, cit., pp. 16–17.

³³⁰ *Ibid.*, p. 11.

Proseguendo lungo la strada così tracciata nella parte iniziale del presente lavoro, non appare ora inopportuno svolgere alcune considerazioni su come il patrimonio genetico del diritto penale della criminalità organizzata si sia manifestato e si manifesti nel presente con maggior evidenza proprio sul terreno delle fattispecie associative, la cui unanimemente riconosciuta carenza di *determinatezza* (o di precisione, come più precisamente indicato³³¹) ha consentito di arricchire a piacimento la “povertà del dato legislativo”³³², nonché di caricarlo di *simbolicità* e di sfumature *latu sensu* politiche. E ciò sia sul piano interpretativo, sia su quello applicativo.

2.2.1. *Fattispecie associative e Weltanschauung*

L’*imprinting* genetico del modello repressivo che qui ci occupa si è risvegliato in modo assai roboante negli ultimi tre decenni del secolo scorso, sotto la spinta di due consecutive – in parte sovrappostesi, a dire il vero – *macro-emergenze*: quella del terrorismo interno e quella rappresentata da *mafia e camorra*.

Il rapido susseguirsi di eventi che avevano oggettivamente messo a dura prova – soprattutto con riguardo al terrorismo – la saldezza delle istituzioni democratiche aveva da una parte ridestato un generale interesse per le fattispecie associative e, dall’altra, determinato una certa area culturale e, correlativamente, una parte della dottrina penalistica a ripensare criticamente la collocazione sistematica di quell’armamentario, per renderlo più competitivo rispetto alle sfide di una sempre più agguerrita criminalità organizzata comune, a cui veniva attribuita pari valenza politica rispetto a quella che politica era per definizione.

Il clima culturale (culturale) che si respirava sul finire degli anni ’80 e ben fotografato nelle prime battute della premessa ad una riflessione in tema di reati associativi, che avrebbe costituito uno tra i più rilevanti punti di riferimento per le elaborazioni dottrinali degli anni successivi sullo stesso tema:

- a. E un dato pacifico che nell’ultimo quindicennio le varie manifestazioni della criminalità organizzata, sia comune che politica, hanno avuto uno sviluppo accelerato ed intensissimo. Non è questa la sede per ricercare le cause di questo svi-

³³¹ A. CORVI, *Partecipazione e concorso esterno: un’indagine sul diritto vivente*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 2004, p. 244.

³³² *Ibid.*, p. 22.

luppo [...]; basterà qui ricordare che i due esempi - non storici, ma attuali - del terrorismo e delle organizzazioni mafiose e camorriste dimostrano con la forza dei fatti che l'ordinamento penale si è trovato ad affrontare fenomeni nuovi, sia sul terreno qualitativo che su quello quantitativo.

b. Ma vi è di più: lo sviluppo quantitativo ed i mutamenti qualitativi delle varie forme di criminalità organizzata sono andati di pari passo con la crescente incidenza politica del fenomeno. Al riguardo, l'elemento di maggior rilievo è che la valenza politica non è solo prerogativa, come è del tutto ovvio, dei fatti riconducibili ai reati associativi compresi nel titolo dei delitti contro la personalità dello stato e nelle leggi speciali volte a perseguire la ricostruzione del partito fascista o le altre associazioni di significato squisitamente politico. Analoga, ed a volte maggiore portata politica destabilizzante, è insita in manifestazioni tradizionalmente qualificate come criminalità comune organizzata, quali ad esempio la mafia e la camorra. Quando una organizzazione criminale riesce ad imporre la sua presenza operativa su vaste zone del territorio, al punto da controllare non solo i più disparati traffici illeciti, ma spezzoni dei partiti politici, le amministrazioni locali, il potere bancario, i rapporti economici, i mezzi di informazione, sino ad avere addentellati nei rami periferici delle istituzioni statali preposte alla prevenzione ed alla repressione dei reati; quando il cittadino si trova ad avere due punti di riferimento nei suoi rapporti sociali, politici ed economici - quello rappresentato dagli esponenti del contropotere criminale e quello espresso dai poteri legali - ma non sempre riesce a separare bene l'uno dall'altro, perché il primo è riuscito ad impossessarsi o comunque a controllare spezzoni del secondo; ebbene, quando ciò accade bisogna prendere atto che l'organizzazione criminale, per il solo fatto della sua esistenza, ha una valenza politica destabilizzante, è portatrice di un attacco frontale e concorrenziale ai poteri legali ed al sistema democratico.³³³

Sulla base di tali premesse, il primo corollario, sempre sul piano fenomenologico, è che eguale valenza politica andasse riconosciuta anche

[ad] altre organizzazioni criminali che si sono sviluppate a livello nazionale nei settori dell'economia e della finanza, ovvero hanno posto in essere una sistematica attività di corruzione e di inquinamento di interi settori degli apparati dello stato, a cominciare dai vertici della Guardia di finanza. Il che è tanto più vero se si pone mente alla multiforme attività di quella grande manifestazione di criminalità organizzata che è stata ed è probabilmente tuttora la P2.³³⁴

L'immediatamente successiva interpretazione autentica di quanto appena affermato chiarisce al lettore la portata del corollario così formulato: “quando un gruppo criminale

³³³ G. NEPPI MODONA, *Criminalità organizzata e reati associativi*, cit., pp. 107–108.

³³⁴ *Ibid.*, p. 108.

[...] comune [...] acquista un potere anche economico di grandi dimensioni [...] deve necessariamente avvalersi di coperture politiche, amministrative ed istituzionali ed è quindi portato ad avere una *progettualità politica* [corsivo dell'autore] e comunque a gestire in proprio quei settori dei poteri legali che sono in grado di assicurargli un più agevole sviluppo dei propri affari e in ultima analisi l'impunità"³³⁵. E quale ulteriore corollario discende la ritenuta inadeguatezza sia della struttura, sia della collocazione sistematica dei reati associativi.

Più avanti si avrà modo di ritornare sul punto quando si parlerà a più riprese del rapporto tra tecniche di tipizzazione e collocazione sistematica delle numerose fattispecie associative contemplate dal nostro ordinamento. Ciò che adesso interessa mettere in luce è il diretto riverbero che la prospettata lettura del fenomeno criminale associativo ha sulle norme di diritto sostanziale che ne sono il referente e, più in generale, il diretto rapporto tra *visione del mondo* ed interpretazione del dato normativo, soprattutto quando questo si presti – come emblematicamente accade nel caso di specie – a sensibili oscillazioni interpretative e, quindi, applicative.

Ritornando sui concetti espressi dall'insigne penalista, un esempio di come si possano declinare all'unisono caratteri ereditari del modello repressivo dedicato al contrasto del crimine organizzato e visione del mondo dell'interprete ci viene fornito poche pagine più avanti. Constatato come le fattispecie introdotte nei primi anni di quel decennio siano state formulate impiegando “una nuova tecnica legislativa che non ha nulla in comune con le scelte della legislazione eccezionale o di emergenza a suo tempo emanata contro il terrorismo”³³⁶, ovvero prendendo in considerazione anche fini astrattamente leciti ed adottando un criterio definitorio per descriverne la struttura obiettiva, si sostiene che l'adozione di “queste scelte di tecnica legislativa siano una diretta conseguenza della natura di contropoteri concorrenziali ai poteri legali che caratterizza alcune forme recenti di criminalità organizzata”³³⁷. Passando poi per la seguente definizione di *contropotere*:

³³⁵ *Ibid.*

³³⁶ *Ibid.*, p. 115 “ma è il frutto di un'attenta valutazione fenomenica dei metodi di azione del potere mafioso e della sua capacità di penetrare e di inserirsi nel sistema dei partiti, nella pubblica amministrazione, nelle istituzioni, nel mondo imprenditoriale, bancario, ecc...”

³³⁷ *Ibid.*, p. 113.

Contropotere significa infatti perseguimento di fini ed attività analoghi a quelli dei poteri legali, e quindi formalmente leciti, che divengono illeciti a causa dei metodi adottati per conseguirli, quali ad esempio il carattere occulto e clandestino dell'associazione segreta o la forza di intimidazione dell'associazione di tipo mafioso.

Controparte [refuso, da leggersi contropotere] significa inoltre che l'organizzazione criminale non necessariamente si avvale della tradizionale struttura dell'associazione per delinquere (sede stabile, organizzazione gerarchica interna con rigida distribuzione dei compiti, disponibilità dei mezzi materiali per la commissione dei reati), ma può avere una struttura molto più fluida ed elastica, sostanzialmente coincidente con la rete di rapporti e di connivenze con gli esponenti dei poteri legali ed adeguata agli scopi para-legali, economici o politici, perseguiti. Tipico esempio di questa struttura quasi inafferrabile sul terreno dell'organizzazione e dei mezzi materiali è appunto la penetrazione e talvolta la coincidenza della mafia con le amministrazioni locali, nonché lo svolgimento di attività imprenditoriali, societarie e finanziarie formalmente lecite, foraggiate dal riciclaggio dei profitti del traffico dell'eroina³³⁸

si arriva a sostenere che la tecnica legislativa già sperimentata per mafia ed associazioni segrete “potrà essere utilmente estesa per colpire la realtà di altri *contropoteri criminali* [corsivo dell'autore], per i quali la tradizionale fattispecie dell'associazione per delinquere si dimostra altrettanto inadeguata”³³⁹.

L'elaborazione giurisprudenziale, prima ancora che dottrinale, del successivo quarto di secolo sulla fattispecie di cui all'art. 416 *bis* avrebbe solo in parte confermato l'analisi appena ripercorsa, dimostrando che non sempre fluidità e semplificazioni si dimostrano paganti sotto il profilo dell'efficacia repressiva.

Del resto, inforcare gli occhiali di una *Weltanschauung* particolarmente orientata nell'interpretare (ed applicare) le norme significa spesso sposare una particolare lettura socio-criminologica dei fenomeni criminali sottostanti.

2.2.2. *Fattispecie associative ed analisi socio-criminologiche*

Lasciamo che ad introdurre l'ulteriore spunto di riflessione sia un magistrato:

La comprensione della struttura, del *modus operandi* e degli obiettivi delle macro-organizzazioni criminali sono indispensabili al magistrato nella gestione dei procedimenti per fatti di terrorismo e mafia. Senza una aggiornata capacità di let-

³³⁸ *Ibid.*, p. 114 sul punto, l'A. cita P. ARLACCHI, *La mafia imprenditrice*, Bologna, 1983.

³³⁹ G. NEPPI MODONA, *Criminalità organizzata e reati associativi*, cit., p. 115.

tura di certe connessioni e senza categorie interpretative appropriate si può cadere in decisioni miopi o tra loro contraddittorie (nei diversi gradi del medesimo giudizio). Insomma, il metodo di approfondimento che ricerca massime di esperienza in grado di valorizzare certi elementi non può trascurare il peso delle scienze sociali, soprattutto di fronte alle c.d. macro-organizzazioni. E spesso le esperienze giudiziarie hanno proposto un nuovo modo di leggere le prove fondate sulla costante osservazione di certi fenomeni.³⁴⁰

Di tale tematica ed esprimendo orientamenti differenti si è occupata più volte la Cassazione³⁴¹. Vedremo in che termini di volta in volta, nel prosieguo dell'esposizione. Qui interessa riagganciarsi al ragionamento impostato in precedenza a proposito dell'elaborazione di "paradigmi concettuali alla cui stregua valutare il materiale probatorio"³⁴². Come rappresentato con chiarezza dal magistrato poc'anzi citato, in materia di *criminalità organizzata* la ricerca e la successiva elaborazione di massime d'esperienza diventano la porta d'ingresso nel *thema decidendum* di pre-elaborazioni di fonte sociologica e criminologica.

Tale concetto è ulteriormente sottolineato da un altro magistrato in un recente intervento nel contesto di un convegno avente per oggetto proprio la specifica problematica. Nel passaggio che segue, sarà interessante cogliere come l'incidenza di quelle che sono definite "precomprensioni[i] sociologi[che]"³⁴³ possa avvenire sia in positivo, sia in negativo, come "resistenza ad applicare la fattispecie dell'art. 416 bis"³⁴⁴:

L'impressione è che la netta distinzione tra le due figure nella prassi spesso riposi su una sorta di precomprensione sociologica, trasferita in sede penale in base al modello interpretativo del tipo d'autore. Difficilmente il giudice *si sente* di condannare come partecipe l'uomo delle istituzioni, l'operatore economico, il professionista o il politico "collusi", giacché non li percepisce come "mafiosi", con tutta la carica di stigmatizzazione morale e sociale che una simile qualificazione comporta. Per converso, la contestazione di concorso esterno viene avvertita come più consona rispetto a tali fattispecie concrete. Ed una conferma di tale fenomeno si può cogliere pure nella tendenza a sminuire la valenza "sintomatica" di

³⁴⁰ P. MOROSINI, *La valutazione dell'attività investigativa*, cit., p. 9.

³⁴¹ *Ibid.* tra le massime pertinenti, l'autore cita Cass. 25 marzo 1982, De Stefano, in Foro it. 1983, II, 360; Cass. 16 dicembre 1987, Spatola, in Foro it. Rep. 1987, voce Prova penale, n. 18; Cass. 18 febbraio 1999, Cabib, in Foro it. 1999, II, 631 ss; Cass. 27 aprile 2001, Riina e altri in Cass. pen. 2002, 982 ss.

³⁴² F. VIGANÒ, *Introduzione*, cit., pp. 1-2.

³⁴³ A. INGROIA, *La prassi giudiziaria fra modello causale e modello organizzatorio*, in L. PICOTTI *et alt.* (a cura di), *I reati associativi*, cit., p. 210.

³⁴⁴ *Ibid.*, p. 211 sub nota 2.

certi comportamenti quando sono attribuiti a soggetti esterni all'organizzazione criminale, che non corrispondono allo stereotipo del mafioso (come nel caso dei c.d. "colletti bianchi").³⁴⁵

Orbene, tralasciando la questione relativa all'*an* ed al *quantum* tale veicolazione sia compatibile con i noti parametri costituzionali cui una fattispecie incriminatrice deve uniformarsi, tale peculiare dinamica della *giurisprudenza creativa* in tema di associazione mafiosa – ma il discorso vale in misura variabile anche per le altre fattispecie associative – vale sicuramente ad evidenziare un altro effetto della (eccessiva) indeterminatezza di tale norma incriminatrice (e di molte delle altre appartenenti alla medesima famiglia), ovvero quello delle talora sensibilmente differenti *prassi applicative* adottate nelle diverse aree territoriali del Paese, con particolare riferimento a quelle dove vengono a localizzarsi non i nuclei originari, ma le *proiezioni* più o meno *qualificate* delle cc.dd. *mafie endogene*.

Esplicitando meglio il discorso, può capitare – ed in effetti è capitato e capita – che, di fronte a materiale di analoga consistenza probatoria, la differente *sensibilità valutativa* dei collegi chiamati a giudicare determini differenti esiti del giudizio circa la stessa esistenza ed operatività dell'associazione, in relazione al diverso contesto territoriale di riferimento.

E ciò non stupisce, in quanto in un diritto penale del fatto ed in un processo penale "tarato" sulla ricostruzioni di fatti non appare trovare spazio un pre-giudizio sulla correttezza del modello socio-criminologico da prendersi a riferimento.

2.3. Il ruolo delle fattispecie associative nel "sottosistema" penale

Quanto alla loro ruolo *politico-criminale*, con il modello *de quo* si "persegue (almeno in teoria) una funzione di *tutela anticipata*"³⁴⁶ rispetto al pericolo che vengano lesi i beni giuridici tutelati dai cc.dd. *reati-fine*.

Con riferimento, invece, alla funzione svolta nell'economia del "sottosistema", è stato osservato come esse 1) "esprimano la duplice funzione di contribuire alla definizione normativa di *criminalità organizzata* [corsivo dell'autore]" e di costituire "il pre-

³⁴⁵ *Ibid.*, pp. 210–211.

³⁴⁶ G. FIANDACA - E. MUSCO, *Dir. pen. P.S.*, cit., vol. I, p. 34.

sidio più avanzato della sua repressione”³⁴⁷, nonché come 2) la loro “autonoma punibilità, a prescindere dalla realizzazione dei delitti scopo del sodalizio criminale, val[ga] a inquadrare nella fattispecie criminosa il *momento*, per così dire, *statico* [corsivi dell’autore] dell’organizzazione criminale: in tal senso la riferibilità dei delitti associativi alla criminalità organizzata non è meramente eventuale come per tutte le ipotesi che positivamente ne delineano la funzione”³⁴⁸.

Prima di sintetizzare brevemente – in coerenza con le finalità dichiarate del presente lavoro – i principali aspetti di criticità di tali fattispecie così per come enucleati ed affrontati da dottrina e giurisprudenza, corre l’obbligo di anticipare un giudizio di valore che nasce dalla quotidiana esperienza applicativa.

Avendo a mente il modello criminologico di *rete criminale* che si è tentato di tratteggiare nel precedente capitolo, appare sin troppo evidente che un approccio repressivo mirato ai soli reati-fine – che potremmo definire *sintomatico* – sarebbe senz’altro perdente, almeno *a sistema invariato*. Infatti: 1) l’episodico manifestarsi dei singoli reati scopo, peraltro nemmeno scontato, quasi mai consente di per sé solo *analisi di contesto* accurate, essendo la loro accuratezza legata in buona parte alla conoscenza della struttura di ciascun *nodo* del *network*, della loro dislocazione e delle relative interrelazioni. E ciò in quanto 2) nel corso delle indagini e dei conseguenti giudizi su ciascun singolo episodio criminoso, tali elementi di conoscenza risulterebbero in gran parte ultronei rispetto al *thema probandum* e quindi non verrebbero ricercati, raccolti ed accertati. Inoltre, come è stato giustamente osservato anche in dottrina³⁴⁹, spesso la differenziazione dei ruoli, tipica dei contesti associativi criminali, comporta che la commissione dei reati scopo venga affidata a soggetti di livello inferiore, alla *manovalanza*, con la conseguenza che la mancata criminalizzazione del contesto medesimo impedirebbe o, quantomeno, renderebbe molto più disagiata l’accertamento delle responsabilità dei *vertici*. E ciò è tanto più vero, quanto più cresce la complessità del sodalizio indagato.

³⁴⁷ G. INSOLERA, *Diritto penale e criminalità organizzata*, Bologna, 1996, p. 49. Sul punto, v. supra, Cap. I, par.

³⁴⁸ *Ibid.*; sulla distinzione tra reati esclusivamente di criminalità organizzata e reati eventualmente di criminalità organizzata nel senso della negazione di tale distinzione ai fini dell’individuazione della relativa definizione normativa cfr. A. INGROIA, *Le nozioni normative di “criminalità organizzata” e di “mafiosità,”* cit., p. 4.

³⁴⁹ G. SPAGNOLO, *Criminalità organizzata e reati associativi: problemi e prospettive*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1998, p. 1162.

Per contro, le *indagini* dirette ad accertare la struttura e la persistenza organizzativa di un gruppo criminale (corrispondente ad un singolo nodo o ad un macro-nodo della rete, a sua volta composto da più nodi che, in tal caso, corrispondono a più articolate strutture organizzative della singola consorceria) normalmente sono in grado di evidenziare non solo gli elementi di prova pertinenti al sodalizio indagato, ma anche tutti i *link* di questo con altri che operano nello stesso settore o in altri, ponendo di fatto le basi per la prosecuzione degli sforzi investigativi in altre direzioni.

A fronte, quindi, di una innegabile e crescente tendenza alla commissione di delitti in forma organizzata o, meglio, *in network*, la rinuncia alla parte più qualificata degli strumenti sostanziali che compongono il modello repressivo della *criminalità organizzata* avrebbe, in ultimo, il pernicioso effetto di privare in primo luogo il legislatore – che però conserverebbe lo strumento delle Commissioni parlamentari d’inchiesta, pur sempre dotate dei poteri corrispondenti a quelli della magistratura penale – e, a seguire, le agenzie di controllo sociale del più efficace tra gli strumenti di analisi del fenomeno disponibili.

In questo senso, è possibile riqualificare positivamente anche la funzione processuale di tali fattispecie. Infatti, da più parti si è sostenuto che, almeno nella loro prassi applicativa, le figure criminose associative si prestano a svolgere la funzione di mero *appiglio tattico*, fornendo *scorciatoie probatorie*³⁵⁰ da percorrere al fine di pervenire a condanna sia quando manchino le prove della commissione dei reati fine, sia, in senso inverso, quando dai reati-fine – della cui commissione si è raggiunta la prova – si vuole desumere l’esistenza del sodalizio o la partecipazione ad esso.

³⁵⁰ sull’uso del reato associativo in chiave di scorciatoia probatoria, cfr. G. FIANDACA - E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, cit., vol. I, p. 34 *sub* nota (2); G. FIANDACA, *I reati associativi nella recente evoluzione legislativa*, in G. MELILLO *et alt.* (a cura di), *Il coordinamento delle indagini*, cit., p. 2; F. ALBEGGIANI - G. FIANDACA, *Struttura della mafia e riflessi penal-processuali*, in *Foro it.*, vol. II, 1989, p. 77 ss.; G. INSOLERA, *Diritto penale e criminalità organizzata*, cit., pp. 50–51; P. MAGGIO, *Il testimone “forte”: specificità ed anomalie della prova dichiarativa nei processi di criminalità organizzata*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 2, 2006, p. 225 ss.; G. NEPPI MODONA, *Il problema della prova nei reati associativi e la prospettata riforma dell’art. 192 c.p.p.*, in *Gazz. giur.*, 36, 1997, p. 1 ss.; circa la necessità di “confezionare degli strumenti normativi capaci di individuare massime di esperienza affidabili”, quale antidoto contro la degenerazione in scorciatoie probatorie, cfr. P. MOROSINI, *Contiguità alla mafia e responsabilità penale. Il patto di scambio politicomafioso*, relazione dattiloscritta, Incontro di studio organizzato dal C.S.M. a Palermo il 1 dicembre 2004, p. 11.. Circa la possibilità di dedurre la prova dell’associazione dalla commissione dei reati fine, *ex plurimis*, Cass., Sez. V, luglio 2004, Scarcella, in *Guida dir.*, 2004, 36, 37; Cass., Sez. Un., 28 marzo 2001, Cinalli, in *Cass. pen.*, 2002, 2662. *Contra*, nel senso di un più limitato valore probatorio della commissione dei reati fine: Cass., Sez. I, 29 maggio 1997, Pesce, in *Arch. it. proc. pen.*, 1997, 689; Cass., Sez. I, 22 dicembre 1997, Nikolic, in *Cass. pen.*, 1999, 846.

Se da una parte è innegabile che tali osservazioni colgano nel segno, dall'altra non si può non osservare che la funzione para-processuale svolta dalle fattispecie associative nel senso prima richiamato – ovvero quella di consentire, nella fase delle indagini, prima ancora che nel processo, l'individuazione degli snodi vitali delle organizzazioni criminali, nonché delle loro interrelazioni – espliciti effetti la cui incidenza positiva supera di gran lunga il rischio comunque insito nella congenita indeterminatezza dei reati associativi.

Né, d'altro canto, appare plausibile mettere in discussione la funzione per così dire *investigativa* svolta dalle fattispecie associative in base al rilievo che, talvolta, la loro iniziale configurazione possa essere funzionale ad accedere a mezzi di ricerca della prova (intercettazioni *in primis*) che, con riferimento ai supposti reati-fine, sarebbero totalmente preclusi oppure permessi ma con modalità maggiormente rigorose e, quindi, meno proficue sotto il profilo investigativo³⁵¹. Infatti, tale tipologia distorsiva non è in grado di incidere sul piano sostanziale – come invece accade per le ricordate *scorciatoie processuali* –, risolvendosi in una questione di *clinica processuale*.

Orbene, se così è, non si può negare che il ricorso ad un numero crescente di sempre più specializzati reati associativi costituisca, ad oggi, l'unico strumento veramente efficace a disposizione delle agenzie della repressione penale per garantire l'ordinato vivere civile in un contesto di accresciuta tutela di una sempre più vasta gamma di diritti riconosciuti al singolo e di *globalizzazione* dei rapporti economici. Ciò nondimeno, anche l'operatore del diritto meno sensibile non potrà esimersi dal riconoscere come l'adozione di un tale armamentario 1) dal punto di vista sostanziale, presenti in effetti molteplici profili di criticità, in termini sia di compatibilità con alcuni fondamentali precetti costituzionali, sia di coerenza sistematica e, 2) da quello processuale, comporti uno spostamento dell'attenzione, soprattutto in termini di garanzia del singolo, sulla scelta e la calibrazione degli strumenti probatori ammessi dal sistema.

³⁵¹ in chiave puramente descrittiva, cfr. sul punto F. VIGANÒ, *Terrorismo, guerra e sistema penale*, cit., p. 662; in chiave più critica, cfr. anche D. SIRACUSANO, *Relazione introduttiva*, in G. INSOLERA - G. GIOSTRA (a cura di), *Lotta alla criminalità organizzata: gli strumenti normativi [atti della Giornata di studio, Macerata, 13 maggio 1993]*, Milano, 1995, p. 15.

2.4. Fattispecie controverse

Il dibattito legato all'opportunità di mantenere nell'ordinamento penale – o addirittura di concepirne di nuove e più specializzate – fattispecie associative che, in quanto in tutto o in parte derogatorie al principio espresso dal noto brocardo *cogitationis poenam nemo patitur*, appaiono “pericolos[e] per la collettività in generale”³⁵² non è fatto recente. Di esso, infatti, può trovarsi traccia eloquente negli scritti di Carrara già nella seconda metà del XIX secolo: “Il titolo di reato che corre nella pratica toscana sotto il nome di *associazione a delinquere* ha la sua storia, ma non può dirsi che abbia ancora la sua teorica esatta, completa e concorde nelle legislazioni contemporanee”; ed ancora “[essa] è una associazione che vuole essere punita eccezionalmente perché la sua costituzione aggredirà i diritti, possibilmente, di tutti i consociati, e non limitativamente i diritti di alcuni cittadini come nell' accordo ad un delitto determinato”³⁵³

Il manifestarsi della violenza terroristica nel corso degli anni '70 del secolo scorso, prima e l'emergenza mafiosa del decennio seguente, poi, portarono ad una “riscoperta”³⁵⁴ delle fattispecie associative già ben rappresentate nel codice Rocco ed alla successiva introduzione di nuove e più specializzate, come nel caso dell'associazione mafiosa (1982) e dell'associazione finalizzata al traffico di stupefacenti (1990).

E proprio “il moltiplicarsi dei processi penali incentrati sulla contestazione di delitti associativi”³⁵⁵ ha alimentato diversi filoni critici nei confronti di tali fattispecie. Il primo rilievo, come già evidenziato, richiama le possibili manipolazioni legate al ricorso – nella prassi – ai reati associativi *per fini processuali*.. Questo tipo di prassi ha indotto in parte della dottrina la formulazione di proposte di limitazione del ricorso alle fattispecie associative in generale, fino ad ipotizzare una loro totale eliminazione, eventualmente sostituite dalla previsione di una o più aggravanti *ad hoc*.

Tale ultima tendenza più radicale si fonda sul rilievo che il più delle volte l'associazione viene scoperta e perseguita solo dopo la commissione di un numero sufficiente di reati-obiettivo e ciò farebbe quindi venir meno la *ratio* della già richiamata

³⁵² S. ALEO, *Sistema penale e criminalità organizzata*, cit., pp. 1–2.

³⁵³ *Ibid.*; l'A. cita alcuni brevi passaggi da F. CARRARA, *L'associazione a delinquere secondo l'abolito codice toscano*, *Enciclopedia giuridica italiana*, vol. I, Milano, 1884, p. 1116–7.

³⁵⁴ G. INSOLERA, *Diritto penale e criminalità organizzata*, cit., p. 49.

³⁵⁵ *Ibid.*, p. 50.

anticipazione della tutela posta a fondamento dell'autonoma repressione del fenomeno associativo, potendosi pervenire ai medesimi risultati perseguendo i soli reati scopo.

Tra le tesi di chi propugna l'indispensabilità del ricorso a tali strumenti di diritto penale sostanziale e chi li vuole cancellare del tutto dal nostro ordinamento si colloca una serie di tesi intermedie, che, cercando di superare in modo organico e convincente i profili di criticità presentati da tali soluzioni repressive, passano in genere dal tentativo di fornire un inquadramento sistematico di tali fattispecie che sia più rispettoso dei parametri costituzionali richiamabili in materia, ad iniziare da quelli rinvenibili nell'art. 18 Cost..

2.5. Inquadramento sistematico e tecniche di tipizzazione

Osservando il vasto panorama del nostro ipertrofico ordinamento penale, è possibile scorgere una differente articolazione del “modello di reato associativo [...] in funzione della tecnica di tipizzazione utilizzata dal legislatore”³⁵⁶. Scorrendo l'elenco delle numerose fattispecie in questione, infatti, non è difficile rendersi conto che 1) alcune di esse appaiono connotate da “una struttura essenziale e scarna, perché ruotano fondamentalmente attorno al mero fatto associativo”³⁵⁷ e 2) altre presentano una struttura in cui vengono meglio specificate “le caratteristiche dell'apparato strumentale di cui l'associazione deve dotarsi per raggiungere gli obiettivi perseguiti”³⁵⁸.

Nel primo gruppo rientra l'associazione per delinquere di cui all'art. 416 c.p. e l'associazione finalizzata al narcotraffico punita ex art. 74 TULS. Nel secondo rientrano l'associazione mafiosa punita ex art. 416 *bis* c.p., l'associazione segreta tipizzata ex art. 1 e ss. della legge 25 gennaio 1982, n. 17³⁵⁹, nonché l'associazione punita ex art. 270 *bis* c.p.³⁶⁰.

Altro criterio idoneo ad essere valorizzato in chiave sistematica può essere individuato nella “presenza o meno di una precisa qualificazione sul piano di illiceità penale delle finalità in vista delle quali l'associazione è costituita ed opera, e ciò in termini generali o limitati a determinate fattispecie di delitti-scopo; laddove questa esplicita carat-

³⁵⁶ G. FIANDACA - E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, cit., vol. I, p. 36; sul punto, cfr. anche G. DE VERO, *I reati associativi nell'odierno sistema penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1998, p. 386.

³⁵⁷ G. FIANDACA - E. MUSCO, *Dir. pen.. P.S.*, cit., vol. I, p. 36.

³⁵⁸ *Ibid.*

³⁵⁹ *Ibid.*; cfr. anche G. DE VERO, *I reati associativi nell'odierno sistema penale*, cit., p. 387 sub nota (8).

³⁶⁰ G. DE VERO, *I reati associativi nell'odierno sistema penale*, cit., p. 388 sub nota (9).

terizzazione è assente, subentra una connotazione degli obiettivi del sodalizio che degrada da profili di antiggiuridicità [...] obiettiva e/o materiale a lineamenti di sostanziale liceità”³⁶¹

Tra le fattispecie di portata generale, sono collocabili sia quella di cui all'art. 416 c.p., sia l'associazione mafiosa di cui all'art. 416 bis, "limitatamente alla prima delle molteplici finalità associative ivi delineate"³⁶². Tra quelle "con programma limitato a determinate tipologie delittuose", vanno invece collocate l'associazione finalizzata al narcotraffico ex art. 74 TULS e quelle punite ex artt. 305 e 306 c.p.. Nella misura in cui queste ultime, però, prevedono quale oggetto sociale la commissione di “uno dei delitti indicati nell’art. 302” c.p., “potrebbe dubitarsi della loro riferibilità alla categoria stessa dell’associazione per delinquere da parte di chi ritiene essenziale al profilo di questa il carattere indeterminato del programma delittuoso”³⁶³.

Altro piano di analisi sistematica delle fattispecie associative riguarda il “duplice livello di determinazione della struttura materiale dell’illecito”³⁶⁴ che le caratterizza, ovvero quello che attiene all’esistenza dell’associazione criminale in sé considerata e quello delle condotte individuali, “che definiscono altrettanti ruoli ascrivibili ai soggetti coinvolti nella genesi e nella vita del sodalizio”³⁶⁵.

Tracciate sinteticamente le linee guida in tema di inquadramento sistematico, occorre ora procedere all’analisi dei problematici profili di costituzionalità di tale categoria di reati. E non solo alla luce di quanto stabilito ex art. 18 Cost. – che appare il referente più ovvio cui rivolgersi – ma anche di altri non meno importanti principi costituzionali, ovvero del principio di *sufficiente determinatezza* della fattispecie, di *materialità* e di *offensività* del fatto incriminato, nonché di *personalità* della responsabilità penale³⁶⁶.

³⁶¹ *Ibid.*, p. 387.

³⁶² *Ibid.* sub nota (5).

³⁶³ *Ibid.* sub nota (5); l’A. cita G. DE FRANCESCO, *Associazione per delinquere e associazione di tipo mafioso*, in *Digesto delle discipline penali*, vol. I, 1987, p. 295 ss.; e, per la compatibilità dell’associazione per delinquere con un programma delittuoso definito, cfr. G. DE VERO, *Tutela penale dell’ordine pubblico. Itinerari ed esiti di una verifica dogmatica e politico-criminale*, Milano, 1988, p. 263 ss.

³⁶⁴ G. DE VERO, *I reati associativi nell’odierno sistema penale*, cit., p. 385.

³⁶⁵ *Ibid.*

³⁶⁶ *Ibid.*, p. 386; sul punto, l’A. richiama, per tutti, la chiara impostazione di G. FIANDACA, *Criminalità organizzata e controllo penale, Evoluzione e riforma del diritto e della procedura penale. Studi in onore di Giuliano Vassalli*, vol. II, Milano, 1991, p. 48 ss.

3. I delitti di associazione politica

In questa famiglia di reati³⁶⁷ rientrano anzitutto le fattispecie associative previste nel Titolo I del Libro II del codice Rocco, “delitti contro la personalità dello Stato”, dedicato ai c.d. *delitti politici*, collocati – com’è stato autorevolmente osservato³⁶⁸ – “[a]l primo posto [...] nella gerarchia dei beni protetti nella *parte speciale* del codice penale”. Nonostante tale inquadramento sistematico sia stato o sia tuttora proprio di sistemi penali di ben diversa estrazione ideologica – come nel caso del codice Zanardelli o dello *Strafgesetzbuch* tedesco –, quale espressione dell’insopprimibile istinto di autoconservazione connaturato ad ogni ordinamento giuridico, la matrice ideologica che caratterizzava il codice vigente alla nascita è stata individuata in alcuni indici sintomatici³⁶⁹, ovvero 1) nel numero più che doppio delle *fattispecie politiche* rispetto a quelle contemplate nel codice previgente; 2) nella neo-previsione di fattispecie finalizzate alla repressione “[de]l mero dissenso politico, a garanzia della tenuta del partito unico fascista”³⁷⁰; 3) nella tendenziale anticipazione della punibilità, mediante il frequente ricorso “[a]lla figura *dell’attentato*, concepito allora come modello delittuoso idoneo a reprimere fatti non ancora rilevanti alla stregua del ‘tentativo’”³⁷¹; 4) nel rigorismo sanzionatorio³⁷².

³⁶⁷ Per i necessari approfondimenti in tema di reati associativi politici, cfr. R. MESSINA, *Introduzione allo studio dei delitti contro la personalità interna dello Stato*, Milano, 1981; T. PADOVANI, *Bene giuridico e delitti politici. Contributo alla critica ed alla riforma del titolo I libro II c.p.*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1982; G. MARCONI, *I delitti contro la personalità dello Stato*, Milano, 1984; G. DE FRANCESCO, *I reati di associazione politica: storia, costituzione e sistema nell’analisi strutturale delle fattispecie*, Milano, 1985; G. DI LEO, *Il delitto politico negli anni ’70*, in *Riv. pen.*, 1998; M. PELISSERO, *Reato politico e flessibilità delle categorie dogmatiche*, Napoli, 2000; S. ALEO, *Struttura delle figure delittuose associative: sovversiva, terroristico-eversiva, mafiosa*, in M. BARILLARO (a cura di), *Terrorismo e crimini contro lo Stato*, cit.; G. INSOLERA, *Delitto politico e crimini associativi: le possibili connessioni*, in M. BARILLARO (a cura di), *Terrorismo e crimini contro lo Stato*, cit.

³⁶⁸ G. FIANDACA - E. MUSCO, *Dir. pen.. P.S.*, cit., vol. I, p. 1.

³⁶⁹ *Ibid.*

³⁷⁰ *Ibid.*

³⁷¹ *Ibid.*, pp. 1–2.

³⁷² Sulla matrice politico-ideologica dell’impianto originario dei delitti politici nel codice Rocco, cfr. G. FIANDACA, *Il codice Rocco e la continuità istituzionale in materia penale*, in *La questione crim.*, 1981, p. 67 ss.; M. ROMANO, *Il codice Rocco e i lineamenti di una riforma del diritto penale politico*, in *La questione crim.*, 1981, p. 145 ss.; R. MESSINA, *Introduzione allo studio dei delitti contro la personalità interna dello Stato*, cit.; T. PADOVANI, *Bene giuridico e delitti politici. Contributo alla critica ed alla riforma del titolo I libro II c.p.*, cit., p. 1 ss.; E. GALLO - E. MUSCO, *Delitti contro l’ordine costituzionale*, Bologna, 1984, p. 17 ss.; G. MARCONI, *I delitti contro la personalità dello Stato*, cit.; M. PELISSERO, *Reato politico*, cit.; S. MOCCIA, *La perenne emergenza*, cit.

Sempre dal punto di vista sistematico, è stato anche osservato che lo stesso *nomen iuris* del Titolo I, nell'aver evocato una rappresentazione *antropomorfica* dello Stato – diversamente dal codice previgente – che si “accontentava” di tutelarne la “sicurezza” – simboleggia “il contenuto etico e la dimensione totalizzante tipici dello Stato autoritario fascista”³⁷³.

3.1. Fattispecie associative politiche: evoluzione del quadro normativo

Nell'impianto originario del codice, le fattispecie associative ricomprese nella classe dei *delitti politici* erano le *associazioni sovversive* (art. 270 c.p.), le *associazioni antinazionali* (art. 271 c.p.), il delitto di *illecita costituzione di associazioni aventi carattere internazionale* (art. 273 c.p.), il delitto di *illecita partecipazione ad associazioni aventi carattere internazionale* (art. 274 c.p.), il delitto di *conspirazione politica mediante associazione* (art. 305 c.p.), il delitto di *banda armata* (art. 306 c.p.).

Per la parte che qui interessa, tale impianto era rimasto pressoché invariato sino alla fine degli anni '70 del secolo scorso³⁷⁴, quando si registra il primo intervento del legislatore nel più ampio contesto della c.d. *legislazione dell'emergenza*.

L'art. 3 del d.l. 15 dicembre 1979, n. 625³⁷⁵ aveva introdotto il delitto di *associazioni con finalità di terrorismo e di eversione dell'ordine democratico* (l'art. 270 bis c.p.)³⁷⁶. A poco più di un mese dai noti fatti del settembre 2011, tale fattispecie sarebbe stata riformulata (in *associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico*) per effetto dell'art. 1 del d.l. 18 ottobre 2001, n. 374, così come modificato dalla legge di conversione 15 dicembre 2001, n. 438, per la cui trattazione si rimanda oltre.

³⁷³ G. FIANDACA - E. MUSCO, *Dir. pen.. P.S.*, cit., vol. I, p. 2; cfr. anche E. GALLO - E. MUSCO, *Delitti contro l'ordine costituzionale*, cit., p. 150.

³⁷⁴ G. FIANDACA - E. MUSCO, *Dir. pen.. P.S.*, cit., vol. I, p. 4 L'A. osserva che oltre ad essere rimasto pressoché invariato, “la normativa in tema di reati politici è rimasta [...] altresì lettera morta se si prescindere da qualche applicazione giurisprudenziale occasionata dal fenomeno del c.d. irredentismo altoatesino”; circa la giurisprudenza formatasi al riguardo, cfr. E. GALLO, *Principio di offensività e delitti di attentato (note ai margini di una polemica)*, in *Pol. dir.*, 1985, p. 649 ss.; G. DI LEO, *Il delitto politico negli anni '70*, in *Riv. pen.*, 1998, p. 17.

³⁷⁵ convertito, con modificazioni, con legge 6 febbraio 1980, n. 15

³⁷⁶ Nel testo originario, il testo era il seguente: art. 270 bis c.p. (Associazioni con finalità di terrorismo e di eversione dell'ordine democratico) – “Chiunque promuove, costituisce, organizza o dirige associazioni che si propongono il compimento di atti di violenza con fini di eversione dell'ordine democratico è punito con la reclusione da sette a quindici anni.

Chiunque partecipa a tali associazioni è punito con la reclusione da quattro a otto anni.”

Frutto della medesima legislazione emergenziale è anche l'avvio di quella *politica sanzionatoria e carceraria bipolare*³⁷⁷ cui si faceva riferimento nella prima parte di questo lavoro. Infatti, insieme alla nuova fattispecie incriminatrice, all'art. 1, il citato d.l. 625/79 ha introdotto anche l'aggravante ad effetto speciale (non soggetta al *bilanciamento* con eventuali circostanze attenuanti con essa concorrenti) per i reati commessi con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, a cui fa da *pendant* l'introduzione, per i delitti commessi con la medesima finalità, di un'attenuante ad effetto speciale (art. 4, co. 1 del medesimo d.l.) – che peraltro esclude l'applicazione dell'aggravante di cui all'art. 1 – “nei confronti del concorrente che, dissociandosi dagli altri, si adopera per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, ovvero aiuta concretamente l'autorità di polizia e l'autorità giudiziaria nella raccolta di prove decisive per l'individuazione o la cultura dei concorrenti”, nonché di una speciale *causa di non punibilità* (art. 5) per “il colpevole di un delitto commesso per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico che volontariamente impedisce l'evento e fornisce elementi di prova determinanti per l'esatta ricostruzione del fatto e per la individuazione degli eventuali concorrenti”, causa di non punibilità che va così ad affiancarsi a quelle già previste ex artt. 308 e 309 c.p..

Superato l'apice dell'emergenza, nella fase di reflusso verso una parziale normalizzazione ordinamentale, nel 1982 il legislatore penale interviene con una serie di misure di carattere *eccezionale* mitigatorie del *rigore punitivo* con cui si era inteso affrontare la fase precedente. E così, con la legge 29 maggio 1982, n. 304, in tema di delitti commessi con finalità di terrorismo e di eversione, vengono introdotti nuovi casi di non punibilità (art. 1), nuove attenuanti ad effetto speciale in caso di *dissociazione* (art. 2) e di *collaborazione* (art. 3), una più favorevole disciplina del *concorso di pene* (art. 4) e del *tentativo* (art. 5), una disciplina speciale della *sospensione condizionale* della pena (art. 7), insieme ad altre norme speciali di diritto processuale e penitenziario, norme destinate, con alcune eccezioni, a dispiegare i propri effetti entro un brevissimo lasso di tempo. Inoltre, con l'art. 11 della medesima legge, viene fornita l'interpretazione autentica dell'espressione “eversione dell'ordine democratico”, che va intesa come “eversione dell'ordinamento costituzionale”.

³⁷⁷ cfr. sul punto la lucida analisi di F. VIGANÒ, *Terrorismo, guerra e sistema penale*, cit., p. 663.

Qualche anno più tardi, con la sentenza n. 193/1985 della Corte Costituzionale, gli artt. 273 e 274 c.p. vengono dichiarati costituzionalmente illegittimi per il contrasto con il combinato disposto ex artt. 11 e 18 Cost.³⁷⁸.

L'art. 271 c.p. è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 243/2001³⁷⁹, per contrasto con gli artt. 2, 18 e 21 Cost..

L'art. 2 della legge 24 febbraio 2006, n. 85 ha sostituito il testo dell'art. 270 c.p.³⁸⁰

3.2. Reati associativi politici e Costituzione

Si è già avuto modo di sottolineare ripetutamente, in precedenza, come i reati associativi siano congenitamente caratterizzati da una funzione di anticipazione della tutela penale rispetto ai beni giuridici presi in considerazione. Non diversamente accade, quindi, per le numerose fattispecie associative contemplate nel Titolo del codice dedicato ai delitti contro la personalità dello Stato, in relazione ai quali la funzione di anticipazione anzidetta è rivolta ai “supremi interessi dello Stato”³⁸¹, anche se, sul punto e come già osservato in precedenza, dissente parzialmente quella dottrina che ravvisa nelle organizzazioni criminali dei contro-poteri in conflitto con l'ordinamento statale e che, conseguentemente, tende a fondare l'oggetto giuridico di tutela³⁸²

³⁷⁸ Corte cost., 28 giugno 1985, n. 193, in *Gazzetta Ufficiale*, n. 161 bis del 10 luglio 1985. In un passaggio dell'invero breve apparato argomentativo della sentenza, l'estensore – Ettore Gallo – sembra sconfessare la tesi da più parti sostenuta dell'implicita abrogazione dell'art. 273 c.p. – ma il ragionamento vale anche per le altre fattispecie politiche più ideologicamente connotate – se non altro sotto il profilo della competenza a giudicare “[del]la compatibilità rispetto ad essa [Costituzione] delle leggi ordinarie, sieno esse preesistenti o successive” attribuita proprio alla Corte Costituzionale ex art. 134 Cost., così come ricordato dalla precedente Sent. n. 1/1956. L'estensore, inoltre, sembra sostenere che detta questione tanto scontata non fosse, visto che, “[d]'altra parte, il riconoscimento dell'avvenuta abrogazione di una norma rientra nella competenza del giudice ordinario” e che, “[s]e la Corte d'Assise di Palermo ha ritenuto, invece, di rimettere la questione a[lla] Corte [...] si è evidentemente inteso di non riconoscere l'intercorsa abrogazione della norma”.

³⁷⁹ Corte cost., 12 luglio 2001, n. 243, in *Gazzetta Ufficiale*, n. 28 del 18 luglio 2001.

³⁸⁰ Nella formulazione originaria, il testo era il seguente: art. 270 c.p. – “Chiunque nel territorio dello Stato promuove, costituisce, organizza o dirige associazioni dirette a stabilire violentemente la dittatura di una classe sociale sulle altre, ovvero a sopprimere violentemente una classe sociale o, comunque, a sovvertire violentemente gli ordinamenti economici o sociali costituiti nello Stato, è punito con la reclusione da cinque a dodici anni.

Alla stessa pena soggiace chiunque nel territorio dello Stato promuove, costituisce, organizza o dirige associazioni aventi per fine la soppressione violenta di ogni ordinamento politico e giuridico della società.

Chiunque partecipa a tali associazioni è punito con la reclusione da uno a tre anni.

Le pene sono aumentate per coloro che ricostituiscono, anche sotto falso nome o forma simulata, le associazioni predette, delle quali sia stato ordinato lo scioglimento”.

³⁸¹ M. PELISSERO, *Reato politico*, cit., pp. 190–191.

³⁸² argomento già affrontato al precedente sottoparagrafo 2.2. e ripreso da *Ibid.*, p. 191 sub nota 33.

Se così è, quello dei *delitti politici* ed, in particolare, delle relative fattispecie associative rappresenta uno dei terreni più problematici sui quali misurare la compatibilità dell'impianto originario del codice Rocco con l'assetto dei valori espressi dalla Costituzione repubblicana, in quanto “[s]e già nell'intero settore del diritto penale politico l'equilibrio tra potere e libertà è sottoposto a continue tensioni, la disciplina dei reati associativi ne aumenta la precarietà, in quanto l' associazionismo costituisce lo strumento principe per l'esercizio dell'attività politica e per la divulgazione di qualsiasi idea”³⁸³

Pur con angoli visuali differenti e ferma restando una generalizzata richiesta di riforma dell'intera classe di reati, la risposta fornita in merito dalla dottrina è sostanzialmente uniforme: solo il ricorso ad una *interpretazione costituzionalmente orientata* può in qualche modo giustificare la permanenza nell'ordinamento di quelle “norme incriminatrici che recano più visibili le impronte dell'originaria impostazione codicistica dei delitti politici. Sempreché, beninteso, i tentativi di adattamento interpretativo alla Costituzione riescano a mantenersi nei limiti della *tipicità formale* delle fattispecie da adeguare”, pena la violazione del principio di legalità³⁸⁴.

3.3. Terrorismo ed eversione interni e terrorismo (ed eversione) internazionale

Rinunciando a ripercorrere in questa sede le dolorose vicende vissute dal nostro Paese nei cc.dd. *anni di piombo* e legate, tra l'altro, al dilagare del *terrorismo eversivo* interno, va qui solo brevemente ricordato come: 1) tale fenomeno avesse costituito la causa scatenante di un rinnovato interesse della giurisprudenza – e correlativamente della dottrina – per l'arsenale repressivo ormai in disuso già previsto nel codice Rocco, con particolare riferimento ai reati associativi ed alla già discussa fattispecie di cui all'art. 270 c.p., “salvata” dalla Consulta grazie ad una invero controversa interpretazione adeguatrice³⁸⁵; 2) la perdurante assenza del riferimento al terrorismo, prima e di

³⁸³ *Ibid.*, pp. 191–192.

³⁸⁴ G. FIANDACA, *Criminalità organizzata e controllo penale*, cit., p. 6.

³⁸⁵ Corte cost., 18 luglio 1973, n. 142, in *Giur. cost.*, 1973, I, 1413. La questione era stata posta in relazione all'ingiustificata presenza nell'ordinamento di fattispecie, quale quella in esame, che punivano con pena analoga o addirittura superiore fatti puniti da altre norme che sanzionavano delitti di tipo comune, come, ad esempio, l'art. 416 c.p. L'estensore della sentenza afferma: “fermo rimanendo - coerentemente con quanto ora osservato - che resta riservato al legislatore ogni eventuale adeguamento delle previsioni incriminatrici e delle corrispondenti sanzioni alle esigenze attuali, non può negarsi che le figure di reato cui si riferisce l'ordinanza tendono alla protezione di beni e valori essenziali alla pacifica convivenza associata e all'ordinato funzionamento del sistema costituzionale. Tali sono certamente l'esclusione di

una sua definizione legale, poi “non ave[ss]e] creato particolari problemi agli interpreti [... - sia prima sia dopo³⁸⁶ l’introduzione dell’art. 270 *bis*] dal momento che i gruppi terroristici interni allora operanti si proponevano, *altresì*, una finalità *eversiva* dell’ordinamento costituzionale italiano”³⁸⁷ 3) dall’altra, come i pur emersi legami del terrorismo autoctono con quello di matrice internazionale legato, per lo più, alle vicende mediorientali, non avevano determinato l’esigenza di dotarsi di fattispecie associative *ad hoc*, in quanto le pur tragiche manifestazioni di quel terrorismo mediorientale sul suolo italiano avevano puntualmente trovato la possibilità di essere adeguatamente punite con strumenti già presenti nel codice e concretamente applicabili.

Sono gli anni in cui, tra l’altro – come si avrà modo di osservare più partitamente nel prossimo capitolo – la Legge Reale³⁸⁸ estende l’applicazione della *legge antimafia* alle note quattro categorie di persone a c.d. *pericolosità politica*, arretrando la soglia di tutela e, quindi, d’intervento preventivo – ma molti direbbero repressivo – rispetto alla già anticipata soglia rilevante nelle corrispondenti fattispecie associative politiche.

In tale contesto, il termine *terrorismo* fa la sua comparsa nel nostro ordinamento sul finire degli anni ’70 del secolo scorso, con l’introduzione dell’art. 289 *bis* c.p.³⁸⁹. Sempre per far fronte al terrorismo interno³⁹⁰, come già visto poco prima, nel 1980 si assiste all’introduzione dell’art. 270 *bis*³⁹¹, che nel testo contemplava – nonostante il

qualsiasi forma di violenza e di anacronistica cospirazione nella lotta politica, il rispetto delle leggi e la lealtà nei confronti delle istituzioni democratiche (ciò che non esclude, ovviamente, la critica e le eventuali iniziative dirette a riformarle con le procedure costituzionalmente previste), la saldezza anche morale delle forze armate (sent. n. 16 del 1973)”.

³⁸⁶ vds. *infra*, *sub* nota 279.

³⁸⁷ F. VIGANÒ, *Terrorismo di matrice islamica fondamentalistica e art. 270-bis c.p. nella recente esperienza giurisprudenziale*, in *Cass. pen.*, 2007, p. 3954.

³⁸⁸ legge 22 maggio 1975, n. 152

³⁸⁹ “Sequestro di persona a scopo di *terrorismo* o di *eversione*”, introdotto dall’art. 2 del d.l. 21 marzo 1978, n. 59, convertito con modificazioni dalla legge 18 maggio 1978, n. 191. Va ricordato anche che, avendo sostituito lo stesso già citato art. 2 anche l’art. 630 c.p. (“Sequestro di persona a scopo di *estorsione*”), gli artt. 9 *ter* e 10 del medesimo decreto legge estendono le disposizioni del codice penale che richiamano l’art. 630 c.p. e processuali previste per l’art. 630 c.p. anche al delitto di sequestro di persona a scopo di *terrorismo* o di *eversione* punito, appunto, ex art. 289 *bis* c.p..

³⁹⁰ come ricordato in G. CONSO, *Introduzione*, in P. L. VIGNA (a cura di), *La finalità di terrorismo ed eversione*, Milano, 1981 l’introduzione dell’art. 270 *bis* è da ritenersi la reazione del legislatore all’irruzione di un commando armato nei locali della Scuola di Amministrazione aziendale in Via Ventimiglia a Torino avvenuta, appunto, pochi giorni prima dell’intervento legislativo.

³⁹¹ cfr. *supra*, sottopar. 3.1.. Sul punto, cfr. G. INSOLERA, *La normativa sostanziale*, cit., p. 2.

diversamente articolato *nomen iuris* – la finalità di eversione dell’ordine democratico³⁹².

La sopravvenuta coesistenza dell’*associazione sovversiva* punita ex art. 270 c. p. e l’associazione con finalità di terrorismo e di *eversione* dell’ordine democratico punita dall’art. 270 *bis* suscitò più di qualche perplessità: “[p]roblematico era infatti distinguere le nozioni di *eversione* e di *sovversione*, anche in conseguenza della interpretazione consolidatasi a proposito dell’ultimo concetto – in termini di azione programmaticamente violenta – così da renderlo compatibile con il disposto dell’ art. 18 Cost. in tema di libertà di associazione”³⁹³. La prima ricordata³⁹⁴ riformulazione dell’art. 270 c.p. del 2006 ha da ultimo “reso ulteriormente problematica una credibile distinzione tra le aree di applicazione delle due norme”³⁹⁵.

Come già sarà apparso chiaro esaminando le Convenzioni settoriali ONU e la progressione con cui sono state via via adottate con sempre maggior frequenza, sino a culminare, nel 1999, nell’adozione della Convenzione ONU di New York sulla lotta al finanziamento del terrorismo – la cui estrema importanza definitoria apparirà, a breve, in tutta la sua estensione –, tra gli anni ’80 e gli anni ’90 del secolo scorso si è assistito, anche nel nostro Paese, un mutamento di prospettiva con riguardo al fenomeno terrori-

³⁹² *Ibid.* che aggiunge: “[o]ltre a ricordare che la discrasia sussistente tra la rubrica, recante la disgiuntiva ‘e’, ed il corpo della norma, riferito solo alla finalità eversiva, aveva indotto la dottrina a ritenere le due finalità un’endiadi, anche alla luce della rubrica dell’art. 289 bis in cui compariva la disgiuntiva ‘o’, preme qui dar conto dell’interpretazione autentica intervenuta ex art. 11 della L. n. 304 del 1982 che identifica la finalità eversiva con l’eversione dell’ordine costituzionale (italiano).”

³⁹³ *Ibid.*, p. 2; per quanto riguarda la definizione del concetto di “finalità sovversiva”, a parte l’opinione difforme di P. L. VIGNA, *La finalità di terrorismo ed eversione*, Milano, 1981; la dottrina maggioritaria tende ad identificarlo con la “finalità eversiva”, come G. DE FRANCESCO, *I reati di associazione politica*, cit., pp. 73, sub nota 15; l’A. scrive: “se è vero, infatti, che l’eversione dell’ordine democratico si risolve nello sconvolgimento dell’assetto costituzionale, essa non può non comprendere anche gli obiettivi di carattere ‘sovversivo’ e cioè l’instaurazione di un rapporto tra classi e di un’organizzazione economica e dei rapporti sociali diversa da quella accolta dall’attuale sistema costituzionale”; *Commento all’art 3 della l. n°15/1980*, in *La legislazione penale*, 1981, p. 52; si deve quindi ritenere che la differenza linguistica pur esistente tra i termini di “sovversione” e di “eversione” non ha reale portata sostanziale, limitandosi a riflettere il differente contesto socio-politico nel quale le due differenti formule hanno avuto origine; in tal senso, cfr. E. DOLCINI, *Appunti su “criminalità organizzata” e reati associativi*, cit., p. 277; G. FIANDACA, *Il codice Rocco e la continuità istituzionale in materia penale*, cit., p. 83.

³⁹⁴ cfr. *supra* sottopar. 3.1.

³⁹⁵ G. INSOLERA, *La normativa sostanziale in materia di terrorismo internazionale*, cit., p. 2; T. PADOVANI, *Un intervento normativo sordinato che investe anche i delitti contro lo Stato*, in *Guida al diritto*, 14, 2006, pp. 16–17.

stico-eversivo internazionale, sotto il duplice profilo sia emergenziale, sia – conseguentemente – ordinamentale³⁹⁶.

La nuova emergenza riguardava, in particolare, l'operatività in Italia di *cellule* riconducibili al FIS e al GIA algerini, che agivano come *supporto logistico* delle associazioni di riferimento operanti, però, in Algeria. Circa l'applicabilità dell'art. 270 *bis* a tali realtà delinquenziali, la S.C. ebbe modo di esprimersi negativamente: “[I]e *finalità eversive* di *gruppi a specifica connotazione etnica e religiosa* operanti sul territorio nazionale sono *indifferenti* ai fini della possibile integrazione dell'art. 270 *bis* cod. pen. quando queste dirigano la loro azione non contro lo Stato italiano, ma *contro lo Stato estero di appartenenza*”³⁹⁷, mancando qualsiasi riferimento al terrorismo internazionale nella norma medesima e – *ça va sans dire* – “[f]erma restando [...] la punibilità per gli eventuali delitti scopo commessi nell'ambito della nostra giurisdizione”³⁹⁸.

I noti fatti dell'11 settembre 2011 segnano un ulteriore punto di svolta – ancora una volta, insieme, emergenziale ed ordinamentale – nella lotta al terrorismo internazionale. Il sottosistema penale per la criminalità organizzata viene così ulteriormente implementato in tutte le sue componenti, sostanziali e processuali. A proposito di queste ultime, si rimanda al capitolo relativo al *pilastro* processuale del sottosistema³⁹⁹, così come si rimanda oltre per quanto riguarda la modifica delle categorie a c.d. *pericolosità politica* sul versante delle misure di prevenzione⁴⁰⁰.

Dal punto di vista sostanziale, 1) il primo comma della disposizione incriminatrice di cui all'art. 270 *bis* c.p. viene esplicitata anche la *finalità di* terrorismo, che prima mancava, a dispetto, appunto, del titolo del reato; 2) nel tentativo di superare l'appena ricordata posizione della Cassazione, nella medesima disposizione viene inserito il terzo comma: “Ai fini della legge penale la *finalità di* terrorismo ricorre anche quando gli atti di violenza sono rivolti contro uno stato estero, una istituzione e un organismo internazionale”⁴⁰¹. Per meglio comprendere l'esatta portata dell'intervento legislativo, è bene

³⁹⁶ G. INSOLERA, *La normativa sostanziale*, cit., p. 3; G. SALVINI, *L'associazione finalizzata al terrorismo internazionale: problemi di definizione e prova della finalità terroristica*, in *Cass. pen.*, 10, 2006, p. 3366.

³⁹⁷ *Cass. pen.*, Sez. VI, 30 gennaio 1996, n. 561, in *Cass. pen.*, 1997, p. 1332 ss.

³⁹⁸ G. INSOLERA, *La normativa sostanziale*, cit., p. 3.

³⁹⁹ cfr. *infra*, Cap. V

⁴⁰⁰ cfr. *infra*, sottopara. 3.1. Cap. IV

⁴⁰¹ G. INSOLERA, *La normativa sostanziale in materia di terrorismo internazionale*, cit., p. 4 *sub* nota 3; sulla vicenda legislativa, l'A. ricorda: “[v]a ribadito che nel testo originario del d.l. n° 374/2001 la finalità

già sin d'ora ricordare come, a quel tempo non era ancora stata recepita nell'ordinamento interno la già ricordata Convenzione ONU di New York del 1999⁴⁰² – lo sarebbe stata nel 2003, anche se sotto il profilo che ci si accinge ad esaminare non sarebbe stata comunque rilevante –, né era stata ancora approvata e recepita la *decisione-quadro* UE del 13 giugno 2002 (2002/475/GAI), che – come si è già osservato in precedenza – cristallizzava una definizione, non priva di effetti nel nostro ordinamento, di *finalità terroristica* che ricomprendeva anche il concetto di *finalità eversiva*.

Se così è, si capisce allora come il legislatore si fosse sentito libero di non inserire, nella formulazione del terzo comma dell'art. 270 *bis* c.p. la finalità di eversione dell'ordinamento costituzionale. E ciò comprensibilmente e condivisibilmente, in quanto, diversamente optando, avrebbe finito con l'estendere la tutela assicurata dalla norma anche agli ordinamenti costituzionali esteri e, di conseguenza, “con l'affidare al potere giudiziario nazionale una sorta di valutazione del tasso di democrazia, e, quindi, di meritevolezza di tutela dello Stato estero interessato”⁴⁰³. Ma su questo punto, invero molto critico, si avrà modo di ritornare a breve.

3.4. Ancora sull'asserita differenza ontologica tra associazioni terroristiche ed associazioni criminali di matrice comune e mafiosa

Prima di proseguire nell'esame degli strumenti penali disponibili per fronteggiare il fenomeno del terrorismo internazionale e, segnatamente, quello di matrice *jihadista*, occorre brevemente riprendere le fila del discorso relativo alla caratterizzazione criminologica delle differenti forme di organizzazioni criminali operanti a livello globale. In particolare, si è già avuto modo di considerare come la graduale acquisizione, da parte del crimine organizzato – a prescindere dalla matrice – di una sempre maggior mobilità sui rispettivi territori nazionali, prima e successivamente attraverso le frontiere, non-

di terrorismo internazionale costituiva un'autonoma fattispecie di reato, da inserire in un nuovo art. 270 ter, mentre era stata lasciata inalterata la fattispecie utilizzata per la repressione del terrorismo c.d. interno, ex art 270 bis. In sede di conversione, la legge n°438/2001 ha invece sostituito in toto la disposizione dell'art. 270 bis accorpandovi l'ipotesi della finalità di terrorismo anche internazionale”; E. ROSI, *Disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 2, 2002, p. 150 ss.; sul punto, cfr. anche C. PIEMONTESE, *Commento all'art 1 del d.l. 18 ottobre n. 374*, in *Legisl. pen.*, 2002, p. 777 ss.

⁴⁰² adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 9 dicembre 1999 e resa esecutiva in Italia con legge 14 gennaio 2003, n. 7

⁴⁰³ G. INSOLERA, *La normativa sostanziale*, cit., p. 4.

ché di una sempre più disinvolta capacità di operare sui mercati internazionali di beni e servizi leciti, para-leciti ed illeciti e su quelli finanziari abbia profondamente modificato le *modalità d'interazione*, per così dire inter-gruppo, al punto che attualmente il modello che maggiormente appare idoneo a dar conto, nel suo complesso, del fenomeno criminale organizzato è quello di *network criminale*. In tale modellizzazione, ciascun gruppo – senza distinzione di matrice, di dimensione, di connotazione etnica o strutturale o di *target* criminale di riferimento – rappresenta un *nodo* in grado di stabilire legami con gli altri, stabilendo rapporti a geometria e contenuto variabili con grande flessibilità e velocità.

Riflettendo sulle più recenti acquisizioni giurisprudenziali in materia di terrorismo internazionale e, in particolare, sui problemi conseguenti alla “scelta prioritaria effettuata dal nostro legislatore [circa] l'utilizzazione dell'incriminazione della partecipazione alla struttura associativa”⁴⁰⁴, è stato osservato che esistono “differenze strutturali tra le associazioni terroristiche internazionali e le associazioni per delinquere fino ad oggi conosciute nell'ambito della criminalità organizzata (pur con le evoluzioni della rigida struttura gerarchica del passato in conseguenza della globalizzazione dei fenomeni criminali) e nell'ambito delle organizzazioni di terrorismo interno” e che il “terrorismo internazionale, soprattutto quello a matrice islamica, [è] caratterizzato da una *struttura cellulare*, con maggiore flessibilità di formazione e rimodulazione nello spazio tra gli Stati, anche in tempi diversi, spesso connotato da una sporadicità ed occasionalità di incontri fisici diretti tra i partecipi al gruppo (che privilegiano invece l'uso di *chat* o di *virtual communities* in internet e di estrema ‘volatilità’ di tali strutture)”⁴⁰⁵.

Orbene, osservato ulteriormente che il tradizionalmente ritenuto “radicamento territoriale de[i] grupp[i] (ad esempio colonna romana o marchigiana delle Brigate Rosse, Cosa nostra con le sue province e mandamenti), [così come] emerso a tutt'oggi in riferimento alla criminalità organizzata di stampo mafioso e non”⁴⁰⁶ rappresenta una manifestazione fenomenica sempre più residuale, appare discutibile continuare risolvere in termini di sostanziale differenza, almeno con riferimento alle caratteristiche così attribuite alle diverse forme di criminalità organizzata. Se, per un momento, ci si soffermas-

⁴⁰⁴ E. ROSI, *Terrorismo internazionale: anticipazione della tutela penale e garanzie giurisdizionali*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 4, 2008, para. 3.

⁴⁰⁵ *Ibid.*

⁴⁰⁶ *Ibid.*

se a riflettere sulle affinità tra le diverse organizzazioni criminali anziché sulle differenze, si potrebbe scoprire che tutte le forme di crimine organizzato hanno la medesima esigenza di interagire all'interno dell'unico network globale e ciò, ormai, per gran parte delle rispettive esigenze operative e di sussistenza.

Si pensi, anzitutto, alle c.d. *esigenze logistiche* che, da sempre, le cellule delle più diverse organizzazioni terroristiche internazionali soddisfano proprio dalle retrovie italiane, con particolare riferimento alla raccolta di fondi – che vanno poi trasferiti all'estero – o alla produzione o comunque al reperimento di documenti falsi – attività che quasi mai possono avvenire completamente in proprio – o all'autofinanziamento attraverso il traffico di stupefacenti – come già più volte documentato – o, ancora, al reperimento di armi ed esplosivi.

Per altro verso, le modalità d'interazione intra- o inter-gruppo vanno sempre più uniformandosi, facendo ormai tutti i gruppi criminali ampio ricorso a tecnologie che limitano grandemente la necessità di frequenti incontri personali.

D'altro canto, ogni momento d'interazione tra le diverse micro- o macro-organizzazioni criminali costituisce un punto di debolezza, che crea un *vulnus* tra le maglie delle rispettive organizzazioni, in quanto è il momento in cui i rispettivi agenti devono venire a patti con i propri ordinari moduli organizzativi ed operativi, abbassando pericolosamente – per loro, s'intende – la guardia.

Anche il seguente rilievo, seppur apparentemente suggestivo di risolvere in termini di differenza il confronto tra le organizzazioni criminali più *tradizionali* e quelle *cellulari* tipiche del terrorismo internazionale di matrice confessionale, a ben vedere si muove nella direzione appena accennata: “[d]al fenomeno terroristico manifestato negli ultimi tempi, invece, risulta ormai evidente la necessità di pensare più ad un insieme di cellule operative, che si formano anche in relazione a singoli progetti, collegate in rete tramite un *network*, in grado di mettere in relazione le persone che condividono i medesimi ideali criminali senza altro fondamento strutturale associativo che non il collegamento, la finalità terroristica ed il concreto obiettivo”⁴⁰⁷.

Quale conclusione interlocutoria di tale breve riflessione – funzionale, tra l'altro, anche ad affrontare il *nodo* relativo ai *compendi* o *standard probatori*, che verrà affron-

⁴⁰⁷ *Ibid.*

tato in seguito – sorge quindi l’interrogativo se proprio la segnalata incongruenza del fenomeno terroristico *de quo* rispetto ai modelli interpretativi elaborati dalla giurisprudenza rispetto alle differenti fattispecie associative corrispondenti – associazione mafiosa e narco-associazione *in primis* – non sia la spia di un necessario cambiamento di approccio non tanto e non solo rispetto al fenomeno associativo terroristico, quanto invece rispetto al più generale fenomeno della criminalità organizzata nel suo complesso.

3.5. Le pregiudiziali (*rectius*, pre-cognizioni) socio-culturali

Tra i concetti-chiave ormai acquisiti nello strumentario tecnico di chiunque si voglia occupare, oggi, di terrorismo internazionale figurano certamente quello di *terrorismo globale* e di *guerra asimmetrica*. Entrambi recano una gamma di accezioni che si collocano tra i consueti ed opposti poli del *luogo comune* e del *paradigma*, in questo caso insieme socio-culturali e geopolitici.

Venendo al primo concetto, quello di *terrorismo globale* esso vorrebbe differenziare tra forme di terrorismo (pur sempre dotate di dimensione) transnazionale che abbiano o meno “interlocutori in realtà statuali nazionali o in organismi sovranazionali”⁴⁰⁸ e quelle per così dire di *nuovo conio* di matrice *qaedista*, che si differenzerebbe dalle altre forme non solo per l’asserita totale assenza dei citati referenti – “se non nei termini di azioni devastanti ed esemplari rivolte contro di ess[i] (principalmente U.S.A., Russia, Israele e loro alleati)”⁴⁰⁹ – e per la difficoltà di fornirne “una descrizione in termini organizzativi[, ...consistendo in] una rete di cellule pronte a raccogliere indicazioni e messaggi provenienti da un incontrollabile sistema di comunicazione mondiale”⁴¹⁰ – “la stessa Al Qaeda avendo sin qui operato [...] al tempo stesso come un logo, come una centrale ideologica e un centro di finanziamento, più che come una vera e propria ‘centrale del terrore’”⁴¹¹ – ma anche per sostanziarci in una forma di “terrore religioso” che “non ha, se non marginalmente, rivendicazioni nazionalistiche, o separatistiche o politico rivoluzionarie” – potendosi “parla[re] piuttosto di ‘messianesimo’” –.

⁴⁰⁸ G. INSOLERA, *La normativa sostanziale*, cit., p. 10.

⁴⁰⁹ *Ibid.*

⁴¹⁰ *Ibid.*

⁴¹¹ F. VIGANÒ, *Terrorismo di matrice islamica*, cit., p. 3979 richiamando; S. ROMANO, *Anatomia del terrore: colloquio con Guido Olimpio*, Milano, 2004, p. 23 ss.

I problemi che crea il ricorso – talora abusivo – a tale concetto afferiscono a due ambiti differenti. Il primo riguarda 1) l’assorbente polarizzazione dell’attenzione su una sola delle multiformi manifestazioni del terrorismo internazionale di matrice confessionale, peraltro in assenza di ricostruzioni certificabili se non facendo ricorso alle tanto vituperate fonti d’intelligence o, peggio ancora, alle fonti mass-mediatiche che – nella migliore delle ipotesi – possono solo disporre di sottoprodotti adeguatamente edulcorati delle prime.

Il c.d. *terrorismo globale* non si esaurisce nell’organizzazione quaedista. La stragrande maggioranza dei gruppi terroristici di matrice confessionale (e, segnatamente, islamica) è connotata dalle caratteristiche che ne fanno entità globali. Tanto per fare un esempio calzante, si pensi ai noti fatti di Mumbai del novembre 2008

Il secondo riguarda 2) l’estremizzazione della pur reale difficoltà di modellizzazione specifica di tali realtà associative criminali e che la loro reale o presunta inafferrabilità ed ineffabilità contribuisca a virare unidirezionalmente l’attenzione dell’interprete – più di quanto non lo sia già diffusamente a fronte di un sottosistema normativo potenzialmente micidiale, se mal maneggiato – verso le pur serie tematiche del *diritto penale del nemico*.

Semmai il punto è un altro. Proprio la difficoltà – segnalata da più parti – di elaborare delle massime d’esperienza valide ed affidabili in grado di tradurre in regole di giudizio altrettanto valide ed affidabili – ed è a ciò che si riferisce chi ha comunque autorevolmente affermato che “[n]ei confronti del terrorismo internazionale, la magistratura non possiede ancora quell’*expertise*’ necessario ad agevolare l’accertamento probatorio di gruppi organizzati che, per essere punti di contatto di *network* dotati di estrema flessibilità, per avere composizione multi-etnica e, di norma, matrice religiosa islamica e per la diversificazione degli obiettivi delle attività terroristiche in preparazione, ossia per essere associazioni ontologicamente transnazionali, risultano criminologicamente diverse dalle associazioni terroristiche di matrice nazionale, che [...] hanno costituito per l’Italia un banco di prova da molti anni, ed ancora impegnano le nostre aule di giustizia”⁴¹² – la struttura delle associazioni terroristiche dovrebbe ulteriormente far ripensare le tecniche utilizzate più in generale per la tipizzazione di tutti i reati associativi.

⁴¹² E. ROSI, *Terrorismo internazionale*, cit., para. 3.

Infatti, anche per quanto riguarda l'associazione mafiosa l'"expertise" pur indiscutibilmente corposa acquisita dagli operatori della giustizia ha solo apparentemente raggiunto livelli veramente tranquillizzanti in termini di completezza ed aderenza alla realtà fenomenica.

Il rischio che sfugga sempre e comunque qualcosa è, purtroppo, ineliminabile e ciò non solo e non tanto a causa dei *deficit cognitivi* di cui già si è parlato in precedenza, quanto per effetto del continuo processo di adattamento che ogni struttura criminale è in grado di sviluppare – ed infatti sviluppa continuamente – a fronte di ogni mutamento ambientale e di ogni serio tentativo di penetrazione da parte delle agenzie del controllo penale. Insomma qualsiasi modello faticosamente acquisito nasce già vecchio.

Ma sulla possibilità di una elaborazione di modelli affidabili in tale settore pesa un'altra seria ipotesi. E qui entra in gioco il secondo *concetto-chiave* da cui si era partiti, ovvero quello di *guerra asimmetrica*. Si tratta, all'evidenza, di una struttura concettuale elaborata in ambito militare, come esplicitamente indicato dal sostantivo *guerra*. Prima di proseguire e scoprirne il contenuto, va subito anticipato che tale concetto rappresenta la sintesi del problema terroristico vista da un angolo prospettico di tipo eminentemente geopolitico.

Che la geopolitica giochi un ruolo determinante nell'elaborazione di uno o più modelli in grado di spiegare in cosa si sostanzino concretamente le organizzazioni terroristiche confessionali non può certo meravigliare. Basti pensare all'evoluzione ultrasecolare della questione indo-pakistana prima e, segnatamente, della questione *kashmira*, poi⁴¹³ in relazione alla matrice pakistana degli attentati londinesi del 2005 oppure ancora alle vicende relative all'Afghanistan e, più in generale, ai paesi di quell'area, peraltro geopoliticamente contigua a quella indo-pakistana.

Comunque sia, tornando alla *guerra asimmetrica*, per darne una definizione occorre far riferimento a categorie proprie delle scienze strategiche ed, in particolare, dell'*arte della guerra*. Non potendo approfondire adeguatamente, in questa sede, un tema di portata sicuramente ampia e che pur meriterebbe il dovuto approfondimento, ci si limiterà a fornire alcune brevi indicazioni. Rispetto alla concezione classica di *guerra* – secondo Von Clausewitz, “un atto di forza che ha per scopo di costringere

⁴¹³ sulla complessità della questione indo-pakistana e, più in generale, sulle relazioni tra l'instabilità dell'intera area ed il terrorismo di matrice jihadista, cfr. diffusamente AA.VV., *Vulcano Pakistan*, cit.

l'avversario a sottomettersi alla nostra volontà"⁴¹⁴ – l'incomparabilità tra le parti belligeranti suggerita dall'aggettivo *asimmetrica*, valutata rispetto alle "cinque domande elementari utilizzate tanto in ambito militare quanto in ambito giornalistico[, ovvero] *perché?, chi?, come?, dove? e quando?*"⁴¹⁵, si manifesta essenzialmente in relazione ad *attori e mezzi* e con una valenza – in termini di capacità strategica di "mobilitare energia ed informazione"⁴¹⁶ – quantitativamente e qualitativamente diversa, laddove gli attori vanno distinti tra entità statuali ed entità non statuali (*rectius*, organizzazioni terroristiche) ed i mezzi vanno riferiti, appunto, a strategie e strumenti concretamente impiegabili.

In buona sostanza, il senso della *guerra asimmetrica*, nel contesto che qui interessa, è ben intuibile, allora, nella seguente considerazione: "[u]n attore non statale, anche a causa della propria inferiorità in termini quantitativi, può adottare strategie che gli consentano di sopperire alla propria debolezza, e creare danni enormemente più grandi rispetto alle risorse impiegate"⁴¹⁷. Insomma, la trasposizione in chiave moderna del mitico confronto tra Davide e Golia.

Ma l'incommensurabilità, la sproporzione delle parti in conflitto – perché pur sempre di conflitto si tratta, quali che siano le valutazioni sulle cause e sugli strumenti da impiegarsi per farvi fronte – suscitano reazioni istintivamente e culturalmente *bivalenti* in chi le osserva (e, talora, le subisce). All'orrore ed allo sgomento che il confronto asimmetrico provoca nell'opinione pubblica – di cui fanno parte anche il penalista e l'interprete iusdicente – quando se ne manifestano gli effetti talora devastanti delle aggressioni subite sul suolo occidentale, corrispondono – da parte di molti – sentimenti di istintive e velate simpatia e comprensione verso quel *nemico* che, da posizioni di (apparente) assoluta inferiorità osa sfidare l'Occidente, colpendolo nelle proprie debolezze.

Lungi dal voler prendere una posizione sulle tematiche sottese a tale innegabile bivalenza, non può sfuggire che la questione sia seria e che l'incidenza di tali tematiche medesime sull'interpretazione delle norme che qui ci occupano sono state autorevol-

⁴¹⁴ K. VON CLAUSEWITZ, *Della guerra*, 2^a, Milano, 1970, p. 19.

⁴¹⁵ R. CUCCHINI - S. RUZZA, *Asimmetria e trasformazione della guerra*, in *Informazioni della Difesa*, 5, 2007, pp. 33–34.

⁴¹⁶ *Ibid.*, p. 33.

⁴¹⁷ *Ibid.*

mente colte in tutta la loro portata anche in ambito penalistico, a prescindere – si ripete – dalle soluzioni accolte o prospettate.

A proposito della linea di giunzione che ricollega *terrorismo globale* e di *guerra asimmetrica* è stato osservato, infatti, che un'indubbia specificità delle cause che muovono il primo nel combattere la seconda va ravvisata nel fatto che “proprio *i diritti fondamentali dell'uomo* siano l'oggetto e la causa della guerra dichiarata dal terrorismo internazionale” e, proseguendo, che “[i]l moderno ‘terrore religioso’ individua infatti nella secolarizzazione dello Stato, nell'emancipazione delle donne, nell'istruzione, nella libertà della scienza e in quella di espressione, nella stessa protezione della vita, non valori comuni a tutta l'umanità, ma strumenti di aggressione utilizzati dalla cultura occidentale, che ‘giustificano’ un permanente stato di guerra”⁴¹⁸.

E il disagio che nasce spontaneo da tale constatazione – almeno pari all'orrore per le stragi terroristiche che del dispregio di tali diritti sono eloquente segnale – si pone in rapporto conflittuale “con quello che potrà essere ritenuto una realtà oppure un mito, ma che comunque appartiene alla retorica fondante delle nostre democrazie: [...] il diritto di resistenza, anche violenta, contro la tirannia politica[,...] luogo da sempre molto frequentato dalla filosofia politica[,...] il diritto di opporsi alla legge ingiusta, l'obbligo di non applicarla”⁴¹⁹. Nel contesto *de quo*, tale “retorica” si manifesta come “una riproposizione del *terzomondismo* [cda]”⁴²⁰, dietro le cui più nobili intenzioni possono celarsi altrettanto ignobili mistificazioni da parte di Paesi in palese conflitto d'interesse proprio sul rispetto dei diritti umani, ad iniziare da quelli arabi che, “ancora oggi, praticano forme di schiavitù su base razziale”⁴²¹. A dimostrazione di tale assunto, militerebbe un episodio verificatosi “[p]ochi giorni prima dell'11 settembre 2001, nel corso della conferenza di Durban, organizzata dall'ONU contro il razzismo, [quando] si registrò il clamoroso abbandono della delegazione statunitense ed israeliana, poste sul banco degli imputati da un documento approvato per acclamazione dal *forum* delle Organizzazioni non governative, che spostava sul conflitto arabo-israeliano il fuoco dell'attenzione

⁴¹⁸ G. INSOLERA, *Reati associativi, delitto politico e terrorismo globale*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 11, 2004; sul punto, cfr. specularmente G. INSOLERA, *La normativa sostanziale*, cit., p. 12.

⁴¹⁹ G. INSOLERA, *La normativa sostanziale*, cit., p. 13.

⁴²⁰ *Ibid.*, p. 14.

⁴²¹ *Ibid.*

[...] [c]on l' accusa ad Israele di essere uno “stato razzista e colpevole di crimini di guerra, atti di genocidio e pulizia etnica”⁴²².

3.6. La finalità di terrorismo

Si è già avuto modo di ricordare⁴²³ come il legislatore italiano avesse introdotto nel nostro ordinamento il termine *terrorismo* – che veniva, così, affiancato a quello di *eversione* – sin dalla fine degli anni '70 del secolo scorso, senza però fornirne un'espressa definizione legale, come invece, nel 1982, decise di fare con l'altro termine-chiave, fornendone un'interpretazione autentica, nei termini di “eversione dell'ordinamento costituzionale”⁴²⁴.

Si è parimenti avuto modo di verificare come, parallelamente, a livello internazionale, stentasse a prendere corpo una definizione compiuta di terrorismo, per lo più individuandosi – nelle numerose Convenzioni ONU c.d. *settoriali* – puntuali concetti di singoli *atti terroristici*.

D'altro canto, non può sfuggire l'importanza cruciale dell'individuazione di una definizione univoca del termine *terrorismo* – *rectius*, della *finalità di terrorismo*⁴²⁵ – se

⁴²² *Ibid.*

⁴²³ cfr. *supra*, sottopar. 3.1. e 3.3. del presente Capitolo

⁴²⁴ ex art. 11 legge 29 maggio 1982, n. 304

⁴²⁵ Sulla questione relativa all'individuazione del significato dell'espressione “finalità di terrorismo”, cfr. in generale P. L. VIGNA, *La finalità di terrorismo ed eversione*, cit.; N. RONZITTI, *Europa e terrorismo internazionale*, cit.; M. C. BASSIUNI, *Le fonti e il contenuto del diritto penale internazionale*, Milano, 1999; R. BARBERI, *La definizione internazionale di terrorismo*, in *Questione giustizia*, 6, 2002; A. CASSESE, *Terrorism as an International Crime*, in A. BIANCHI (a cura di), *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*, Portland, 2004; A. CASSESE, *La comunità internazionale e il terrorismo*, in P. GAETA (a cura di), *Diritto internazionale*, Bologna, 2004; P. M. DELL'OSSO, *Il coordinamento delle indagini in materia di riciclaggio e di repressione del finanziamento al terrorismo*, in G. MELILLO *et alt.* (a cura di), *Il coordinamento delle indagini*, cit.; A. GIOIA, *Terrorismo internazionale*, cit.; F. ROBERTI, *Il coordinamento delle indagini in materia di delitti commessi con finalità di terrorismo*, in G. MELILLO *et alt.* (a cura di), *Il coordinamento delle indagini*, cit.; N. RONZITTI, *L'adattamento del diritto interno al diritto internazionale*, *Introduzione al diritto internazionale*, Torino, 2004; A. VALSECCHI, *Il problema della definizione di terrorismo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 4, 2004; A. CALIGIURI, *La nozione di “terrorismo internazionale” secondo l'ordinamento italiano: un contributo alla definizione della fattispecie*, nota a *Trib. Milano, Gip, 24 gennaio 2005, Drissi*, in *Giur. It.*, 2005; F. CERQUA, *Associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale: un contrasto giurisprudenziale*, in *Cass. pen.*, 10, 2005; M. MANTOVANI, *Brevi note in materia di terrorismo internazionale, nota a Trib. Brescia, G.i.p. 31 gennaio 2005, e Trib. Milano, G.i.p. 24 gennaio 2005*, in *Giurisprudenza di merito*, vol. II, 2005; P. MOROSINI, *La giustizia non può essere “emozionale”*, in *Dir. e giust.*, 8, 2005; E. ROSI, *La guerra, la guerriglia e il terrorismo: tutte le ambiguità di una norma oscura*, in *Dir. e giust.*, 6, 2005; A. SILVERIO, *Guerriglia o terrorismo? Alcune osservazioni di diritto internazionale*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 10, 2005; A. VALSECCHI, *Misure urgenti per il contrasto al terrorismo internazionale. Brevi osservazioni di diritto penale sostanziale*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 2005; T. EPIDENDIO, *Terrorismo internazionale e attività di “intelligence”: nuove frontiere e nuovi problemi del diritto penale*, in *Corriere del Merito*, 11, 2006; A. IOPPOLO, *La repressione*

solo si pensi: 1) alla centralità di tale elemento normativo nella formulazione della fattispecie associativa punita ex art. 270 *bis* c.p., almeno a partire dalla formulazione introdotta nel 2001⁴²⁶; 2) a tutte le altre norme incriminatrici che contemplano, quale dolo specifico, la richiamata finalità; 3) alla circostanza aggravante prevista ex art. 1 d.l. 625/1979⁴²⁷ che, com'è noto, oltre ad essere ad effetto speciale, è applicabile a qualsiasi reato punito con pena diversa dall'ergastolo commesso per finalità di terrorismo o di eversione, "salvo che la circostanza sia elemento costitutivo del reato" medesimo, "sottraendosi per di più al consueto giudizio di bilanciamento ex art. 69 c.p."⁴²⁸.

E' già stato ricordato come, prima delle più recenti evoluzioni del terrorismo internazionale a matrice *jihadista*, l'assenza di una definizione legale di terrorismo non avesse comunque inciso sulla concreta possibilità di aggredire sia il terrorismo interno, sia quello internazionale, almeno quando la violenza terroristica interessava il suolo italiano, avendo la giurisprudenza di legittimità chiarito il limitato raggio d'azione della formulazione antecedente all'intervento legislativo del 2001 dell'art. 270 *bis*⁴²⁹.

Solo parzialmente l'intervento del legislatore – pure già citato più volte citato – del 2001 sulla formulazione dell'art. 270 *bis* aveva modificato la situazione. Infatti, se da una parte aveva finalmente introdotto nel testo della disposizione l'*espresso* riferimento alla *finalità di terrorismo*, nonché (con un nuovo terzo comma) la rilevanza di tale fina-

ne del terrorismo internazionale nella recente giurisprudenza italiana e comunitaria, cit.; G. SALVINI, *L'associazione finalizzata al terrorismo internazionale: problemi di definizione e prova della finalità terroristica*, cit.; L. D. CERQUA, *La nozione di "condotte con finalità di terrorismo"*, cit.; *La definizione di "terrorismo internazionale" alla luce delle fonti internazionali e della normativa interna*, in *Giurisprudenza di merito*, 3, 2007; L. D. CERQUA, *Sulla nozione di terrorismo internazionale, nota a Cass. sez. I, 30 settembre 2005, n. 35427*, in *Cass. pen.*, 4, 2007; N. CORSO, *La tendenza a dilatare la nozione di terrorismo fra norme interne e fonti internazionali: la sentenza della Cassazione nel caso Bouyahia*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. I, 3, 2007; A. VALSECCHI, *La prova del delitto di associazione con finalità di terrorismo internazionale*, in *Corriere del Merito*, 5, 2007; F. VIGANÒ, *Terrorismo di matrice islamica*, cit.; G. FLORA, *Profili penali del terrorismo internazionale tra delirio di onnipotenza e sindrome di autocastrazione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2008; E. ROSI, *Terrorismo internazionale*, cit.; P. GARGIULO, *La tutela dei diritti umani nella lotta e nella guerra al terrorismo*, Napoli, 2009; C. DI STASIO, *La lotta multilivello*, cit.; A. VALSECCHI, *Sulla definizione di terrorismo in "tempo di guerra"*. *Nota a Tribunale di Napoli, Ufficio G.i.p., 23 giugno 2011, Giud. Guardiano*, in www.penalecontemporaneo.it, 2012; G. INSOLERA, *La normativa sostanziale*, cit.; O. VILLONI, *Il reato di associazione sovversiva con finalità di terrorismo internazionale e la nozione di terrorismo negli strumenti normativi e nelle convenzioni internazionali*, in *Giurisprudenza di merito*, 6.

⁴²⁶ decreto-legge 18 ottobre 2001, n. 374, convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2001, n. 438.

⁴²⁷ decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625 convertito con modificazioni dalla legge 6 febbraio 1980, n. 15

⁴²⁸ F. VIGANÒ, *Terrorismo di matrice islamica*, cit., p. 3953.

⁴²⁹ cfr. *Cass. pen.*, Sez. VI, 30 gennaio 1996, cit.; nonché il già citato, sul punto F. VIGANÒ, *Terrorismo di matrice islamica*, cit., p. 3954.

lità anche per attività terroristiche rivolte contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale, dall'altra aveva ancora una volta omissivo di fornire una definizione legale di *terrorismo*, a ciò non essendo bastevole (almeno in modo totalmente appagante) l'intervenuta adozione della più volte ricordata Convenzione ONU di New York del 1999 – peraltro recepita dall'Italia solo nel 2003 – il cui intento definitorio era solo indiretto.

A breve si avrà modo di vedere quali fossero e come sarebbero state in concreto risolte, nella fase compresa tra il 2001 ed il 2005, le difficoltà applicative della fattispecie associativa *de qua* rispetto all'evoluzione del fenomeno *ihadista* e del quadro geopolitico internazionale. Per ora, ci si limiterà ad evidenziare un ulteriore punto di *criticità* del sottosistema penale per la criminalità organizzata, manifestatosi in tutta la relativa estensione proprio in materia di terrorismo internazionale, ma in grado di creare difficoltà anche negli altri contesti applicativi del sottosistema medesimo. Ci si riferisce all'obbligato e non sempre agevole ricorso, da parte dell'interprete, alle *fonti internazionali*.

Su tale versante, nel precedente Cap. I si era già tentato di evidenziare come la normazione internazionale e sovranazionale di settore avesse subito un'accelerazione nell'ultimo scorcio del secolo scorso, per poi letteralmente esplodere negli anni più recenti. Tale espansione andava (a va tuttora) a complicare ulteriormente il già talora difficilmente ricostruibile quadro normativo del sottosistema per la criminalità organizzata. E ciò per effetto 1) sia dei non sempre riusciti innesti normativi diretti in sede di recepimento – secondo i meccanismi previsti, di volta in volta differenti, in relazione alla diversa natura delle fonti – 2) sia della residua, maggiore o minore, capacità delle fonti medesime di produrre effetti nell'ordinamento interno anche a prescindere dai meccanismi di recepimento già adottati, 3) sia del talora convergente effetto di più norme di diritto internazionale e/o sovranazionale secondo regole d'incidenza differenti ed a fronte di una coincidenza parziale o totale dell'oggetto d'incidenza. E di tale confusione è testimonianza proprio il caso giurisprudenziale, per molti versi paradigmatico, che a breve verrà ricostruito.

Comunque sia, ricapitolando quanto già evidenziato in precedenza, la situazione evolutiva del quadro normativo internazionale e sovranazionale rilevante per dare con-

tenuto all'elemento normativo della *finalità di terrorismo* contenuto nella fattispecie di cui all'art. 270 *bis* era ed è la seguente.

Oltre alla residuale portata interpretativa delle già più volte ricordate Convenzioni ONU c.d. *settoriali* in materia di terrorismo, via via recepite nel nostro ordinamento interno, la Convenzione ONU di New York del 1999 aveva senza dubbio apportato un elemento di importante novità, da identificarsi nella seppur indiretta definizione di terrorismo. Essa viene recepita solo nel 2003 senza però, ancora una volta, rendere esplicita la definizione di finalità di terrorismo così come già ricavabile dal testo pattizio e limitandosi ad apportare le opportune modifiche sul piano interno solo nei termini strettamente indispensabili al raggiungimento dello scopo principale dichiarato dalla Convenzione medesima – il contrasto del finanziamento al terrorismo internazionale, appunto – e con limitato riferimento alle norme in tema di responsabilità delle persone giuridiche ex l. 231/2001 ed in tema di misure di prevenzione patrimoniali, intervenendo sulla l. 55/90. Ai fini che qui interessano, quindi, l'indiretta definizione recata dal testo pattizio poteva spiegare un'incidenza interna solamente in via interpretativa, nel senso che tale definizione doveva “intendersi come *integrativa* delle norme penali italiane che contemplano l'estremo della finalità di ‘terrorismo’”⁴³⁰

Nel frattempo, come pure già ricordato, era stata adottata la *decisione-quadro* 2002/475/GAI, ma: 1) i cui limiti produttivi di effetti nell'ordinamento interno - essendo pur sempre uno strumento di terzo pilastro – sarebbero in parte stati “rivisitati” nel senso di una maggior efficacia solo nel 2005, con la sentenza della Corte di Giustizia sul caso *Pupino*⁴³¹; 2) non sarebbe stata recepita nell'ordinamento italiano sino al 2005⁴³², coi limiti, peraltro, che si vedranno; 3) non disciplinava l'attività delle forze armate in tempo di conflitto armato (interno o internazionale).

Il contenuto delle due fonti appena citate è stato già esaminato nel Cap. I. Rimane da esaminare la definizione di *terrorismo* che il legislatore del luglio 2005, all'indomani delle note stragi londinesi, introduce nell'ordinamento con la disposizione di cui all'art. 270 *sexies*. Si tratta di una quasi integrale trasposizione del contenuto della prima ricordata *decisione-quadro* 2002/475/GAI adottata dal Consiglio UE il 13 giugno 2002.

⁴³⁰ F. VIGANÒ, *Terrorismo di matrice islamica*, cit., p. 3956.

⁴³¹ Corte di giustizia, 16 giugno 2005, cit.

⁴³² decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, convertito con modificazioni dalla legge 31 luglio 2005, n. 155

La nuova disposizione considera tenute “*con finalità di terrorismo*” le condotte che: 1) sotto il profilo *oggettivo*, “per la loro natura o contesto, possono arrecare grave danno ad un Paese o ad un'organizzazione internazionale”; 2) sotto quello *soggettivo*, “sono compiute allo scopo di [a)] intimidire la popolazione o [b)] costringere i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto o [c)] destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di un Paese o di un'organizzazione internazionale, nonché” – introducendo così una *clausola di chiusura* – c) “le altre condotte definite terroristiche o commesse con finalità di terrorismo da convenzioni o altre norme di diritto internazionale vincolanti per l'Italia”.

E' stato giustamente osservato come, nella trasposizione della *decisione-quadro*, il legislatore avesse evitato di “enumerare specificamente i reati suscettibili di essere qualificati come terroristici, in presenza del necessario dolo specifico”⁴³³, strada invece seguita dall'art. 1 della fonte sovranazionale, attribuendo tale scelta – del tutto verosimilmente – alla constatazione di come molte delle fattispecie corrispondenti a quelle elencate da quest'ultima disposizione fossero già autonomamente punite dal codice penale in presenza della finalità di terrorismo e le altre fossero già punite come reati comuni ai quali, però, era applicabile l'aggravante ad effetto speciale prevista dall'art. 1 l. 15/80, se commessi con la medesima finalità⁴³⁴.

Rispetto, invece, alla definizione di *terrorismo* desumibile dalla Convenzione ONU del 1999 – nei termini già più volte richiamati –, quella accolta nell'art. 270 *sexies* c.p. se ne discosta: 1) sia sul piano *oggettivo*, in quanto manca – quella italiana – di qualsiasi riferimento alla *qualità della vittima*, apparendo così “irrilevante che la vittima sia un *civile* o eventualmente anche un *militare* attivamente impegnato in un conflitto armato”⁴³⁵; 2) sia su quello *soggettivo*, il legislatore italiano, che – va detto chiaramente – recepisce in pieno, sul punto, il testo della *decisione-quadro*⁴³⁶, alle due finalità contemplate dalla Convenzione di New York ne aggiunge una *terza*, che “rappresentata in pratica dall'*eversione* di qualsiasi Paese straniero od organizzazione internazionale. La

⁴³³ F. VIGANÒ, *Terrorismo di matrice islamica*, cit., p. 3957.

⁴³⁴ *Ibid.*, p. 3957; che richiama A. VALSECCHI, *Misure urgenti*, cit., p. 1224.

⁴³⁵ A. VALSECCHI, *Misure urgenti*, cit., p. 1225 ss.

⁴³⁶ il cui testo, a tal proposito, recita: “destabilizzare gravemente o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche o sociali di un paese o un'organizzazione internazionale”.

finalità eversiva diviene, così, una *sotto-ipotesi* della finalità terroristica, e non più una finalità distinta, come era stato [sino a quel momento] nell'ordinamento italiano⁴³⁷. Se così è, va solo osservato che il “problema” – perché, come si è già visto e come meglio verrà in seguito precisato, si tratta di un innesto normativo ad elevata criticità – nasce da una discrasia, quindi, tra la norma pattizia internazionale e la norma sovranazionale.

Ma prima di proseguire con l'esame della fondamentale nozione *de qua*, occorre ricostruire brevemente un caso giurisprudenziale *paradigmatico* che, affondando le proprie radici in attività investigative risalente, almeno in parte, ad epoca addirittura anteriore ai fatti dell'11 settembre 2001, aveva impegnato i giudici italiano proprio a cavallo della fase evolutiva della definizione di *finalità di terrorismo* contemplata nel nostro codice penale.

3.7. Breve ricostruzione di un caso paradigmatico: le cd. sentenze “milanesi”

Prima di affrontare le vicende definitorie della *finalità di terrorismo*, appare utile ricostruire brevemente un peraltro notissimo caso giurisprudenziale che: 1) rappresenta la prima applicazione della definizione di terrorismo che il legislatore italiano avrebbe introdotto solo nel 2005 (art. 270 *sexies* c.p.), quando il procedimento era ancora in corso; 2) dà conto delle difficoltà cui giudici e penalisti inevitabilmente vanno incontro nell'applicare fonti di diritto internazionale o sovranazionale nell'interpretazione di norme di diritto penale sostanziale (nella fattispecie, l'art. 270 *bis* c.p. in relazione alla *finalità di terrorismo* prima e dopo l'introduzione dell'appena ricordata definizione legale ex art. 270 *sexies* c.p.); 3) con riferimento alla sentenza di annullamento⁴³⁸ con rinvio pronunciata dalla S.C. in fase interlocutoria, segna la fissazione di alcuni *principi di diritto* relativi sia agli elementi costitutivi della fattispecie associativa *de qua*, sia alle *regole di accertamento probatorio*, queste ultime riferite – in particolare – a) alle c.d. *black list* di organizzazioni terroristiche compilate dal Consiglio UE sulla scorta di quelle redatte dal Consiglio di sicurezza ONU; b) al ricorso al *fatto notorio* a fini probatori.

⁴³⁷ F. VIGANÒ, *Terrorismo di matrice islamica*, cit., p. 3957.

⁴³⁸ Cass. pen., Sez. I, 11 ottobre 2006, n. 1072, CED Rv. 235289.

3.7.1. I provvedimenti del g.i.p. di Milano del gennaio 2005

La vicenda processuale era nata da più indagini collegate e convergenti della Procura di Milano, sfociate nell'emissione – in momenti diversi – di più ordinanze di custodia cautelare nei confronti di undici persone, raggiunte da gravi indizi circa l'appartenenza ad un *cellula* milanese dell'organizzazione "Ansar Al Islam", il cui *programma criminoso* consisteva nella preparazione e nell'esecuzione di azioni terroristiche da compiersi contro “governi, forze militari, organizzazioni internazionali, civili, ritenuti ‘infedeli’ e nemici”⁴³⁹, nonché circa il delitto associativo finalizzato al favoreggiamento dell'immigrazione illegale dei militanti, mediante la ricettazione e l'utilizzo di falsi documenti di identità. Nel gennaio del 2005, il giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Milano, col medesimo provvedimento di ordinanza-sentenza, 1) aveva revocato (ordinanza) le misure cautelari in atto nei confronti di due degli imputati⁴⁴⁰ cui era stato contestato il reato associativo ex art. 270 *bis*; 2) aveva dichiarato dichiarando (sentenza) la propria incompetenza territoriale e contestualmente ordinando l'immediata trasmissione degli atti al P.M. di Brescia⁴⁴¹, in seguito alla quale sarebbe intervenuto, nel giro di pochi giorni, “un provvedimento di segno opposto emesso dal g.i.p. di Brescia⁴⁴². Inoltre, quello stesso giorno, il medesimo giudice 3) all'esito di giudizio abbreviato nei confronti di altri tre imputati⁴⁴³, a cui pure era stato contestato il citato reato associativo, aveva emesso sentenza⁴⁴⁴ di assoluzione per quest'ultimo, condannandoli invece per reati minori⁴⁴⁵.

Il punto centrale affrontato nelle due appena ricordate pronunce riguardava la qualificazione “della condotta dei c.d. *kamikaze* nel corso di un conflitto armato, con particolare riferimento alle azioni suicide compiute avverso dei contingenti militari stranieri”⁴⁴⁶, nonché la “possibilità di ritenere queste ultime alla stregua di episodi di guerri-

⁴³⁹ E. ROSI, *Terrorismo internazionale*, cit., para. 1.

⁴⁴⁰ i cittadini tunisini Drissi e Hamraoui.

⁴⁴¹ Tribunale di Milano - Ufficio indagini preliminari, 24 gennaio 2005, in *Cass. pen.*, p. 305 ss.

⁴⁴² cfr. F. VIGANÒ, *Terrorismo di matrice islamica*, cit., pp. 3955, sub nota (6); l'A. si riferisce al provvedimento del Tribunale di Brescia - Ufficio indagini preliminari, 31 gennaio 2005, in *Foro it.*, 2005, II, c. 218 ss.

⁴⁴³ i cittadini tunisini Bouyahia e Toumi, nonché il cittadino marocchino Daki

⁴⁴⁴ Tribunale di Milano - Ufficio indagini preliminari, 24 gennaio 2005.

⁴⁴⁵ associazione a delinquere finalizzata al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina ed alla ricettazione di documenti di identità falsi.

⁴⁴⁶ G. DELLA MORTE, *Sulla giurisprudenza italiana in tema di terrorismo internazionale*, in *Riv. dir. internaz.*, 2, para. 2.

glia, qui implicitamente intesa come la condotta bellica perpetrata da *freedom fighters*, in luogo di azioni terroristiche”⁴⁴⁷.

Infatti, la revoca dei provvedimenti cautelari disposta dal g.i.p. di Milano era scaturita dall’aver reputato che i combattenti reclutati dagli appartenenti alla predetta cellula milanese “– e avviati nel febbraio-marzo 2003 in campi d’addestramento siti nel Kurdistan iracheno – fossero in realtà destinati ad essere impiegati in combattimenti contro le forze della coalizione alleata, che invase l’Iraq precisamente nel marzo 2003. Il giudice ritenne dunque che l’attività di tali combattenti non potesse essere qualificata come atto *terroristico*, bensì come atto di (legittima) *guerriglia* contro un’invasione straniera”⁴⁴⁸.

Dalla lettura dei provvedimenti milanesi, tale posizione appare in tutta la sua fermezza.

Se già nel primo provvedimento (caso *Drissi e Hamraoui*) si ricordava come occorresse ritenere che "le attività violente e di guerriglia poste in essere nell'ambito di contesti bellici [...] non possono essere perseguite [...] a meno che non venga violato il diritto internazionale umanitario [...]", il pensiero del giudice è specificato più puntualmente nelle motivazioni che accompagnano la sentenza di assoluzione (caso *Bouyahia, Toumi e Daki*). "Nonostante gli encomiabili sforzi investigativi", si scrive in quest'ultima, non risultava provato che le strutture paramilitari interessate dal procedimento prevedessero la concreta programmazione di obiettivi trascendenti attività di guerriglia. Infatti, dal momento che la nozione di terrorismo è deducibile solo in via ermeneutica, occorre tenere conto del contesto in cui essa opera. Nel caso di specie, trattandosi di condotte compiute in prossimità dell'attacco militare degli Stati Uniti d'America in Iraq (attacco che si caratterizzava, in una prima fase, come conflitto armato internazionale ed in un secondo come un'occupazione militare), bisognava "fare inevitabilmente i conti con lo *ius belli*" qui inteso come comprensivo tanto dello *ius ad bellum* quanto dello *ius in bello*"⁴⁴⁹.

Quindi, per il g.i.p. di Milano, si parla di *guerriglia* quando “"attraverso una struttura paramilitare e clandestina, si combatta contro un esercito straniero occupante o contro un assetto statale ritenuto dagli stessi combattenti come illegittimo, indirizzando l'atto violento nei confronti di obiettivi militari"⁴⁵⁰, mentre di *terrorismo* si può parlare quan-

⁴⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁴⁸ F. VIGANÒ, *Terrorismo di matrice islamica*, cit., p. 3955.

⁴⁴⁹ G. DELLA MORTE, *Sulla giurisprudenza italiana*, cit., para. 2.

⁴⁵⁰ Tribunale di Milano - Ufficio indagini preliminari, 24 gennaio 2005, cit.

do “gruppi muniti di stabile organizzazione, per i fini per lo più di carattere ideologico, ‘colpiscono, anche in contesti bellici, indifferenziatamente obiettivi militari e civili, creando terrore indiscriminato nella popolazione’”⁴⁵¹.

3.7.2. *L'appello*

Proseguendo l'esame della vicenda milanese – ancorché sarebbe sicuramente interessante soffermarsi anche sul ramo bresciano nato dalla dichiarazione d'incompetenza territoriale, se solo l'economia del presente lavoro lo consentisse –, su appello del P.M., fu chiamata a pronunciarsi sul caso la Corte d'Assise di appello del capoluogo lombardo, che concluse con sentenza⁴⁵² di assoluzione, “perché il fatto non sussiste” per il reato associativo punito ex art. 270 *bis* c.p., assolvendo inoltre uno degli imputati da ogni accusa (Daki) e condannando invece gli altri due per associazione per delinquere finalizzata alla falsificazione dei documenti ex art. 416 c.p..

Per quanto riguarda l'imputazione associativa che qui interessa, la Corte: 1) ha ritenuto applicabile l'art. 270 *sexies*, nonostante fosse entrato in vigore nel corso del giudizio, sul rilievo che tale disposizione non avesse un contenuto sanzionatorio e che, anzi, si limitasse a meglio precisare il concetto di *terrorismo* in senso restrittivo⁴⁵³; 2) di conseguenza – proprio in forza della clausola di chiusura contenuta nella definizione legale ex art. 270 *sexies*⁴⁵⁴ – ha altresì ritenuto che la definizione legale *de qua* dovesse comunque interpretarsi “alla luce delle altre indicazioni relative alla nozione di terrorismo reperibili nelle varie fonti di diritto internazionale vincolanti per l'Italia, e in particolare alla luce della già citata Convenzione ONU del 1999 contro il finanziamento del terrorismo; di talché dovrebbe ritenersi fermo il principio per cui terroristici, anche in tempo di conflitto armato, potrebbero essere solo ‘atti *esclusivamente* diretti contro la popolazione civile’”⁴⁵⁵; 3) ai fini della ricostruzione della definizione di terrorismo – a ciò sempre invitato dalla clausola di chiusura anzidetta, come si desume dallo svolgimento delle motivazioni – richiama altresì la nota *decisione-quadro*, evidenziandone – tra l'altro – l'applicabilità *al solo tempo di pace*, come desume dall'undicesimo *consi-*

⁴⁵¹ G. DELLA MORTE, *Sulla giurisprudenza italiana*, cit., para. 2.

⁴⁵² Corte ass. app. Milano, 28 novembre 2005, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2006, p. 1097 ss.

⁴⁵³ *Ibid.*, p. 52.

⁴⁵⁴ “nonché le altre condotte definite terroristiche o commesse con finalità di terrorismo da convenzioni o altre norme di diritto internazionale vincolanti per l'Italia”

⁴⁵⁵ F. VIGANÒ, *Terrorismo di matrice islamica*, cit., p. 3959.

*derando*⁴⁵⁶; 4) proseguendo nella ricostruzione, richiama, “benché non contenga una definizione generale del fenomeno del terrorismo, anche [i]l Diritto Internazionale Umanitario, e in particolare [...]le Quattro Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 (la Quarta Convenzione si occupa della protezione dei civili in tempo di guerra), rese esecutive in Italia con L. 27.10.1951 n. 1739, e [...]i Due Protocolli aggiuntivi dell’8.6.1977, resi esecutivi con L. 11.12.1985 n. 762, poiché dal complesso di dette norme si ricava a) la definizione di un *conflitto armato*⁴⁵⁷; b) l’equiparazione dell’occupazione militare da parte di un Paese straniero al conflitto armato⁴⁵⁸; c) l’obbligo per i combattenti, anche se non inquadrati in truppe regolari, di essere identificabili e di portare le armi ben in vista; d) il divieto di colpire intenzionalmente la popolazione civile e di dirigere attacchi militari verso obiettivi civili”⁴⁵⁹.

Proseguendo nel suo ragionamento, la Corte ha ritenuto, quindi, di desumere dal complesso delle norme internazionali così richiamate “le caratteristiche essenziali che un atto deve avere per essere giuridicamente definito terroristico”, individuate nei seguenti elementi: 1) deve trattarsi di “attività delittuosa⁴⁶⁰], capace di diffondere terrore nella popolazione e cagionare un grave danno a un Paese o un’organizzazione internazionale”, precisando che “anche le organizzazioni che curano aspetti preparatori o di supporto all’attività terroristica rientrano nelle associazioni con finalità di terrorismo, sempre che i componenti siano consapevoli della natura terroristica dell’attività alla quale prestano una collaborazione o danno un supporto”; 2) deve trattarsi di “azione [...] diretta contro un obiettivo civile ovvero contro militari che non partecipano al conflitto armato”, affermando come “[d]alla citata convenzione di New York del 1999 si ricav[i] chiaramente che un atto terroristico può essere compiuto anche nel corso di un conflitto armato o di una situazione ad esso equiparata, come l’occupazione militare ad opera di uno Stato straniero”; “a proposito del pericolo che deriva alla popolazione civi-

⁴⁵⁶ Corte ass. app. Milano, 28 novembre 2005, cit., p.53.

⁴⁵⁷ chiarendo, *sub* nota 10, che “per conflitto armato si intende lo svolgimento di operazioni militari di una certa consistenza e durata tra Stati, ovvero fra autorità governative e gruppi armati organizzati, ovvero fra uno Stato e gruppi organizzati, comprendendo anche le lotte di liberazione nazionale”.

⁴⁵⁸ richiamando l’“art. 2 comune alle Quattro Convenzioni di Ginevra che espressamente stabilisce che dette Convenzioni, oltre che in caso di conflitto armato, si applicano anche in tutti i casi di occupazione totale o parziale del territorio di un’altra parte contraente”.

⁴⁵⁹ Corte ass. app. Milano, 28 novembre 2005, cit., p. 54.

⁴⁶⁰ “(strage, omicidio, dirottamento di aeromobili, sequestro di ostaggi, attentati a installazioni e impianti e altri gravi delitti)”

le dall'azione terroristica", la Corte ritiene però necessario distinguere "se questa azione [sia] compiuta in tempo di pace o in tempo di guerra:

Un atto può essere definito terroristico, in tempo di pace, anche quando determina solo un pericolo indiretto per la popolazione civile. Ma è del tutto evidente che, in una situazione di conflitto armato, il pericolo indiretto per la popolazione civile ricorre con grande frequenza, in occasione dei bombardamenti e delle altre azioni di guerra, e quindi, nella situazione di conflitto armato, possono essere definiti terroristici (se ne hanno tutte le indicate caratteristiche) solo gli atti *esclusivamente* diretti contro la popolazione civile [cda]⁴⁶¹.

3) con riferimento alla loro *finalità*, deve trattarsi di "atti compiuti, con una motivazione politica o ideologica (non per soli fini di lucro), al fine di costringere un governo o un'organizzazione internazionale a tenere un determinato comportamento o al fine di destabilizzare le strutture politiche fondamentali di un Paese"⁴⁶².

Per quanto attiene all'azione dei c.d. *kamikaze*, poi, l'Accusa aveva sostenuto la tesi secondo la quale "anche in una situazione di conflitto armato, le azioni suicide dei c.d. *kamikaze* contro obiettivi militari dovrebbero essere considerate terroristiche, perché queste azioni costituirebbero sempre un pericolo per la popolazione civile", in quanto: "a) le azioni dei c.d. *kamikaze*, per loro natura, non sarebbero azioni militari e non potrebbero essere dirette unicamente contro obiettivi militari; b) dette azioni avrebbero sempre l'ulteriore finalità di fungere da monito nei confronti della popolazione civile, seminando terrore tra la stessa; c) le azioni dei *kamikaze* sono state commesse non solo in territori oggetto di invasione militare, ma anche all'interno di territori di Stati nient'affatto coinvolti in quelle occupazioni"⁴⁶³.

Non condividendo la tesi del P.M., sul punto la Corte obietta che: 1) "[i]n una situazione di conflitto armato (ovvero di occupazione militare), infatti, le azioni suicide di cui trattasi possono essere compiute da combattenti e dirette esclusivamente contro obiettivi militari (un carroarmato [sic!], un convoglio militare ecc.), e, per quanto si è

⁴⁶¹ Corte ass. app. Milano, 28 novembre 2005, cit., p. 55.

⁴⁶² *Ibid.*, p. 57, osservando che "assai di frequente il terrore diffuso nella popolazione provocato dall'atto terroristico è servito per dar forza alle richieste avanzate dai gruppi terroristici" e che "[l]e azioni contro obiettivi civili, anche solo minacciate da gruppi terroristici, sono state, infatti, di frequente utilizzate per ottenere la liberazione di prigionieri, un mutamento della politica di un governo, la cessazione di un'attività militare o l'allontanamento di truppe da un certo territorio"

⁴⁶³ *Ibid.*, p. 56.,

già osservato, non possono essere definite terroristiche per il fatto che potrebbero mettere in pericolo la popolazione civile, perché nella suddetta situazione ricorre, con frequenza, anche per le tipiche azioni di guerra (che all'evidenza non possono essere definite terroristiche) un pericolo per la popolazione civile"⁴⁶⁴. 2) "Non si vede[va], poi, perché dette azioni – se rivolte contro obiettivi militari – fungerebbero da monito contro la popolazione civile, la quale è invece in gravi difficoltà, e spesso anche terrorizzata, a causa degli scontri in atto che di frequente arrecano gravissimi danni ai civili"⁴⁶⁵. 3) "[U]n'azione compiuta non rispettando le regole dei conflitti armati – tra le quali vi è anche quella di portare apertamente le armi, per godere dello status di legittimo combattente – può essere considerata, alle condizioni previste dalle norme internazionali, un crimine di guerra, ciononostante però non può essere qualificata terroristica, se di quest'attività non ha i connotati che la contraddistinguono"⁴⁶⁶.

Quindi, così precisato il significato da attribuirsi alla *finalità di terrorismo*,

[...] nel caso di specie era emersa la prova del coinvolgimento di almeno due degli imputati in un'attività – svolta sul suolo italiano – di reclutamento di 'combattenti' da inviare in Iraq nell'imminenza dell'invasione americana, iniziata nel marzo 2003. Non era stata però fornita dalla pubblica accusa, ad avviso della Corte, la prova che detti 'combattenti', una volta giunti in Iraq e quivi inquadrati nella associazione militare denominata 'Ansar al Islam', sarebbero stati effettivamente impiegati in azioni a danno *esclusivamente* di vittime civili, *ovvero* in azioni dirette contro obiettivi militari della coalizione, anche se eventualmente a mezzo di *kamikaze*. In questa seconda ipotesi sarebbe restata, invero, impregiudicata la possibilità di qualificare dette azioni come altrettanti crimini di guerra, ai sensi delle relative definizioni fornite dal diritto internazionale umanitario; ma, per l'appunto, non si sarebbe trattato di condotte "terroristiche" – le uniche alla cui commissione deve essere diretta l'associazione di cui all'art. 270-bis c.p.⁴⁶⁷.

3.7.3. *L'annullamento con rinvio della Cassazione*

Avverso la sentenza le cui motivazioni sono appena state ripercorse veniva proposto ricorso in Cassazione, che la *annullava con rinvio*⁴⁶⁸. Ed è proprio questa pronuncia della S.C. che "si segnala per l'attenta e organica ricostruzione, nella parte introduttiva

⁴⁶⁴ *Ibid.*

⁴⁶⁵ *Ibid.*, pp. 56–57.

⁴⁶⁶ *Ibid.*, p. 57.

⁴⁶⁷ F. VIGANÒ, *Terrorismo di matrice islamica*, cit., p. 3959.

⁴⁶⁸ Cass. pen., Sez. I, 11 ottobre 2006, cit.

della motivazione, dei requisiti costitutivi del delitto di cui all'art. 270-*bis* c.p., e dell'estremo della finalità di terrorismo in particolare”⁴⁶⁹.

Così come si desume dalla ricostruzione del caso nella prima parte della sentenza, “il P.G. ricorrente censurava la sentenza impugnata deducendo che la Corte di Assise di Appello di Milano [...] era incorsa nell'errore interpretativo di affermare che possono qualificarsi come terroristici quegli atti diretti esclusivamente contro la popolazione civile, trascurando di considerare che l'elemento distintivo dei reati di terrorismo è costituito dalla finalità delle azioni criminose compiute e non dalla qualifica dei destinatari [...] di talché manca di base l'opinione accolta nella sentenza impugnata secondo cui in tempo di guerra la finalità di terrorismo sussiste solo se le azioni sono dirette esclusivamente contro la popolazione civile”. Inoltre, con motivi di ricorso aggiunti, il P.G. ulteriormente denunciava il travisamento delle disposizioni di cui alla Convenzione ONU del 1999, alla *decisione-quadro* del 2002, nonché all'art. 270 *bis* c.p., rispetto al quale, “in contrasto con la natura della fattispecie [...], [ovvero] di reato di pericolo presunto, era stato affermato che solo dall'attuazione dei reati fine poteva dedursi l'esistenza del delitto associativo e che nel caso di specie mancava la finalità di terrorismo”.

Orbene, l'importanza e l'estensione dei principi di diritto affermati in tale pronuncia era stata evidenziata all'inizio del presente sottoparagrafo. Ci si limiterà qui, allora, ad anticipare che con tale decisione, la S.C. aveva poi annullato l'impugnata sentenza emessa dalla Corte di assise di appello di Milano, che aveva appunto assolto gli imputati dal reato di associazione terroristica internazionale. La Corte, infatti, aveva ritenuto “priva di plausibile base logica' la svalutazione del ruolo svolto da Daki [...] ed avulsa dal complesso complessivo la valutazione dei singoli elementi probatori acquisiti a carico degli altri due coimputati: la portata dimostrativa di tali elementi, a proposito dei collegamenti con le altre cellule operanti in Italia, e con la più estesa organizzazione estera, avrebbe dovuto essere verificata alla luce del quadro globale delle acquisizioni probatorie, analizzate invece frammentariamente dai giudici di merito”⁴⁷⁰, con particolare riferimento all'esito di alcune attività rogatorie condotte dall'autorità giudiziaria norvegese, “attestanti la tipologia di azioni militari condotte dall'associazione Ansar al Islam e dirette *anche* contro la popolazione civile: rogatorie dichiarate utilizzabili dalla

⁴⁶⁹ F. VIGANÒ, *Terrorismo di matrice islamica*, cit., p. 3961.

⁴⁷⁰ E. ROSI, *Terrorismo internazionale*, cit., para. 1.

sentenza annullata ma, ad avviso della S.C., incomprensibilmente svalutate nella loro valenza probatoria⁴⁷¹.

Per quanto riguarda i principi di diritto precisati nella sentenza, essi verranno esaminati nel prosieguo dell'esposizione, in relazione sia alla riconsiderazione del tema inerente alla *finalità di terrorismo*, sia alla *struttura* della fattispecie associativa terroristica, sia al problema della *prova*.

3.7.4. *Il giudizio di rinvio*

La differente Sezione della Corte di assise d'appello milanese⁴⁷², ricostruite le singole posizioni giudiziarie, afferma anzitutto come l'avvenuto riconoscimento dell'associazione dovesse ritenersi passato in giudicato, vertendo l'annullamento con rinvio sul solo riconoscimento della *finalità* di terrorismo.

La Corte prosegue, quindi, 1) ricordando "[l]arbitraria distinzione" affermata dal precedente collegio d'appello tra atti di *guerriglia* ed atti di *terrorismo* e ribadendo "come non sia ricorrendo alla figura della guerriglia che si può evitare di valutare la sussistenza o meno di atti di terrorismo"⁴⁷³; 2) riconoscendo che "la precedente Camera di assise d'appello non si sia sottratta a tale esigenza", ma affermando come "quest'ultima [avesse] ritenuto 'erroneamente, di negare la natura di atto terroristico all'atto di violenza non rivolto esclusivamente contro la popolazione civile, come sono gli atti, a suo giudizio, rivolti contro i militari americani, anche se provocano vittime civili'"⁴⁷⁴; 3) affermando altresì che la distinzione tra atti di guerriglia ed atti di terrorismo non incide in modo rilevante sulla configurabilità del reato associativo terroristico, "in quanto atti di terrorismo possono essere compiuti e riconosciuti come tali, con le dovute precisazioni, in qualsiasi condizione di guerra, pace o guerriglia"⁴⁷⁵; 4) ribadendo i principi stabiliti sul punto dalla S.C. – sui quali, come anticipato, si avrà modo di tornare tra breve –, aggiungendo che l'orientamento della S.C. sul punto "costituisce 'un insegna-

⁴⁷¹ F. VIGANÒ, *Terrorismo di matrice islamica*, cit., p. 3960.

⁴⁷² Corte ass. app. Milano, 5 novembre 2007.

⁴⁷³ G. DELLA MORTE, *Sulla giurisprudenza italiana*, cit., para. 5.

⁴⁷⁴ *Ibid.*

⁴⁷⁵ *Ibid.*

mento di portata generale’, la cui efficacia dirimente è da estendersi al di là dei limiti circostanziali del procedimento in atto”⁴⁷⁶.

La Corte del rinvio conclude, così, per la responsabilità degli imputati in ordine al reato associativo terroristico, ritenendo accertate “sia la partecipazione degli imputati ad un gruppo attivo in diretto collegamento con Ansar Al Islam, sia la consapevolezza in capo agli stessi del programma criminoso perseguito dalla citata associazione, nel quale erano previsti anche attentati terroristici; si doveva infatti tenere presente che tali azioni erano già state attuate in Kurdistan, prima ancora delle vicende belliche irachene, ed erano state rivendicate nella paternità del gruppo”⁴⁷⁷.

3.8. Ancora sulla finalità di terrorismo

Va ora ripreso l’esame della relevantissima questione relativa al significato da attribuire, anche alla luce dell’ordinamento internazionale, al sintagma *finalità di terrorismo*. La prosecuzione di tale esame non può che ripartire dai principi affermati dalla S.C. nel *leading case* appena sommariamente ricostruito.

3.8.1. *I principi di diritto affermati dalla S.C. in tema di finalità di terrorismo*

Dopo aver ricostruito l’evoluzione legislativa del delitto associativo delineato dall’art. 270 bis c.p. – con particolare riferimento alla non estensibilità della sua applicazione, prima della riformulazione intervenuta nel 2001, “alle organizzazioni terroristiche il cui programma di azioni violente fosse diretto contro uno Stato straniero o con-

⁴⁷⁶ *Ibid.*

⁴⁷⁷ E. ROSI, *Terrorismo internazionale*, cit., para. 5. Circa la concreta valutazione probatoria in punto di dolo specifico, l’A. così sintetizza la sentenza: “[l]a sussistenza del dolo specifico della finalità terroristica è stata affermata dando rilievo decisivo al contenuto del materiale documentale sequestrato ai condannati, dal quale si evinceva con chiarezza che lo ‘jihadismo’ era perseguito in quanto imposizione violenta della dottrina islamica integralista attraverso la c.d. ‘guerra santa’, in grado di vincere il nemico miscredente. Nell’analizzare nuovamente il ruolo di ogni imputato (soprattutto quello del Daki, cittadino marocchino, assolto da ogni accusa nei precedenti gradi di giudizio) veniva attribuita rilevanza agli elementi probatori acquisiti nel corso del processo, ossia al fatto che egli fosse ritenuta persona ‘affidabile e disposta ad aiutare i ‘fratelli’, come significativamente era emerso dalle conversazioni intercettate, dalle quali risultava anche evidente che egli, su indicazione di un altro imputato in un procedimento connesso, era entrato in contatto telefonico con il capo di una cellula di Ansar al Islam avente base in Siria, circa l’aiuto da prestare ad un cittadino somalo, aspirante combattente-martire nella guerra santa, al quale avrebbero dovuto essere forniti documenti falsi per raggiungere proprio tale Paese e garantita ospitalità fino al possesso della documentazione necessaria ad affrontare il viaggio”.

tro un'istituzione internazionale, stante il principio di tassatività della legge penale”⁴⁷⁸ – la Corte afferma che l’aver fatto ricorso al preesistente modello associativo e l’aver espanso “la sfera incriminatrice” di quest’ultimo mediante l’inserimento dell’art. 270 bis c.p., co. 3 “implicano precise conseguenze sul piano dell’analisi del contenuto della norma incriminatrice, in quanto, [1]) da un canto, rendono praticabili gli stessi schemi concettuali elaborati dalla dottrina e dalle giurisprudenza in riferimento alla precedente fattispecie di reato e, in generale, alla categoria dei delitti associativi, e, [2]) dall’altro, postulano la necessità di identificare il fenomeno del terrorismo nella prospettiva dei rapporti internazionali e della sua incidenza all’interno di organizzazioni diverse dallo Stato italiano”⁴⁷⁹.

La Corte prosegue ricordando come “[l]e locuzioni “terrorismo” e “finalità terroristiche” non [fossero] affatto estranee al nostro ordinamento” – ricordando le norme del codice che ad esse facevano riferimento – e come in passato si fosse “fatto principalmente riferimento al valore semantico dell’espressione secondo il patrimonio culturale comune e[... fosse] stata coniata una formula descrittiva del *terrorismo interno* [cda] nella quale è stata ricompresa qualsiasi azione qualificata dal fine di porre in essere atti idonei a destare panico nella popolazione”⁴⁸⁰, nel senso che può parlarsi di finalità terroristica in presenza di condotte violente dirette ad ingenerare paura e panico, nonché ad incutere terrore nella collettività con azioni criminose indiscriminate, dirette cioè non contro le singole persone ma contro quello che esse rappresentano o, se dirette contro la persona indipendentemente dalla sua funzione nella società, miranti a incutere terrore per scuotere la fiducia nell’ordinamento costituito e indebolirne le strutture”⁴⁸¹.

La ricordata estensione del 2001, però, ha determinato – considera l’estensore – “l’inadeguatezza di simile nozione a descrivere i connotati specifici del terrorismo internazionale” e la correlativa “esigenza di individuare una definizione giuridica nella quale si riflettessero i *peculiari caratteri transnazionali* delle condotte criminose attra-

⁴⁷⁸ Cass. pen., Sez. I, 11 ottobre 2006, cit. che cita; Cass. pen., Sez. VI, 24 febbraio 1999, n. 737, CED Rv. 214311; Cass. pen., Sez. V, 26 maggio 1998, n. 3292, CED Rv. 212161; Cass. pen., Sez. VI, 1 marzo 1996, n. 973, CED Rv. 204785.

⁴⁷⁹ Cass. pen., Sez. I, 11 ottobre 2006, cit., p. 9.

⁴⁸⁰ sul punto, Cass. pen., Sez. I, 11 ottobre 2006, cit., p. 10, cita Cass. SS. UU. penali, 23 novembre 1995, n. 2110, CED Rv. 203769.

⁴⁸¹ sul punto, Cass. pen., Sez. I, 11 ottobre 2006, cit. p. 10 cita; 11 luglio 1987, n. 11382, CED Rv. 176946.

verso l'analisi delle plurime fonti internazionali dirette a reprimere attività terroristiche". Peraltro, le Convenzioni ONU c.d. settoriali "presentano una limitata importanza" ai fini dell'"identificazione di una categoria generale", a ciò rilevando – sempre secondo la prospettazione della Corte – unicamente la Convenzione di New York del 1999 e la decisione-quadro 2002/475/GAI UE⁴⁸².

Per quanto riguarda la Convenzione, si afferma che essa "ha una portata così ampia da assumere il valore di una *definizione generale*, applicabile sia in *tempo di pace* che in *tempo di guerra* e comprensiva di qualsiasi condotta diretta contro la vita o l'incolumità di civili o, in contesti bellici, contro 'ogni altra persona che non prenda parte attiva alle ostilità in una situazione di conflitto armato', al fine di diffondere il terrore fra la popolazione o di costringere uno Stato o un'organizzazione internazionale a compiere o ad omettere un atto"⁴⁸³.

"Oltre ad essere connotata da tali *elementi oggettivi e soggettivi*, nonché dalla *identità delle vittime* (civili o persone non impegnate nelle operazioni belliche)" – prosegue l'estensore – "è opinione comune che per essere qualificata terroristica la condotta deve presentare, *sul piano psicologico*, l'ulteriore requisito della *motivazione politica, religiosa o ideologica*, conformemente ad una *norma consuetudinaria internazionale* accolta in varie risoluzioni dell'Assemblea Generale e del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, nonché nella Convenzione del 1997 contro gli attentati terroristici commessi con l'uso di esplosivi"⁴⁸⁴.

Per quanto invece attiene alla citata fonte sovranazionale, nel richiamarne il contenuto – su cui si rimanda a quanto già più volte evidenziato in precedenza –, la Corte rileva che "[l]a formula definitoria tracciata dalla Decisione quadro del 2002 si differenzia da quella della Convenzione ONU del 1999, della quale pure ricalca in gran parte le linee, per i due seguenti aspetti[: ... 1]) l'*area applicativa* dei reati terroristici risulta *più limitata*, riguardando soltanto fatti commessi in tempo di pace, come risulta esplicitamente dall'undicesimo 'considerando' introduttivo che esclude dalla disciplina "le attività delle forze armate in tempo di conflitto armato", secondo le definizioni date a questi termini dal diritto internazionale umanitario: di talché la definizione in esame fa sal-

⁴⁸² Cass. pen., Sez. I, 11 ottobre 2006, cit., p. 11; corsivi dell'autore.

⁴⁸³ *Ibid.*, p. 11; corsivi dell'autore.

⁴⁸⁴ *Ibid.*, p. 11; corsivi dell'autore.

ve le attività poste in essere in tempo di guerra, regolate dal diritto internazionale umanitario e, in primo luogo, dalle Convenzioni di Ginevra e dai relativi Protocolli aggiuntivi”⁴⁸⁵.

Nel proseguire la disamina delle fonti internazionali ritenute rilevanti, l’estensore osserva poi come “[p]er altro verso, la Decisione quadro [avesse] ampliato la nozione delle attività terroristiche prevedendo che queste siano connotate anche dalla *finalità eversiva*, vale a dire dallo scopo di ‘destabilizzare gravemente o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche o sociali di un Paese o di un’organizzazione internazionale’, assente nel testo della Convenzione del 1999”⁴⁸⁶.

Sovrapponibile – sempre secondo l’estensore – risulta invece “[i]n entrambe le definizioni [...] la connotazione tipica degli atti di terrorismo individuata dalla più autorevole dottrina nella ‘*depersonalizzazione della vittima*’ in ragione del normale anonimato delle persone colpite dalle azioni violente, il cui vero obiettivo è costituito dal fine di seminare indiscriminata paura nella collettività e di costringere un governo o un’organizzazione internazionale a compiere o ad astenersi dal compiere un determinato”⁴⁸⁷.

Il fatto, poi, che il riferimento alle situazioni di conflitto armato sia presente nella Convenzione del 1999 ed invece assente nella *decisione-quadro* “rivela la *duplicità della disciplina* delle condotte terroristiche e la necessità di *differenziarne il regime giuridico* in relazione all’*identità dei soggetti attivi* e delle *vittime*, nel senso che deve applicarsi la normativa del diritto internazionale umanitario ovvero quella comune a seconda che i fatti siano compiuti da soggetti muniti della qualità di “combattenti” e siano destinati contro civili o contro persone non impegnate attivamente nelle ostilità”⁴⁸⁸.

Da tale ultima considerazione discende la conseguenza che, “mutando tali requisiti soggettivi, gli atti di terrorismo risultano inquadrabili nella categoria dei *crimini di guerra* ovvero in quella dei *crimini contro l’umanità*”⁴⁸⁹.

Ciò detto, la Corte prende in esame l’introduzione – operata dal legislatore del 2005 – della disposizione di cui all’art. 270 *sexies*, di cui ricorda il contenuto, eviden-

⁴⁸⁵ *Ibid.*, p. 12; corsivi dell’autore.

⁴⁸⁶ *Ibid.*, p. 12; corsivi dell’autore.

⁴⁸⁷ *Ibid.*, p. 12; corsivi dell’autore.

⁴⁸⁸ *Ibid.*, p. 12; corsivi dell’autore.

⁴⁸⁹ *Ibid.*, p. 12; corsivi dell’autore.

ziando, in particolare, la già ricordata *clausola di chiusura*. Essa fa di quella contenuta nell'art. 270 *sexies* “una *definizione aperta*, destinata, cioè, ad estendersi o a restringersi per effetto non solo delle convenzioni internazionali già ratificate, ma anche di quelle future alle quali sarà prestata adesione”, nel senso che “[i]n tal modo, è stato normativamente predisposto un meccanismo, fondato su un *rinvio dinamico o formale*, idoneo ad assicurare automaticamente l'armonizzazione degli ordinamenti degli Stati che compongono la collettività internazionale al fine di predisporre gli strumenti occorrenti per la comune azione di repressione della criminalità terroristica transnazionale”⁴⁹⁰.

Se così è – conclude la Corte – deriva la necessità di coordinare la definizione contenuta nell'art. 270 *sexies* c.p. con quella ricavabile dalla Convenzione del 1999. Da ciò si fa discendere la seguente conclusione: “la finalità di terrorismo è altresì configurabile quando le condotte siano compiute nel contesto di *conflitti armati* – qualificati tali dal diritto internazionale *anche se* consistenti in *guerre civili interne* – e siano rivolte, oltre che contro civili, contro *persone non attivamente impegnate nelle ostilità*, con l'esclusione, perciò, delle sole azioni dirette contro i combattenti, che restano soggette alla disciplina del diritto internazionale umanitario”⁴⁹¹.

Esaurita la questione relativa al significato normativo da attribuire al sintagma *finalità di terrorismo* e dopo aver proceduto a ricostruire – in modo attento ed organico, cos'è stato puntualmente ed autorevolmente osservato⁴⁹² – la struttura della fattispecie associativa terroristica di cui all'art. 270 *bis* – di cui ci si occuperà in seguito –, l'estensore della sentenza censura l'utilizzo della definizione di cui all'art. 270 *sexies* “per l'interpretazione del significato giuridico del termine terrorismo, anche se introdotta nel nostro ordinamento in epoca successiva ai fatti di causa”, sull'erroneo convincimento che “non [abbia] un contenuto sanzionatorio ed anzi, precisando il concetto in questione, ne restring[*a*] l'ambito di applicazione”. Infatti, chiarisce l'estensore, 1) “essa contiene una norma definitoria con diretta incidenza sull'effettiva portata della disposizione incriminatrice [...] e, quindi, sulla sfera di operatività della sanzione penale”; 2) “la nuova definizione [...] da un lato risulta più estesa per il fatto di avere assimi-

⁴⁹⁰ *Ibid.*, p. 13; corsivi dell'autore.

⁴⁹¹ *Ibid.*, p. 13; corsivi dell'autore.

⁴⁹² F. VIGANÒ, *Terrorismo di matrice islamica*, cit., p. 3961.

lato la finalità eversiva a quella terroristica⁴⁹³] e, dall'altro, che la nozione risultante dall'art. 270-sexies contiene una precisa delimitazione per la ragione che non include le attività terroristiche compiute nel contesto di conflitti armati e prevede quale destinataria degli atti di violenza soltanto la popolazione e non anche i militari non attivamente impegnati nelle ostilità. Di talché, in relazione ai mutamenti, ampliativi o restrittivi, della definizione normativa delle condotte con finalità di terrorismo, va riconosciuto che la disciplina è soggetta al regime dell'efficacia della legge penale nel tempo e all'applicazione delle disposizioni contenute nel secondo e nel quarto comma dell'art. 2 c.p.⁴⁹⁴

D'altro canto, si osserva nella sentenza, “[l]’accertato errore di diritto [...] non ha avuto [...] alcuna concreta incidenza sulla decisione pronunciata dalla Corte di assise di appello, dal momento che i principi di diritto realmente applicati per verificare l’esistenza della finalità di terrorismo sono stati ricavati soprattutto dalla normativa stabilita dalla Convenzione ONU del 1999, [...] in riferimento sia alla qualità delle vittime degli atti di violenza (distinte tra civili, persone non impegnate attivamente nelle ostilità, combattenti) sia al contesto bellico nel quale quegli atti sono stati compiuti”⁴⁹⁵.

3.8.2. *La ‘finalità di terrorismo’: una questione (irrimediabilmente) aperta*

Nonostante la giurisprudenza di legittimità successiva al caso Bouyahia si sia inserita nel solco tracciato da tale sentenza, la questione relativa alla corretta attribuzione del significato del sintagma *finalità di terrorismo* e, più precisamente, di cosa debba intendersi per *terrorismo internazionale* agli effetti della legge penale sembra ancora aperta e si ha tutta l'impressione che lo rimarrà ancora a lungo, come dimostrano sia alcune analisi di taglio internazionalistico⁴⁹⁶ della sentenza Bouyahia, sia una recente pronuncia assolutoria del Tribunale di Napoli⁴⁹⁷ nel caso relativo ad un gruppo di citta-

⁴⁹³ l'estensore ricorda tra parentesi che in ciò la formulazione della nuova disposizione si discosta dalle posizioni assunte precedentemente dalla giurisprudenza di legittimità, citando Cass. pen., Sez. VI, 1 luglio 2003, n. 36776, CED Rv. 226049.

⁴⁹⁴ Cass. pen., Sez. I, 11 ottobre 2006, cit., pp. 17-18; corsivi dell'autore.

⁴⁹⁵ *Ibid.*, p. 18.

⁴⁹⁶ G. DELLA MORTE, *Sulla giurisprudenza italiana*, cit.

⁴⁹⁷ da cui A. VALSECCHI, *Sulla definizione di terrorismo in “tempo di guerra”. Nota a Tribunale di Napoli, Ufficio G.i.p., 23 giugno 2011, Giud. Guardiano*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 2012, trae spunto per un'articolata e puntuale rivisitazione del tema *de quo*.

dini di nazionalità srilankese, accusati di aver raccolto fondi e di averli successivamente destinati al finanziamento delle Tigri Tamil.

Ricapitolando, il problema si pone nei seguenti termini. In Europa ed in Italia, in particolare, i gruppi terroristici – *qaedisti* o meno – operativi in altri settori dello scacchiere internazionale sono spesso rappresentati da *cellule* che, lungi dal progettare l'esecuzione di azioni violente sul suolo nazionale – pur con le eloquenti eccezioni britanniche ed iberiche, che pur sempre eccezioni, per ora e fortunatamente, rimangono –, vi svolgono, però, attività logistiche di varia natura ed attività, appunto, di raccolta fondi che vengono poi inviati ai gruppi supportati.

Peraltro, a complicare il quadro fenomenico, i gruppi così supportati più frequentemente agiscono nel contesto di *conflitti armati* dalla *difficile sicura qualificazione* secondo le categorie del diritto internazionale. Senonché da tale qualificazione discendono importanti conseguenze circa la scelta del corpo normativo internazionale applicabile.

Così strutturato, il fenomeno risulta giocoforza difficilmente categorizzabile anche secondo il diritto interno. Infatti, si è dettagliatamente avuto modo di evidenziare in tutta la sua estensione come, nei contesti di transnazionalità, all'elemento di fattispecie '*finalità di terrorismo*' – nonostante la definizione legale introdotta con l'art. 270 *sexies* – vada attribuito un significato che inevitabilmente richiede, da parte dell'interprete, non solo la ricostruzione del quadro normativo internazionale di riferimento, ma anche che tale ricostruzione sia *attuale*. E ciò, a sua volta, non solo per effetto della *clausola di chiusura* contenuta nella ricordata definizione legale, ma anche perché da *clausole di chiusura* sono assistiti praticamente tutti i testi pattizi di riferimento, ad iniziare da quella prevista ex art. 21 della Convenzione ONU di New York del 1999.

E' proprio a questo fenomeno – che rischia di trasformarsi in un complicato gioco delle scatole cinesi – che, infondo, intende riferirsi la stessa S.C. quando nella sentenza prima analizzata – pur con esclusivo riferimento alla definizione contenuta nell'art. 270 *sexies* – parla di “meccanismo, fondato su un rinvio *dinamico* o formale, idoneo ad assicurare automaticamente l'armonizzazione degli ordinamenti degli Stati che compon-

gono la collettività internazionale al fine di predisporre gli strumenti occorrenti per la comune azione di repressione della criminalità terroristica transnazionale”⁴⁹⁸.

Senza alcuna pretesa di esaustività ed al solo scopo di evidenziare sino in fondo non solo l'estrema difficoltà cui inevitabilmente andrà incontro l'interprete, ma anche l'immanente rischio d'inefficacia del segmento di sottosistema penale apprestato per far fronte a fenomeni comunque di estrema pericolosità, di seguito si tenterà di tracciare il quadro interpretativo di riferimento.

3.8.3. *Il diverso angolo prospettico dell'internazionalista*

Le soluzioni interpretative elaborate nella sentenza della S.C. già più volte citata, sia in sé considerate, sia in relazione a quelle, diverse e per certi versi alternative, adottate dai giudici di merito trasmettono ampiamente il senso della rilevanza che, sempre più, sia il diritto internazionale, sia quello sovranazionale vanno assumendo nell'ordinario impegno ermeneutico degli interpreti giurisdicenti oltre che nelle ricostruzioni dottrinali delle fattispecie di diritto penale. E trasmettono altresì il senso delle serie difficoltà che gli stessi incontrano non solo nell'individuare – anzi, meglio, nel ricostruire – i principi di diritto internazionali astrattamente applicabili, ma anche nell'applicarli al caso concreto secondo la loro valenza integrativa o nei termini di conformità interpretativa.

Sotto questo profilo, appare circostanza incontestabile che un giudice monocratico e due collegi differenti (escludendo la Corte del rinvio, per ovvi motivi) a fronte del medesimo caso abbiano adottato tre soluzioni interpretative sensibilmente diverse tra loro e pervenendo, di conseguenza, a conclusioni altrettanto diverse. E, come si vedrà tra breve, in tempi recenti un giudice di merito ha deciso di discostarsi dal solco tracciato dalla S.C..

Se così è, richiamandosi a quanto più dettagliatamente ricostruito in un recente lavoro sul caso “milanese”⁴⁹⁹, appare opportuno tracciare un sintetico quadro di riferimento del diritto internazionale applicabile quando le attività che si assumano terroristiche siano connotate dal carattere della *transnazionalità*.

⁴⁹⁸ Cass. pen., Sez. I, 11 ottobre 2006, cit., p. 13; corsivi dell'autore.

⁴⁹⁹ G. DELLA MORTE, *Sulla giurisprudenza italiana*, cit.

Orbene, in diritto internazionale molteplici sono le prospettive d'inquadramento giuridico di atti che, secondo una prospettiva di senso comune – la stessa che, come ricordato dalla S.C. nella sentenza prima analizzata, aveva guidato l'elaborazione del concetto di terrorismo interno⁵⁰⁰ –, potrebbero essere considerati terroristici.

Anzitutto il diritto internazionale distingue tra 1) *atti di terrorismo* compiuti in *tempo di pace* e 2) atti di terrorismo compiuti in *tempo di guerra* (*rectius*, in *tempo di conflitto armato*). Gli stessi atti – corrispondenti in linea di massima alle tipologie prese in considerazione dalla Convenzioni ONU settoriali – possono infatti essere materialmente compiuti in entrambe le situazioni. Inoltre, occorre tener presente l'ulteriore distinzione tra *conflitto armato internazionale* e *conflitto armato non internazionale*.

Sotto diverso profilo, lo stesso diritto internazionale distingue pure tra 1) *atti di terrorismo interno*, 2) *crimini internazionali* che a loro volta possono essere a) *di terrorismo*, b) *di guerra* e c) *contro l'umanità*; 3) *legittimi atti di belligeranza* in un conflitto armato.

Fornito così un inquadramento generale di riferimento, la prima questione riguarda l'accertamento dell'eventuale esistenza di una definizione consuetudinaria di crimine internazionale di terrorismo in tempo di pace. Nel riportare autorevole opinione⁵⁰¹, è stato affermato che tale fattispecie si comporrebbe: 1) sotto il profilo oggettivo, di una condotta avente i caratteri della *transnazionalità* – con ciò escludendosi la configurabilità della fattispecie internazionale “nelle ipotesi in cui *‘the offence is committed within a single State, the alleged offender is a national of that State and is present in the terri-*

⁵⁰⁰ Cass. pen., Sez. I, 11 ottobre 2006, cit., p. 10; ci si riferisce al passaggio in cui l'estensore della sentenza ricostruisce la situazione anteriore all'intervento normativo del 2001: “In tale specifico contesto, è stato fatto principalmente riferimento al valore semantico dell'espressione secondo il patrimonio culturale comune ed è stata coniata una formula descrittiva del terrorismo interno nella quale è stata ricompresa qualsiasi azione qualificata dal fine di porre in essere atti idonei a destare panico nella popolazione (cfr. Cass., Sez. Un., 23 novembre 1995, P.G. in proc. Fachini ed altri, rv. 203769, relativa all'aggravante della finalità di terrorismo), nel senso che può parlarsi di finalità terroristica in presenza di condotte violente dirette ad ingenerare paura e panico, nonché ad incutere terrore nella collettività con azioni criminose indiscriminate, dirette cioè non contro le singole persone ma contro quello che esse rappresentano o, se dirette contro la persona indipendentemente dalla sua funzione nella società, miranti a incutere terrore per scuotere la fiducia nell'ordinamento costituito e indebolirne le strutture (Cass., Sez. I[^], 11 luglio 1987, Benacchio, rv. 176946)”.

⁵⁰¹ cfr. G. DELLA MORTE, *Sulla giurisprudenza italiana*, cit., para. 7, che cita A. CASSESE, *Terrorism as an International Crime*, cit., pp. 212–225; *Lineamenti di diritto internazionale penale - I - Diritto sostanziale*, Bologna, 2005, pp. 162–175; *The Multilateral Criminal Notion of Terrorism in International Law*, in *Journal of Int. Criminal Justice*, 2006, pp. 936–943.

tory of that State and no other State has a basis [...] to exercise jurisdiction”⁵⁰² ex art. 3 Conv. ONU di New York del 1999 – e necessariamente corrispondente ad una delle condotte oggetto di sanzione penale da parte degli ordinamenti interni; 2) sotto il profilo soggettivo, dell’intenzione di provocare il terrore; si tratterebbe di un dolo articolato, per così dire, su due livelli: uno generico, diretto verso la singola condotta criminosa ed uno specifico, consistente “nella intenzione di indurre uno Stato oppure un’organizzazione internazionale a fare o a non fare qualcosa [... infatti] anche lo stato di terrore indotto nella popolazione sarebbe finalizzato, in ultima istanza, a quest’ultimo risultato trattandosi di un *mezzo* per coartare la condotta di un’istituzione”⁵⁰³; 3) da una motivazione politica, ideologica o religiosa, rimanendo esclusi gli atti finalizzati a perseguire interessi privati.

A ben vedere, a tale definizione consuetudinaria sembra proprio riferirsi la S.C. nella sentenza prima ripercorsa nelle motivazioni, quando afferma essere “opinione comune che per essere qualificata terroristica la condotta deve presentare, sul piano psicologico, l’ulteriore requisito della motivazione politica, religiosa o ideologica, conformemente ad una norma consuetudinaria internazionale”.

A tale definizione generale di terrorismo internazionale si affiancherebbero le altre definizioni così come desumibili da alcune delle Convenzioni ONU c.d. *settoriali*. Per concludere, infine, sugli atti di terrorismo *in tempo di pace*, è stata altresì prospettata la possibilità di considerare una condotta terroristica “rilevante come *species* del più ampio *genus* ‘crimine contro l’umanità’”⁵⁰⁴ fermo rimanendo che “quest’ultimo [può] essere compiuto anche in tempo di guerra”⁵⁰⁵, a condizione che 1) tale condotta “sia compres[a] nel novero di una serie di condotte qualificate a livello consuetudinario o pattizio”⁵⁰⁶; 2) “i singoli atti siano ascrivibili nell’ambito di un attacco esteso o sistematico contro popolazioni civili, e con la consapevolezza di tale attacco”⁵⁰⁷.

⁵⁰² G. DELLA MORTE, *Sulla giurisprudenza italiana*, cit., para. 7.

⁵⁰³ cfr. *Ibid.*, che cita il seguente passaggio argomentativo da A. CASSESE, *The Multilateral Criminal Notion of Terrorism in International Law*, cit., p. 939: “[C]lose scrutiny and legal logic demonstrate that, in fact, the primary goal of terrorists is always that of coercing a public or private institution to take a certain course of action. The spreading of deep fear or anxiety is only a means of compelling a government or another institution to do (or not to do) something: it is never an end in itself”.

⁵⁰⁴ G. DELLA MORTE, *Sulla giurisprudenza italiana*, cit., para. 7.

⁵⁰⁵ *Ibid.*

⁵⁰⁶ *Ibid.*

⁵⁰⁷ *Ibid.*

Ben più complessa questione è il dover definire il reato di terrorismo internazionale *in tempo di conflitto armato*. A ben vedere, infatti, prima ancora che quella dell'operazione ricostruttiva del diritto applicabile, occorre affrontare la complessità delle situazioni di fatto che, in concreto, si pongono all'attenzione dell'interprete. All'esito di una più approfondita riflessione sul reale contenuto di qualsiasi contesto bellico – a prescindere, quindi, dall'inquadramento che ne faccia il diritto umanitario – non sfuggirà come, infondo, qualsiasi azione bellica, anche quella definibile come *legittimo atto di belligeranza*, posseda una *residua portata terroristica*, ovvero serbi in sé una collaterale capacità di spargere il terrore nella popolazione civile ed in chiunque altro si trovi a qualsiasi titolo nel teatro delle operazioni pur senza parteciparvi attivamente.

Comunque sia, in tempo di conflitto armato, sotto il profilo qui d'interesse, occorre prendere in esame congiuntamente sia le Convenzioni internazionali applicabili in tempo di pace, sia il corpo normativo che va sotto il nome di *diritto umanitario* o *ius in bello*. Ed è proprio a tal proposito che occorre tenere in considerazione la prima richiamata distinzione tra conflitto armato a carattere internazionale e conflitto armato a carattere non internazionale.

Dal quadro normativo applicabile al *primo contesto*, il primo generale *divieto espresso* che viene in considerazione è quello di "*acts or threats of violence the **primary purpose** of which is to spread terror among the civilian population*"⁵⁰⁸. A questa si aggiunge la proibizione – indicata come "*infrazione grave*", da cui discende l'obbligo di applicare il principio dell'*aut dedere aut iudicare*" – di qualsiasi forma di terrorismo in relazione alla protezione delle persone civili in tempo di guerra⁵⁰⁹, quella dell'uso sproporzionato di "*methods or means*" di combattimento⁵¹⁰, il divieto della *perfidia*⁵¹¹ e il divieto di attacco contro la popolazione civile o le persone civili⁵¹², a condizione che l'attacco sia compiuto *intenzionalmente* e provochi la *morte* o *lesioni gravi* all'integrità fisica o alla salute⁵¹³.

⁵⁰⁸ ex art. 51, par. 2 del I Protocollo addizionale

⁵⁰⁹ ex art. 33 della IV Convenzione di Ginevra

⁵¹⁰ art. 35 del I Protocollo addizionale

⁵¹¹ art. 37 del I Protocollo addizionale

⁵¹² art. 85 del I Protocollo addizionale

⁵¹³ G. DELLA MORTE, *Sulla giurisprudenza italiana*, cit., para. 8.

Nel *secondo contesto* menzionato, il diritto umanitario proibisce anzitutto i *trattamenti crudeli* per le persone che non partecipano direttamente alle ostilità⁵¹⁴, "gli atti di terrorismo" nei confronti di tutte le persone che non partecipano direttamente o non partecipano più alle ostilità, siano esse private o meno della libertà⁵¹⁵, nonché il divieto⁵¹⁶ – corrispondente a quello già prima evidenziato per i conflitti armati a carattere internazionale⁵¹⁷ – di condotte violente il cui *scopo principale* sia di diffondere il terrore tra la popolazione civile⁵¹⁸. Con riferimento al medesimo contesto, vanno inoltre segnalate alcune norme contenute negli Statuti dei *tribunali penali internazionali* o *misti* che stabiliscono l'incriminazione per "atti di terrorismo"⁵¹⁹.

Da tale breve disamina, appare chiaro che anche il *diritto internazionale umanitario* proibisca alcune condotte di terrorismo e, secondo molti, tale proibizione rifletterebbe una *norma consuetudinaria*⁵²⁰. "Semmai" – si fa notare – "un problema nasce non tanto dalla norma interdittiva, quanto dal dubbio se la norma internazionale preveda la sanzione penale anche nei casi in cui la condotta vietata non configuri una 'infrazione grave'"⁵²¹.

Su questo punto potrebbe venire utilmente in soccorso dell'interprete nazionale la giurisprudenza del Tribunale *ad hoc* per l'ex Jugoslavia formatasi sul caso dei *cecchini* durante il noto assedio di Sarajevo⁵²². Oltre alla pur rilevante pronuncia sulla propria competenza, la complessiva considerazione delle sentenze emesse nei due gradi di giudizio permette di ricostruire "il reato di 'diffusione del terrore', [...] rubricato nei ter-

⁵¹⁴ ai sensi dell'art. 3 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra la cd. "Convention en miniature", come ricordato da *Ibid.*

⁵¹⁵ ex art. 4 del II Protocollo addizionale

⁵¹⁶ ex art. 13 del II Protocollo addizionale

⁵¹⁷ ex art. 51, par. 2 del I Protocollo addizionale

⁵¹⁸ G. DELLA MORTE, *Sulla giurisprudenza italiana*, cit., para. 8.

⁵¹⁹ *Ibid.*

⁵²⁰ *Ibid.*

⁵²¹ *Ibid.*

⁵²² cfr. *Ibid.*, para. 9; così l'A. sintetizza i fatti sub iudice: "[d]urante il biennio 1992-1994, mentre era in corso un conflitto armato che contrapponeva un'entità conosciuta con il nome di Repubblica Srpska contro la Bosnia-Erzegovina, un gruppo armato riferibile alla prima e comandato dal generale Galic' accerchiò la città di Sarajevo e condusse una campagna di spari isolati e di bombardamenti contro la popolazione civile allo scopo di diffondere uno stato di terrore. Al termine di un lungo e complesso dibattimento, nel corso del quale sono stati ascoltati 171 testimoni, i giudici di primo grado del Tribunale per l'ex Jugoslavia hanno respinto le tesi avanzate dalla difesa (per cui i danni inferti ai civili rappresentavano dei danni collaterali ad attacchi legittimi contro obiettivi militari dell'esercito nemico), ed hanno condannato il generale Galic' ad una pena detentiva di venti anni (in seguito trasformata in una condanna a vita dalla Camera d'appello). Cfr., rispettivamente, *The Prosecutor v. Galic' (T-98-29-T)*, Judgement, 5 dicembre 2005, e *The Prosecutor v. Galic' (IT-98-29-A)*, Judgement, 30 novembre 2006."

mini di violazioni delle leggi o degli usi di guerra ai sensi dell'art. 3 dello Statuto del relativo Tribunale”⁵²³, come composto: 1) sotto il profilo *oggettivo*, “[da]gli atti o [da]lle minacce di violenza diretti contro la popolazione civile oppure contro delle persone civili che non partecipano direttamente alle ostilità allorché tali atti o pronunce ne comportino la morte o causino degli attentati gravi all'integrità fisica o alla salute di questi ultimi”, precisando come gli *attacchi indiscriminati* – ovvero quelli che colpiscono indifferentemente obiettivi civili e militari – vadano considerati attacchi contro i civili, conformemente “[a]lla precedente giurisprudenza dei Tribunali *ad hoc* sul tema”⁵²⁴; 2) sotto il profilo *soggettivo*, 2.a.) da una *condotta intenzionale*, in relazione alla quale l'accusa dovrà provare che “l'autore sapeva, o avrebbe dovuto sapere, che le persone attaccate fossero civili”⁵²⁵; 2.b.) da un *ulteriore elemento* – che va quindi considerato a titolo di dolo specifico – da ravvisarsi nello *scopo principale* (“*the primary purpose*”, come stabilito nelle norme di diritto umanitario prima richiamate) di diffondere il terrore tra la popolazione⁵²⁶.

Da tale necessaria specificazione del dolo discendono alcune importanti conseguenze: 1) il crimine *de quo* non è configurabile a fronte di attacchi legittimi diretti contro dei combattenti; 2) è sufficiente l'intenzione di diffondere il terrore, a nulla rilevando l'effettivo raggiungimento dello scopo; 3) la fattispecie non è punibile a titolo di dolo eventuale o di colpa⁵²⁷.

3.8.4. Una rilettura critica delle c.d. sentenze “milanesi”

Tornando al caso paradigmatico in precedenza ricostruito, i risultati della ricerca dei principi di diritto internazionale alla luce dei quali interpretare la norma penale interna (con riferimento all'elemento di fattispecie ‘*finalità di terrorismo*’), operata dai diversi giudici pronunciatisi sulla vicenda, possono essere così riepilogati in vista di un rapido confronto col quadro normativo poc’anzi sommariamente tratteggiato: 1) il g.i.p. di Milano ha inteso distinguere tra atti di *terrorismo* ed atti di *guerriglia*, escludendo la

⁵²³ *Ibid.*

⁵²⁴ *Ibid.*

⁵²⁵ *Ibid.*

⁵²⁶ *Ibid.*

⁵²⁷ *Ibid.*

configurabilità dei primi “qualora ricorrano tutte le condizioni”⁵²⁸ per configurare i secondi; 2) il collegio d'appello “ha ampliato gli effetti di questa distinzione”⁵²⁹, escludendo che gli attacchi dei *kamikaze* possano essere qualificati atti terroristici in quanto diretti nei confronti di obiettivi bellici; 3) la S.C. ha ritenuto “fondata la censura contenuta nel ricorso del Procuratore Generale [in relazione a]l vizio di erronea applicazione della legge penale per avere la Corte distrettuale considerato terroristici ‘solo gli atti esclusivamente diretti contro la popolazione civile’, escludendo conseguentemente che in una situazione di conflitto armato le azioni suicide dei c.d. kamikaze, se compiute contro obiettivi militari, possano definirsi terroristiche, anche se producono gravi danni e diffondono paura tra la popolazione civile”⁵³⁰.

Circa la distinzione tra *terrorismo* e *guerriglia* operata dal giudice di prima istanza, è stato osservato come essa “si proponga come una corretta differenziazione delle due fattispecie alla luce del diritto internazionale”, rendendosi tale distinzione necessaria in relazione alla disciplina di diritto umanitario dei conflitti armati, che in questi ricomprende anche le *guerre di liberazione nazionale*⁵³¹, da considerarsi come conflitti armati internazionali. Se così è, “il membro di un movimento di liberazione nazionale che utilizz[i] la *guerriglia* come metodo di combattimento [...] potrà beneficiare dello statuto di combattente qualora osservi le condizioni poste dal I Protocollo addizionale. Da questa prospettiva l'intuizione originaria del g.i.p. di Milano si mostra corretta: fintanto che si resta in una condizione di "occupazione straniera", ed al di là della questione concreta del se concretamente le singole condotte dedotte in giudizio fossero o meno ascrivibili in un periodo temporale segnato da una simile situazione, le azioni belliche che vengono compiute avverso le forze armate dell'esercito occupante, da parte di gruppi che rispettino le condizioni poste dal I Protocollo addizionale, costituiscono atti di legittima guerriglia (ancora una volta in senso atecnico) e non di terrorismo”⁵³².

⁵²⁸ *Ibid.*, para. 10.

⁵²⁹ *Ibid.*

⁵³⁰ Cass. pen., Sez. I, 11 ottobre 2006, cit., p. 18.

⁵³¹ ex art. 1, par. 4, del I Protocollo addizionale. Come ricordato da G. DELLA MORTE, *Sulla giurisprudenza italiana*, cit., para. 10, si tratta “[del]le situazioni in cui i popoli lottano contro la dominazione coloniale e l’occupazione straniera e contro i regimi razzisti, nell’esercizio del diritto dei popoli di autodeterminarsi”.

⁵³² *Ibid.*; l’A. ricorda che “le condotte dedotte in giudizio si riferivano prevalentemente al periodo compreso tra i mesi di febbraio e di marzo 2003, in concomitanza con la preparazione dell’intervento degli Stati Uniti in Iraq (iniziato il 20 marzo 2003). Ora, dal momento che con la ris. 1483 del 23 maggio 2003

Pur nella sua astratta fondatezza alla luce del diritto internazionale, tale impostazione seguita dal g.i.p. di Milano si scontra, però, con le ineludibili interferenze – in termini di parziale sovrapposibilità – tra disciplina internazionale relativa al terrorismo e disciplina di diritto umanitario. E tale affermazione apparirà più chiara se solo si pensi che *alcune* delle Convenzioni in materia di terrorismo tra quelle già in precedenza esaminate prevedono *criteri di risoluzione* di tali *conflitti tra norme* rispetto alla rimanente disciplina convenzionale mediante l’inserimento di una *clausola eccezzuativa* che rende prevalente la disciplina di diritto umanitario sulla prima, fermo rimanendo che la effettiva portata di tali clausole varia da caso a caso⁵³³.

In tali casi, l’interprete si trova quindi di fronte alla necessità di stabilire, di volta in volta, se sia applicabile la norma di diritto umanitario oppure quella sempre convenzionale in materia di terrorismo.

Come si ricorderà, nel caso Bouyahia il primo collegio d’appello aveva sciolto il dubbio interpretativo ritenendo di rinvenire un criterio di discriminazione nell’*identità della vittima*, conseguentemente concludendo, appunto, che le azioni dei *kamikaze* nel corso di un conflitto armato, se indirizzate *nei confronti di un obiettivo bellico*, non configurino atti di terrorismo. Ma – come è stato da più parti osservato⁵³⁴ – così interpretando i giudici, sovrapponendo arbitrariamente il piano della *finalità dell’attacco* e dell’*identità della vittima*, sono giunti ad escludere “la punibilità *tout court* degli atti suicidi, anche se potenzialmente in grado di generare terrore nella collettività, solo perché indirizzati contro un bersaglio bellico”⁵³⁵. Errore di diritto che non è sfuggito, in effetti, alla S.C. che ha, appunto, ritenuto di censurare la decisione del giudice d’appello nella parte in cui aveva ritenuto che solo gli atti diretti *esclusivamente* contro la popolazione civile fossero qualificabili come atti di terrorismo.

il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite aveva qualificato l’intervento in Iraq come un intervento di occupazione, si sarebbe potuto sostenere che l’organizzazione cui appartenevano le persone accusate avrebbe potuto essere qualificata come movimento di liberazione nazionale in lotta contro l’occupazione straniera. Occorre tuttavia specificare che una simile interpretazione sarebbe sostenibile sino alla data del 30 giugno 2004, dies a quo “Iraq will reassert its full Sovereignty” (cfr. l’ulteriore ris. n. 1546 adottata dal Consiglio di sicurezza in data 8 giugno 2004)”.

⁵³³ *Ibid.*

⁵³⁴ N. CORSO, *La tendenza a dilatare la nozione di terrorismo fra norme interne e fonti internazionali: la sentenza della Cassazione nel caso Bouyahia*, cit., p. 653; G. DELLA MORTE, *Sulla giurisprudenza italiana*, cit., para. 10.

⁵³⁵ N. CORSO, *La tendenza a dilatare la nozione di terrorismo fra norme interne e fonti internazionali: la sentenza della Cassazione nel caso Bouyahia*, cit., p. 653.

Dal canto suo, ripresa sul punto dal giudice del rinvio, la S.C. ha ritenuto di individuare un diverso criterio di discernimento tra l'applicazione del diritto convenzionale in tema di terrorismo e quella del diritto umanitario, ovvero quello della *certezza degli effetti*, come appare dal passaggio in cui stabilisce che si può qualificare come atto di terrorismo quello rivolto ad un obiettivo bellico "quando le peculiari e concrete situazioni fattuali facciano apparire *certe ed inevitabili* le gravi conseguenze in danno della vita e dell'incolumità fisica della popolazione civile, contribuendo a diffondere nella collettività paura e panico"⁵³⁶.

Orbene, nel formulare tale principio, la Cassazione 1) si richiama ad "univoci argomenti ermeneutici"⁵³⁷ e 2) sottolinea come "la *certezza* (e non la semplice possibilità o probabilità) delle conseguenze deliveranti dei gravi pregiudizi in danno dei civili dimostra inequivocamente la presenza di un *dolo intenzionale e specifico* qualificato dalla volontà diretta alla produzione dell'evento e dallo scopo di conseguire quei particolari risultati che connotano la finalità terroristica"⁵³⁸.

Invero, l'inequivocabilità del dolo intenzionale e specifico così come desunta nell'esempio – formulato dall'estensore della sentenza – dell'"attentato dinamitardo eseguito contro un automezzo militare che si trovi in un mercato affollato"⁵³⁹ è stata posta in dubbio all'esito di un "esame sinottico del ragionamento dei giudici della Corte di cassazione e di quelli del [già citato] Tribunale per l'ex Jugoslavia"⁵⁴⁰, sul presupposto che entrambi i giudici, seppur su piani diversi e con differenti competenze, abbiano dovuto risolvere la medesima questione di diritto internazionale, ovvero quali siano i criteri per definire la finalità terroristica nel caso di un attacco contro degli obiettivi bellici nel corso di un conflitto armato. Da tale confronto, emerge come le conclusioni a cui sono pervenuti i due giudici divergono proprio per il già ricordato *quid pluris* che il Tribunale ha ritenuto di individuare come indefettibilmente caratterizzante un'azione che sia definibile come terroristica, ovvero il requisito per cui lo spargimento del terrore deve rappresentare lo *scopo principale dell'azione*. Tale *quid pluris* sembrerebbe in effetti dar conto in modo più realistico di ciò che, in effetti, accade in un conflitto armato

⁵³⁶ Cass. pen., Sez. I, 11 ottobre 2006, cit., p. 19.

⁵³⁷ *Ibid.*, p. 19.

⁵³⁸ *Ibid.*

⁵³⁹ *Ibid.*

⁵⁴⁰ G. DELLA MORTE, *Sulla giurisprudenza italiana*, cit., para. 10.

e del fatto che – come anticipato in apertura di sotto-sottoparagrafo – ogni atto di belligeranza, per quanto legittimo sotto il profilo del diritto internazionale umanitario, è comunque portatore di una residua o collaterale capacità di spargere il terrore tra i soggetti che, pur non prendendo parte alle operazioni militari, si trovino a qualsiasi titolo nel teatro delle operazioni.

Altra critica che è stata mossa alla decisione della S.C. sul caso Bouyahia riguarda l'univocità degli argomenti ermeneutici da cui la Corte afferma aver tratto il prima ricordato principio di diritto⁵⁴¹. In effetti l'estensore non esplicita quali essi siano. Lo si può desumere dal richiamo pressoché esclusivo, sul punto, operato in altro passaggio della parte motiva della pronuncia, alla Convenzione del 1999 e, precisamente, alla formula introdotta dall'art. 2, par. 1, lett. b) secondo cui è atto terroristico, tra l'altro, anche "[a]ny other act intended to cause death or serious bodily injury to a civilian, or to any other person not taking an active part in the hostilities in a situation of armed conflict".

Senonché, la medesima convenzione “contempla, all'art. 21, una clausola di compatibilità che fa salvi gli obblighi e responsabilità degli Stati e dei singoli che hanno rilevanza nel diritto internazionale, ed in particolare nel diritto internazionale umanitario con ciò escludendo che i membri di un movimento di liberazione nazionale possano essere qualificati come terroristi nei casi in cui rispettino il diritto umanitario”⁵⁴². Se così è, non si può non considerare come il diritto internazionale umanitario regoli differenzialmente le distinte ipotesi di "attacchi indiscriminati" ex art. 51, par. 4, del I Protocollo addizionale e di "diffusione del terrore tra la popolazione civile" ex art. 51, par. 2, del medesimo Protocollo (109): nella prima fattispecie, rileva anche il dolo eventuale (ma non la colpa), mentre nella seconda il dolo rilevante è solo quello intenzionale e specifico, quest'ultimo poi caratterizzato da quel *quid pluris* che richiede la volontà di terrorizzare la popolazione civile quale finalità primaria dell'agente.⁵⁴³

⁵⁴¹ *Ibid.*

⁵⁴² *Ibid.*

⁵⁴³ *Ibid.*; l'A. così completa il proprio iter argomentativo, facendo anche riferimento all'insufficienza del requisito della de-personalizzazione delle vittime degli attacchi: “[i]n un simile quadro normativo mal si pone la scelta della Cassazione di dedurre ‘inequivocamente’ l’elemento doloso dalla certezza delle gravi conseguenze in danno dei civili. Nel caso di un attacco compiuto contro degli obiettivi bellici nel quadro di un conflitto armato, interno, internazionale o equiparato, come nella ipotesi di un movimento di liberazione nazionale, la nota osservazione per cui il reato di terrorismo, come il crimine contro l’umanità, sarebbe caratterizzato dalla ‘de-personalizzazione’ della vittima è messa a dura prova. Questo perché non

In buona sostanza, tale ricostruzione interpretativa si traduce nell'imposizione a carico dell'accusa di un supplemento di onere probatorio, estendendolo anche 1) alla qualificazione degli agenti come membri di un movimento di liberazione nazionale, 2) al rispetto da parte di questi ultimi delle norme di diritto umanitario e 3) ad una più dettagliata ricostruzione delle modalità concrete con cui gli attacchi siano stati condotti, allo scopo di poter documentare la presenza della già più volte ricordata *finalità primaria*.

3.8.5. Conclusioni parziali in tema di *finalità di terrorismo*

Lungi dal voler assumere una posizione definitiva sul tema, dalla rivisitazione critica del principio di diritto affermato dalla Cassazione in tema di *'finalità di terrorismo'* si è voluto far emergere come: 1) in tale delicata materia, più che in altre, l'interprete debba far fronte, oltre alle 'ordinarie' difficoltà interpretative del diritto interno, anche a quelle 'straordinarie' poste dal diritto internazionale, nel cui ambito la possibilità di ricostruzione dei principi di diritto applicabili al caso concreto si scontra con le caratteristiche strutturali di un corpo normativo che, tra l'altro ed in una parte ancora rilevante, si pone in *forma consuetudinaria*; 2) il penalista e l'interprete giuridicante non appaiano ancora completamente a proprio agio nell'affrontare le difficoltà del compito appena delineato; 3) i margini d'incertezza interpretativa prodotti dalla contemporanea incidenza di norme internazionali e norme sovranazionali sul diritto interno sembrano mal conciliarsi con le esigenze di certezza del diritto imposte – in termini di garanzia – dal *principio di legalità*; 4) con particolare riferimento alla questione specificamente riguardante le *'finalità di terrorismo'*, come essa non possa certo considerarsi chiusa.

Tale ultimo assunto appare indubitabilmente dimostrato, tra l'altro, dalla già prima richiamata, recente pronuncia di merito relativa all'assoluzione dei componenti di un gruppo dedito al finanziamento delle note 'Tigri Tamil' srilankesi. Rimandando a più puntuale commento della sentenza⁵⁴⁴, sarà qui sufficiente evidenziare come anche in tale provvedimento – che rimette in discussione, come si diceva, le statuizioni della S.C. in tema di *finalità terroristica* – l'apparato argomentativo ruoti attorno all'esistenza di una definizione consuetudinaria di *terrorismo in tempo di guerra*, al valore da attribuire

basterà che agli autori dell'atto siano indifferenti le identità delle proprie vittime, de-personalizzate appunto, ma occorrerà che l'intenzione specifica sia quella di diffondere il terrore, e quindi che l'eventuale attacco contro obiettivi militari persegua lo scopo principale di terrorizzare la popolazione civile".

⁵⁴⁴ A. VALSECCHI, *Sulla definizione di terrorismo in "tempo di guerra,"* cit.

sul punto alla Convenzione ONU di New York del 1999, all'interpretazione dell'art. 21 della medesima Convenzione e sulla qualificazione di tali atti nel diritto internazionale umanitario.

4. Le associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico ex art. 270 bis c.p.

Com'è stato giustamente osservato, la fattispecie associativa punita ex art. 270 bis c.p. costituisce lo strumento d'elezione nel contrasto del fenomeno terroristico di matrice islamica⁵⁴⁵. Ed è sotto tale profilo che ci si appresta ad esaminarne la fattispecie⁵⁴⁶, con particolare riferimento alla giurisprudenza di legittimità formatasi sulle relative caratteristiche strutturali.

Prima di procedere, però, va ricordato che – come del resto accade, o dovrebbe accadere, per tutte le fattispecie associative, al di là della tecnica di tipizzazione scelta dal legislatore – l'accertamento dell'elemento oggettivo del reato *de quo* va articolato su due livelli: 1) il *primo* riferito all'*esistenza* ed alle *caratteristiche strutturali* della com-

⁵⁴⁵ F. VIGANÒ, *Il contrasto al terrorismo di matrice islamico-fondamentalista: il diritto penale sostanziale*, cit., p. 125.

⁵⁴⁶ Per i necessari approfondimenti sulla fattispecie associativa di cui all'art. 270 bis c.p., cfr. in generale C. CUPELLI, *Il nuovo art. 270-bis c.p.: emegenze di tutela e deficit di determinatezza?*, in *Cass. pen.*, 3, 2002; E. ROSI, *Disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale*, cit.; *Terrorismo internazionale: le nuove norme interne di prevenzione e repressione*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 2, 2002; A. DAGNINO, *Associazioni con finalità eversive e libertà costituzionali di associazione e manifestazione del pensiero: un coniugio non sempre agevole*, in *Cass. pen.*, 4, 2004; G. FIANDACA, *I reati associativi nella recente evoluzione legislativa*, cit.; G. INSOLERA, *Reati associativi, delitto politico e terrorismo globale*, cit.; P. MOROSINI, *La giustizia non può essere "emozionale."* cit.; F. VIGANÒ, *Riflessioni in tema di terrorismo internazionale e diritto penale*, in *Il corriere del Merito*, 4, 2005; L. CARNINO, *In tema di associazione con finalità di terrorismo internazionale, nota a Cass. pen., Sez. II, 17 gennaio 2005, n. 669*, in *Giur. It.*, 2006; T. EPIDENDIO, *Terrorismo internazionale e attività di "intelligence": nuove frontiere e nuovi problemi del diritto penale*, cit.; G. INSOLERA, *Terrorismo internazionale tra delitto politico e diritto penale del nemico*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 7, 2006; A. PIOLETTI, *Terrorismo, quelle black list di Onu e Ue Stop al rischio di prove legali anomale*, in *Dir. e giust.*, 37, 2006; L. ESPOSTI, *Le ultime pronunce in tema di terrorismo internazionale*, in *Giurisprudenza di merito*, 12, 2007; F. VIGANÒ, *Terrorismo di matrice islamica*, cit.; *Il contrasto al terrorismo*, cit.; G. FLORA, *Profili penali del terrorismo internazionale tra delirio di onnipotenza e sindrome di autocastrazione*, cit.; S. CORBETTA, *Idoneità dell'associazione con finalità di terrorismo internazionale al raggiungimento dello scopo*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 10, 2009; S. CORBETTA, *Associazioni con finalità di terrorismo internazionale*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 3, 2009; F. VIGANÒ, *Oltre l'art. 416-bis*, cit.; G. INSOLERA, *La normativa sostanziale*, cit.; F. VIGANÒ, *Profili di diritto penale sostanziale dell'azione di contrasto al terrorismo*, relazione dattiloscritta per l'incontro di formazione organizzato dal C.S.M. a Roma il 14 aprile 2005; O. VILLONI, *Il reato di associazione sovversiva con finalità di terrorismo internazionale e la nozione di terrorismo negli strumenti normativi e nelle convenzioni internazionali*, cit.

pagine associativa in sé considerata; 2) il *secondo* riferito alle *condotte* dei *singoli associati*.

4.1. La struttura del reato nella pronuncia di legittimità sul caso Bouyahia

Come già affermato in precedenza, la più volte ricordata sentenza sul caso Bouyahia⁵⁴⁷ non esaurisce la sua portata nella soluzione del nodo interpretativo relativo alla ‘*finalità di terrorismo*’, ma si segnala per altrettanta efficacia e lucidità anche nella ricostruzione degli elementi di fattispecie del reato associativo. Si è scelto, allora, di ripercorrerne l’enunciazione di alcuni importanti principi di diritto sul punto, da assumersi a sicura guida anche per chi è deputato ad impostare le attività d’indagine ed a sostenere lo sforzo investigativo in modo efficace.

4.1.1. *Il primo livello di analisi: le caratteristiche strutturali dell’associazione*

Nell’analizzare la fattispecie *de qua*, la S.C. prende preliminarmente in esame il tratto comune a tutti i reati associativi, ovvero la congenita anticipazione della soglia di tutela. In giurisprudenza, tale fattispecie – ricorda la corte – è classificata “nella categoria dei delitti di pericolo presunto, o a consumazione anticipata, caratterizzati dall’anticipazione della soglia di punibilità nel *momento* stesso *della costituzione* di un’*organizzazione* di persone e di mezzi mirante a realizzare un *programma* costituito da *violenze* ed *aggressioni* per *finalità di terrorismo internazionale*, onde la fattispecie punitiva ha ad oggetto *attività meramente prodromiche e preparatorie* antecedenti all’inizio di esecuzione delle programmate condotte violente”⁵⁴⁸.

Per quanto riguarda la *struttura*, a fronte – o, meglio, si potrebbe dire ‘proprio a fronte’, per non svuotare completamente di contenuto fattuale la condotta associativa penalmente rilevante, anche rispetto alla tutela del diritto ad associarsi garantito ex art. 18 Cost. – dell’anticipazione della soglia di tutela, essa deve essere *idonea* allo scopo, ovvero “deve presentare un *grado di effettività* tale da rendere *almeno possibile* l’attuazione del progetto criminoso e da giustificare, perciò, la valutazione legale di pericolosità, correlata alla idoneità della struttura al compimento della serie di reati per la

⁵⁴⁷ Cass. pen., Sez. I, 11 ottobre 2006, cit.

⁵⁴⁸ *Ibid.*, p. 14; corsivi dell’autore; sul punto, l’estensore richiama Cass. pen., Sez. I, 21 giugno 2005, n. 35427, CED Rv. 232280; Cass. pen., Sez. II, 25 maggio 2006, n. 24994, CED Rv. 234345.

cui realizzazione l'associazione è stata istituita". E se tale argomento è indiscutibilmente valido per ogni fattispecie associativa, nel caso di specie, trattandosi pur sempre di reato politico, "se la struttura associativa fosse concepita in termini generici, labili ed evanescenti" – spiega la Corte – "l'anticipazione della repressione penale finirebbe per colpire, attraverso lo schermo del delitto associativo, il solo fatto dell'adesione ad un'*astratta ideologia*", che, per quanto aberrante nella propria "esaltazione della indiscriminata violenza e [nel]la diffusione del terrore", risulterebbe ad attuare il programma criminoso medesimo. In buona sostanza, diversamente opinando, "si finirebbe [...] per reprimere idee, non fatti"⁵⁴⁹, in aperto ed insanabile contrasto con quel diritto penale del fatto che costituisce – o almeno dovrebbe costituire – l'unico volto di tale strumento ordinamentale rispecchiabile nella Costituzione.

Pertanto, qualora "[l']accordo non [si] concretizz[i] in un'organizzazione adeguata al piano terroristico" potrà trovare al più applicazione – chiarisce la Corte – "la fattispecie della cospirazione politica mediante accordo prefigurata dall'art. 304 c.p., che richiama, attraverso l'art. 302, anche l'art. 270-bis"⁵⁵⁰.

Sotto il profilo dell'oggettività giuridica, la Corte chiarisce che la fattispecie associativa di cui all'art. 270-bis c.p. è inquadrabile tra i reati *plurioffensivi*, "con *oggettività giuridica complessa*, in quanto lede o mette in pericolo sia la vita e l'incolumità delle vittime sia, nello stesso tempo, il bene della libertà di autodeterminazione degli Stati e delle organizzazioni internazionali (o, secondo altri, dell'ordine pubblico mondiale)"⁵⁵¹.

4.1.2. *Il secondo livello di analisi: le condotte individuali*

Sul piano individuale, l'elemento oggettivo del delitto è connotato da una "pluralità di condotte che designano l'inserimento del soggetto nella struttura in relazione ai diversi ruoli esercitati all'interno dell'associazione". A tal proposito, l'estensore della sentenza osserva come, oltre a prendere in esame le condotte associative comuni a tutte le altre fattispecie associative, la disposizione incriminatrice di cui all'art. 270 *bis* "aggiung[a] a tale catalogo le persone che finanziano le associazioni terroristiche, tipizzan-

⁵⁴⁹ Cass. pen., Sez. I, 11 ottobre 2006, cit., p. 14.

⁵⁵⁰ *Ibid.* p. 14; sul punto, l'estensore richiama Cass. pen., Sez. I, 27 febbraio 2002, CED Rv. 221834.

⁵⁵¹ Cass. pen., Sez. I, 11 ottobre 2006, cit., p. 14.

do lo specifico ruolo di chi fornisce le risorse finanziarie occorrenti per l'attuazione del programma criminoso⁵⁵².

Nel soffermarsi, in particolare, sulla *condotta di partecipazione*⁵⁵³ ad associazioni terroristiche, la Corte richiama i principi enunciati dalle Sezioni Unite nella nota sentenza Mannino⁵⁵⁴ in relazione all'*associazione mafiosa* punita ex art. 416 bis c.p.: "si definisce 'partecipe' colui che, risultando inserito stabilmente e organicamente nella struttura organizzativa dell'associazione mafiosa, non solo 'è' ma 'fa parte' della (meglio ancora: 'prende parte' alla) stessa: locuzione questa da intendersi non in senso statico, come mera acquisizione di uno status, bensì *in senso dinamico e funzionalistico*, con riferimento all'effettivo ruolo in cui si è immessi e ai compiti che si è vincolati a svolgere perché l'associazione raggiunga i suoi scopi, restando a disposizione per le attività organizzate della medesima"⁵⁵⁵.

Ricordato così l'insegnamento della S.C. su di uno degli aspetti più controversi dei reati associativi in generale e dell'associazione mafiosa in particolare, l'estensore della sentenza passa a coniugare i principi così affermati in tema di partecipazione con il con-

⁵⁵² *Ibid.*, pp. 14-15.

⁵⁵³ sulla condotta di partecipazione nel reato associativo in generale, anche se con riferimento a fattispecie diversa da quella terroristica, cfr. U. GIULIANI BALESTRINI, *Sui limiti della compartecipazione nei reati associativi*, in CNPDS (a cura di), *I reati associativi*, cit.; G. LATTANZI, *Partecipazione all'associazione e concorso esterno*, in CNPDS (a cura di), *I reati associativi*, cit.; G. LATTANZI, *Partecipazione all'associazione criminosa e concorso esterno*, in *Cass. pen.*, 11, 1998; S. ARDITA, *Partecipazione all'associazione mafiosa e aggravante speciale dell'art. 7 d.l. n. 152 del 1991. Concorso di aggravanti di mafia nel delitto di estorsione. Problemi di compatibilità tecnico-giuridica e intenzione del legislatore*, in *Cass. pen.*, 10, 2001; A. FALLONE, *Differenze ed identità nel concorso esterno e nel reato associativo ai fini della determinazione delle figure del partecipe e del concorrente esterno, anche con particolare riferimento al caso controverso in cui il singolo con la propria condotta sia vittima o complice del sodalizio malavitoso*, in *Cass. pen.*, 2, 2002; C. VISCONTI, *La punibilità della contiguità alla mafia tra tradizione (molta) ed innovazione (poca)*, in *Cass. pen.*, 5, 2002; A. CORVI, *Partecipazione e concorso esterno*, cit.; G. FIANDACA, *I reati associativi nella recente evoluzione legislativa*, cit.; S. ALEO, *L'attività di contrasto alla criminalità organizzata*, cit.; A. CORVI, *Requisiti e limiti della "partecipazione" nel reato associativo secondo la giurisprudenza di legittimità*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 2005; A. CORVI, *Paradigmi astratti e materiale probatorio nella recente giurisprudenza in tema di associazione mafiosa: il 'caso Andreotti'*, in L. PICOTTI *et alt.* (a cura di), *I reati associativi*, cit.; F. FAVA, *Partecipazione necessaria e concorso eventuale nell'associazione di tipo mafioso: tre decisioni della Cassazione dal 1994 al 2002*, in L. PICOTTI *et alt.* (a cura di), *I reati associativi*, cit.; A. INGROIA, *La prassi giudiziaria fra modello causale e modello organizzativo*, cit.; V. MAIELLO, *Principio di legalità ed ermeneutica nella definizione (delle figure) della partecipazione associativa di tipo mafioso e del c.d. concorso esterno*, in L. PICOTTI *et alt.* (a cura di), *I reati associativi*, cit.; A. VALSECCHI, *Partecipazione e concorso eventuale nelle associazioni per delinquere diverse dall'associazione mafiosa*, in L. PICOTTI *et alt.* (a cura di), *I reati associativi*, cit.; F. VIGANÒ, *Riflessioni conclusive in tema di "diritto penale giurisprudenziale", "partecipazione" e "concorso esterno"*, in L. PICOTTI *et alt.* (a cura di), *I reati associativi*, cit.; S. FIORE, *Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato*, cit.; A. CENTONZE, *Criminalità organizzata e reati transnazionali*, cit.

⁵⁵⁴ Cass. SS. UU. penali, 12 luglio 2005, n. 33748, in *Cass. pen.*, 2005, p. 3732 ss.

⁵⁵⁵ Cass. pen., Sez. I, 11 ottobre 2006, cit., p. 15.

testo criminologico e normativo proprio dell'*associazione terroristica internazionale*, allo scopo richiamando una più recente giurisprudenza di legittimità, “secondo cui la prova della partecipazione ad associazioni terroristiche non può essere desunta dal solo riferimento all’adesione psicologica o ideologica al programma criminale, ma la dichiarazione di responsabilità presuppone la dimostrazione dell’effettivo inserimento nella struttura organizzata attraverso condotte univocamente sintomatiche consistenti nello svolgimento di attività preparatorie rispetto alla esecuzione del programma oppure nell’assunzione di un ruolo concreto nell’organigramma criminale”⁵⁵⁶.

Poste così le basi interpretative, la Corte si appresta a stabilire un altro importante principio, che investe le modalità operative con cui sino ad oggi si sono manifestati i gruppi terroristici in Italia: “la partecipazione di un soggetto al gruppo terroristico può concretarsi anche in *condotte strumentali* e di *supporto logistico* alle attività dell’associazione che inequivocamente rivelino il suo inserimento nell’organizzazione, sempreché un segmento di dette condotte si svolga in Italia”⁵⁵⁷.

Per quanto riguarda l’elemento soggettivo, la S.C. chiarisce che la fattispecie *de qua* “è un tipico delitto a dolo specifico, nel quale la consapevolezza e la volontà del fatto di reato devono essere indirizzate al perseguimento della peculiare finalità di terrorismo che connota l’attività dell’intera associazione”, finalità che – con evidente riferimento all’art. 270 *sexies* c.p., anche se nel caso di specie la Corte, come si è visto, non lo aveva ritenuto applicabile – “la stessa legge indica, alternativamente, nell’obiettivo di spargere terrore tra la popolazione o in quello di costringere gli Stati o le organizzazioni internazionali a fare o ad omettere un determinato atto”.

Anche la fattispecie associativa punita ex art. 270 *bis* c.p. consente di configurare il cd. *concorso eventuale* nel delitto associativo⁵⁵⁸. Nell’affermare tale principio,

⁵⁵⁶ *Ibid.*, p. 15; sul punto, l’estensore della sentenza richiama Cass. pen., Sez. I, 15 giugno 2006, n. 30824, CED Rv. 234182.

⁵⁵⁷ Cass. pen., Sez. I, 11 ottobre 2006, cit., p. 15.

⁵⁵⁸ Allo scopo di ricostruire una questione tanto controversa quanto costantemente soggetta ad evoluzioni giurisprudenziali, cfr. G. INSOLERA, *Problemi di struttura del concorso di persone nel reato*, Milano, 1986; L. DE LIGUORI, *Concorso eventuale e reati associativi*, in *Cass. pen.*, 1989; G. FIANDACA, *La contiguità mafiosa degli imprenditori tra rilevanza penale e stereotipo criminale*, in *Foro it.*, vol. II, 1991; S. SAGLIA, *Osservazioni in tema di concorso eventuale nel reato di associazione di tipo mafioso*, in *Giust. pen.*, vol. II, 1992; C. F. GROSSO, *La contiguità alla mafia tra partecipazione, concorso in associazione mafiosa ed irrilevanza penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1993; C. GUGLIELMINI, *La dubbia intrusione del*

concorso eventuale nel reato di associazione per delinquere, in *Giust. pen.*, vol. II, 1993; F. SIRACUSANO, *Il concorso esterno e le fattispecie associative*, in *Cass. pen.*, 1993; M. CERASE, *Brevi note sul concorso eventuale ai reati associativi*, in *Cass. pen.*, 1994; G. DE FRANCESCO, *Dogmatica e politica criminale nei rapporti tra concorso di persone ed interventi normativi contro il crimine organizzato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1994; A. MANNA, *L'ammissibilità di un cd. concorso esterno nei reati associativi, tra esigenze di politica criminale e principio di legalità*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1994; M. SPASARI, *Dalla fattispecie plurisoggettiva eventuale al concorso nel medesimo reato*, *Scritti in memoria di Renato Dell'Andro*, vol. II, Bari, 1994; C. VISCONTI, *Il tormentato cammino del concorso esterno nel reato associativo*, in *Foro it.*, vol. II, 1994; M. CICALA, *Il concorso "esterno" nel delitto di associazione a delinquere: gli "avvicinati" e la parola dei pentiti*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 10, 1995; G. INSOLERA, *Il concorso esterno nei delitti associativi: la ragione di Stato e gli inganni della dogmatica*, in *Foro it.*, vol. II, 1995; V. B. MUSCATELLO, *Il concorso esterno nelle fattispecie associative*, Padova, 1995; C. G. PACI, *Osservazioni sull'ammissibilità del concorso eventuale nel reato di associazione a delinquere di tipo mafioso*, in *Cass. pen.*, 1995; F. SICILIANO, *Il concorso eventuale nel reato associativo dopo la sentenza della Corte di Cassazione, Sezioni Unite, 5 ottobre 1994*, in *Giust. pen.*, vol. II, 1995; T. STEMPERINI, *In tema di concorso esterno in associazione di tipo mafioso*, in *Giur. It.*, vol. II, 1995; G. VERRINA, *Il concorso esterno e l'associazione per delinquere di stampo mafioso*, in *Giur. It.*, vol. II, 1995; G. VERRINA, *Il concorso esterno e l'associazione per delinquere di stampo mafioso*, in *Giur. It.*, 7, 1995; A. MANGIONE, *La "contiguità" alla mafia fra "prevenzione" e "repressione": tecniche normative e categorie dommatiche*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 3, 1996; L. TAMPIERI, *Il "concorso esterno" nell'associazione per delinquere*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 3, 1996; V. ADAMI, *Il concorso eventuale nei reati plurisoggettivi e, in particolare, nei delitti associativi*, in *Cass. pen.*, 7-8, 1997; G. FIANDACA, *Il "concorso esterno" agli onori della cronaca*, in *Foro it.*, vol. V, 1997; F. BERTOROTTA, *Concorso eventuale di persone nei reati associativi*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 4, 1998; G. LATTANZI, *I reati associativi*, cit.; *Partecipazione all'associazione criminosa e concorso esterno*, cit.; V. B. MUSCATELLO, *Per una caratterizzazione semantica del concorso esterno*, in CNPDS (a cura di), *I reati associativi*, cit.; F. M. IACOVIELLO, *Concorso esterno in associazione mafiosa: il fatto non è più previsto dalla giurisprudenza come reato*, in *Cass. pen.*, 7-8, 2001; G. CONTENTO - G. SPAGNOLO, *Il concorso di persone nei reati associativi e plurisoggettivi, Scritti (1964-2000)*, Bari, 2002; A. FALLONE, *Differenze ed identità nel concorso esterno e nel reato associativo ai fini della determinazione delle figure del partecipe e del concorrente esterno, anche con particolare riferimento al caso controverso in cui il singolo con la propria condotta sia vittima o complice del sodalizio malavitoso*, cit.; A. REALE, *Aggravante speciale di cui all'art. 7 l. n. 203 del 1991 e condotte associative di tipo mafioso c.d. esterne: concorso esterno in associazione mafiosa e favoreggiamento personale aggravato*, in *Giurisprudenza di merito*, 4-5, 2002; C. VISCONTI, *La punibilità della contiguità alla mafia tra tradizione (molta) ed innovazione (poca)*, cit.; F. ARGIRÒ, *Note dommatiche e politico-criminali sulla configurabilità del concorso esterno nel reato di associazione di stampo mafioso*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 3, 2003; A. CAVALIERE, *Il concorso eventuale nel reato associativo: le ipotesi delle associazioni per delinquere e di tipo mafioso*, Napoli, 2003; G. DE VERO, *Il concorso esterno in associazione mafiosa tra incessante travaglio giurisprudenziale e perdurante afasia legislativa*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 11, 2003; C. VISCONTI, *Contiguità alla mafia e responsabilità penale*, Torino, 2003; A. CORVI, *Partecipazione e concorso esterno: un'indagine sul diritto vivente*, cit.; G. DENORA, *Sulla qualità di concorrente "esterno" nel reato di associazione di tipo mafioso*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1, 2004; G. FIANDACA, *I reati associativi nella recente evoluzione legislativa*, cit.; S. ALEO, *L'attività di contrasto alla criminalità organizzata*, cit.; A. CORVI, *Paradigmi astratti e materiale probatorio nella recente giurisprudenza in tema di associazione mafiosa: il 'caso Andreotti'*, cit.; R. D'ANTONI, *La responsabilità penale dell'"avvocato della mafia"*, in L. PICOTTI et al. (a cura di), *I reati associativi*, cit.; F. FAVA, *Partecipazione necessaria e concorso eventuale nell'associazione di tipo mafioso: tre decisioni della Cassazione dal 1994 al 2002*, cit.; A. INGROIA, *La prassi giudiziaria fra modello causale e modello organizzatorio*, cit.; G. LEO, *Mafia e politica. Ancora sul concorso esterno nei reati associativi*, in *Corriere del Merito*, 12, 2005; V. MAIELLO, *Principio di legalità ed ermeneutica nella definizione (delle figure) della partecipazione associativa di tipo mafioso e del c.d. concorso esterno*, cit.; R. MURARO, *Il nodo del "concorso esterno" nell'associazione di tipo mafioso: un'introduzione*, in L. PICOTTI et al. (a cura di), *I reati associativi*, cit.; E. PAVANELLO, *La responsabilità dell'imprenditore contiguo alla mafia*, cit.; A. VALSECCHI, *Partecipazione e concorso eventuale nelle associazioni per delinquere diverse dall'associazione mafiosa*, cit.; F. VIGANÒ, *Riflessioni conclusive in tema di "diritto penale giurisprudenziale", "partecipazione" e "concorso esterno"*, cit.;

l'estensore della sentenza fa chiaro riferimento alla natura eminentemente giurisprudenziale di tale configurazione⁵⁵⁹, richiamandosi ancora una volta alla già citata pronunzia⁵⁶⁰ delle SS.UU. sul caso Mannino⁵⁶¹. Nel calare i principi affermati sul punto in quella sentenza – relativa ad un contesto criminologico completamente differente –, si fa particolare riferimento “[al]le argomentazioni a sostegno della configurabilità del concorso esterno nel delitto associativo a mezzo delle quali è stato precisato che ‘neppure un’ampia e diffusa frammentazione legislativa in autonome e tipiche fattispecie criminose dei vari casi di contiguità mafiosa (com’è avvenuto, ad esempio, sul terreno del distinto fenomeno terroristico, mediante l’introduzione delle nuove figure del ‘finanziamento’ di associazioni con finalità di terrorismo – art. 270-bis, comma 1, c.p., in-

A. CORVI, *Il concorso esterno del magistrato nell’associazione di tipo mafioso*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 2006; P. MOROSINI, *Concorso esterno in associazione mafiosa ed utilizzabilità di sentenze pronunciate in procedimenti diversi*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 5, 2006; G. BORELLI, *Massime di esperienza e stereotipi socio-culturali nei processi di mafia: la rilevanza penale della “contiguità mafiosa,”* in *Cass. pen.*, 3, 2007; A. CENTONZE, *Criminalità organizzata e reati transnazionali*, cit.; S. FAIELLA, *Riciclaggio e crimine organizzato transnazionale*, cit.; L. CARADONNA, *Il concorso esterno in associazione mafiosa e la fattispecie incriminatrice di carattere sussidiario prevista dall’art. 378 c.p.: configurabilità e differenze*, in *Giurisprudenza di merito*, 1, 2010; A. CORVI, *A proposito di mafia e imprenditoria nel Nord Italia*, in *Corriere del Merito*, 1, 2010; G. DE FRANCESCO, *Concorso di persane, reati associativi, concorso nell’associazione: profili sistematici e linee di politica legislativa*, in G. FIANDACA - C. VISCONTI (a cura di), *Scenari di mafia*, cit.; G. FIANDACA, *Il concorso “esterno” tra sociologia e diritto penale*, in G. FIANDACA - C. VISCONTI (a cura di), *Scenari di mafia*, cit.; G. INSOLERA, *Qualche risposta alle domande poste dal concorso esterno nell’associazione mafiosa*, in G. FIANDACA - C. VISCONTI (a cura di), *Scenari di mafia*, cit.; V. MAIELLO, *Concorso di persane in associazione mafiosa: la parola passi alla legge*, in G. FIANDACA - C. VISCONTI (a cura di), *Scenari di mafia*, cit.; F. VIGANÒ, *Oltre l’art. 416-bis: qualche riflessione sull’associazione con finalità di terrorismo*, cit.; C. VISCONTI, *Sui modelli di incriminazione della contiguità alle organizzazioni criminali nel panorama europeo: appunti per un’auspicabile (ma improbabile?) riforma “possibile,”* in G. FIANDACA - C. VISCONTI (a cura di), *Scenari di mafia*, cit.; P. MOROSINI, *Contiguità alla mafia e responsabilità penale. Il patto di scambio politico-mafioso*, cit.

⁵⁵⁹ Cass. pen., Sez. I, 11 ottobre 2006, cit.; sul punto, nella sentenza si legge: “A giudizio del Collegio, la struttura della fattispecie delineata dall’art. 270-bis c.p. è compatibile con l’applicazione dei principi elaborati dalla consolidata giurisprudenza in materia di concorso eventuale nel delitto associativo”.

⁵⁶⁰ *Ibid.*; sul punto, così l’estensore della sentenza introduce l’argomento: “Il più recente e lucido contributo di chiarificazione e di sistemazione concettuale del delicato tema è stato offerto dalle Sezioni Unite di questa Corte secondo cui il concorso esterno nel reato di associazione di tipo mafioso è configurabile anche nell’ipotesi del “patto di scambio politico-mafioso“, in forza del quale un uomo politico, non partecipe del sodalizio criminale (dunque non inserito stabilmente nel relativo tessuto organizzativo e privo dell’“affectio societatis,“) si impegna, a fronte dell’appoggio richiesto all’associazione mafiosa in vista di una competizione elettorale, a favorire gli interessi del gruppo: con la precisazione che, per l’integrazione del reato, è necessario che: a) gli impegni assunti dal politico a favore dell’associazione mafiosa presentino il carattere della serietà e della concretezza, in ragione della affidabilità e della caratura dei protagonisti dell’accordo, dei caratteri strutturali del sodalizio criminoso, del contesto storico di riferimento e della specificità dei contenuti; b) all’esito della verifica probatoria ‘ex post’ della loro efficacia causale risulti accertato, sulla base di massime di esperienza dotate di empirica plausibilità, che gli impegni assunti dal politico abbiano inciso effettivamente e significativamente, di per sé ed a prescindere da successive ed eventuali condotte esecutive dell’accordo, sulla conservazione o sul rafforzamento delle capacità operative dell’intera organizzazione criminale o di sue articolazioni settoriali”.

⁵⁶¹ Cass. SS. UU. penali, 12 luglio 2005, cit.

serito dall'art. 1, comma 1, del d.l. n. 374/2001 convertito in l. n. 438/2001 – ovvero dell' 'arruolamento' e 'addestramento' di persone per il compimento di attività con finalità di terrorismo anche internazionale – artt. 270-quater e 270-quinquies c.p., inserito dall'art. 15, comma 1, del d.l. n. 144/2005, convertito in l. n. 155/2005) sarebbe comunque in grado di paralizzare l'espansione operativa della clausola generale di estensione della responsabilità per i contributi atipici ed esterni diversi da quelli analiticamente elencati, secondo il modello dettato dall'art. 110 c.p. sul concorso di persone nel reato, se non introducendosi una disposizione derogatoria escludente l'applicabilità della suddetta clausola per i reati associativi”⁵⁶².

Dalla “trasposizione” dei principi così richiamati, si fa discendere quindi la configurabilità del concorso eventuale anche per la fattispecie in esame “nei confronti di quei soggetti che, pur restando estranei alla struttura organizzativa, apportino un concreto e consapevole apporto eziologicamente rilevante sulla conservazione, sul rafforzamento e sul conseguimento degli scopi dell'organizzazione criminale o di sue articolazioni settoriali, sempreché, ovviamente, sussista la consapevolezza della finalità perseguita dall'associazione a vantaggio della quale è prestato il contributo”⁵⁶³.

5. L'associazione per delinquere ex art. 416 bis

5.1. Origine della norma ed individuazione del bene giuridico tutelato

Al termine di un cammino ventennale, l'art. 1 della legge 13 settembre 1982, n. 646 altrimenti nota come *legge Rognoni-La Torre* introduce nel codice penale ancora vigente l'art. 416 bis⁵⁶⁴, il cui *nomen iuris* inizialmente suonava “Associazione di stam-

⁵⁶² Cass. pen., Sez. I, 11 ottobre 2006, cit.

⁵⁶³ *Ibid.*

⁵⁶⁴ Per i necessari approfondimenti in tema di associazione mafiosa, cfr. G. NEPPI MODONA, *L'associazione di tipo mafioso*, Milano, 1984; G. SPAGNOLO, *L'associazione di tipo mafioso*, Padova, 1984; G. DE FRANCESCO, *Associazione per delinquere e associazione di tipo mafioso*, cit.; G. INSOLERA, *Sulle diverse forme organizzate di criminalità*, cit.; G. NEPPI MODONA, *Criminalità organizzata e reati associativi*, cit.; A. INGROIA, *L'associazione di tipo mafioso*, Milano, 1993; G. SPAGNOLO, *L'associazione di tipo mafioso*, IV, Padova, 1993; G. CORSO - G. INSOLERA - L. STORTONI, *Mafia e criminalità organizzata*, Torino, 1995; G. TURONE, *Il delitto di associazione mafiosa*, Milano, 1995; G. VERRINA, *Il concorso esterno e l'associazione per delinquere di stampo mafioso*, cit.; G. INSOLERA, *Diritto penale e criminalità organizzata*, cit.; G. DE VERO, *La circostanza aggravante del metodo e del fine di agevolazione mafiosi: profili sostanziali e procedurali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1, 1997; A. INGROIA, *Associazione di tipo mafioso*, *Enc. Dir.*, Aggiornamento, vol. I; A. INGROIA, *Associazione di tipo mafioso*, *Enciclopedia del Diritto*, Aggiornamento; G. SPAGNOLO, *L'associazione di tipo mafioso*, V, Padova, 1997; G. FIANDA-

po mafioso”⁵⁶⁵. Si tratta di un vero e proprio punto di svolta nella lotta alla mafia, in quanto segnava il passaggio dall’incerta applicazione dell’unica fattispecie associativa

CA, *I reati associativi*, cit.; D. NOTARO, *Art. 416-bis c.p. e “metodo mafioso”, tra interpretazione e riformulazione del dettato normativo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 4, 1999; A. INGROIA, *Le nozioni normative di “criminalità organizzata” e di “mafiosità,”* cit.; S. ARDITA, *Partecipazione all’associazione mafiosa e aggravante speciale dell’art. 7 d.l. n. 152 del 1991. Concorso di aggravanti di mafia nel delitto di estorsione. Problemi di compatibilità tecnico-giuridica e intenzione del legislatore*, cit.; A. REALE, *Aggravante speciale di cui all’art. 7 l. n. 203 del 1991 e condotte associative di tipo mafioso c.d. esterne: concorso esterno in associazione mafiosa e favoreggiamento personale aggravato*, cit.; E. LO MONTE - V. PATALANO, *Ecomafia: il controllo penale tra simbolicità ed effettività, Nuove strategie per la lotta al crimine organizzato transnazionale*, Torino, 2003; P. MOROSINI, *Associazione di stampo mafioso e “testimonianza” dell’imputato aliunde*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 4, 2003; G. FIANDACA, *I reati associativi nella recente evoluzione legislativa*, cit.; G. INSOLERA, *Reati associativi, delitto politico e terrorismo globale*, cit.; A. CORVI, *Paradigmi astratti e materiale probatorio*, cit.; R. D’ANTONI, *La responsabilità penale dell’“avvocato della mafia,”* cit.; V. MAIELLO, *Principio di legalità ed ermeneutica nella definizione (delle figure) della partecipazione associativa di tipo mafioso e del c.d. concorso esterno*, cit.; R. MURARO, *Il nodo del “concorso esterno” nell’associazione di tipo mafioso: un’introduzione*, cit.; E. PAVANELLO, *La responsabilità dell’imprenditore contiguo alla mafia*, cit.; A. BARAZZETTA, *Art. 416 bis*, in G. MARINUCCI - E. DOLCINI (a cura di), *Codice penale*, cit.; R. BRICCHETTI, *Gli enti rispondono del sodalizio mafioso*, in *Guida al diritto*, 17, 2006; A. CORVI, *Regole di esperienza e prova del concorso morale dei vertici dell’associazione mafiosa nei delitti commessi dagli altri sodali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2006; A. CORVI, *Il concorso esterno del magistrato nell’associazione di tipo mafioso*, cit.; G. BORELLI, *Il “metodo mafioso”, tra parametri normativi e tendenze evolutive*, in *Cass. pen.*, 7-8, 2007; A. CENTONZE, *Criminalità organizzata e reati transnazionali*, cit.; G. TURONE, *Il delitto di associazione mafiosa*, Milano, 2008; G. DE FRANCESCO, *Concorso di persone, reati associativi, concorso nell’associazione: profili sistematici e tinee di politica legislativa*, cit.; L. LA GRECA, *L’associazione criminale “al quadrato”: la responsabilità dei soggetti operanti nel comparto di produzione e traffico di droga dell’impresa mafiosa*, in *Cass. pen.*, 12, 2010; P. MAGGIO, *Prove e valutazione giudiziale*, cit.; M. BARILLARO, *Il reato di associazione mafiosa*, cit.

⁵⁶⁵ art. 416 bis c.p. (testo originario) “Associazione di tipo mafioso” – Chiunque fa parte di un’associazione di tipo mafioso formata da tre o più persone, è punito con la reclusione da tre a sei anni.

Coloro che promuovono, dirigono o organizzano l’associazione sono puniti, per ciò solo, con la reclusione da quattro a nove anni.

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 se’ o per altri.

Se l’associazione è armata si applica la pena della reclusione da quattro a dieci anni nei casi previsti dal primo comma e da cinque a quindici anni nei casi previsti dal secondo comma.

L’associazione si considera armata quando i partecipanti hanno la disponibilità, per il conseguimento della finalità dell’associazione, di armi o materie esplodenti, anche se occultate o tenute in luogo di deposito.

Se le attività economiche di cui gli associati intendono assumere o mantenere il controllo sono finanziate in tutto o in parte con il prezzo, il prodotto, o il profitto di delitti, le pene stabilite nei commi precedenti sono aumentate da un terzo alla metà.

Nei confronti del condannato è sempre obbligatoria la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto, il profitto o che ne costituiscono l’impiego.

Decadono inoltre di diritto le licenze di polizia, di commercio, di commissionario astatore presso i mercati anonari all’ingrosso, le concessioni di acque pubbliche e i diritti ad esse inerenti nonché’ le iscrizioni agli albi di appaltatori di opere o di forniture pubbliche di cui il condannato fosse titolare.

Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alla camorra e alle altre associazioni, comunque localmente denominate, che valendosi della forza intimidatrice del vincolo associativo perseguono scopi corrispondenti a quelli delle associazioni di tipo mafioso.

previgente – ovvero quella di cui all’art. 416 c.p.p – ad una fattispecie associativa *ad hoc*, che si fa carico di descrivere i tratti tipici dell’agire mafioso.

Orbene, non è questa la sede per ricostruire compiutamente le vicissitudini socio-politiche del fenomeno mafioso e delle reazioni ordinamentali apprestate dallo Stato unitario per combatterlo, anche perché “[m]olto è stato scritto e molto sarà scritto nel tentativo di trovare la definizione, l’origine, le cause, le caratteristiche fondamentali, la stessa data di nascita della mafia” e tale tentativo si è dimostrato “assai arduo, perché alla oggettiva difficoltà della ricerca si aggiunge la confusione derivante dal fatto che spesso non è omogeneo neppure il dato preso in considerazione come oggetto di analisi. Vi è, infatti, chi si sforza di delimitare il fenomeno, caratterizzandolo fortemente in base alle origini territoriali, chi cerca di estenderlo oltre tali confini e chi poi tende a dilatarlo fino a confonderlo con ogni forma di criminalità organizzata”⁵⁶⁶.

Ciò nondimeno, appare necessario svolgere qualche breve considerazione sul tema, allo scopo di fornire un minimo di inquadramento di contesto all’introduzione di una norma che, specie nella crescente sensibilità internazionale nei confronti della lotta al crimine organizzato, rappresenta un *unicum*.

Ancorché l’esistenza del fenomeno mafioso fosse ben presente alle classi dirigenti dell’Italia post-unitaria⁵⁶⁷ e nonostante il tentativo di eradicazione risalente al periodo fascista⁵⁶⁸, si può tranquillamente affermare che l’esigenza di dotarsi di un adeguato strumento repressivo nei confronti della *mafia* nasce in tempi relativamente recenti. Infatti, tralasciando la disciplina del reato associativo nel codice Zanardelli ed i precedenti dei codici preunitari, nell’impianto originario del codice Rocco è possibile osservare un’evidente asimmetria tra le numerose fattispecie associative volte a reprimere l’opposizione politica (artt. 270 e ss. c.p.) e l’unica fattispecie associativa (art. 416 c.p.) posta a presidio della lotta contro la criminalità comune in forma organizzata.

Prima di affrontare il problema dell’inadeguatezza manifestata da quest’ultima fattispecie incriminatrice nel contrasto del fenomeno mafioso, occorre ricordare che solo all’inizio degli anni ’60 del secolo scorso si decise di istituire – con la legge 20 dicem-

⁵⁶⁶ G. SPAGNOLO, *L’associazione di tipo mafioso*, cit., p. 1.

⁵⁶⁷ cfr. sul punto G. TURONE, *Il delitto di associazione mafiosa*, Milano, 2008, p. 4 L’A. ricorda come la mafia avesse iniziato ad essere considerata fenomeno delinquenziale e, conseguentemente, oggetto di studio da parte della criminologia proprio a partire dagli ultimi decenni del XIX secolo.

⁵⁶⁸ basti far mente locale a quanto passato, nell’iconografia ufficiale, circa gli sforzi repressivi messi in atto dal Prefetto Cesare Mori.

bre 1962, n. 1720 – una “Commissione Parlamentare di Inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia”, a cui venne attribuito il compito di “esaminare la genesi e le caratteristiche del fenomeno mafia”, “suggerire le misure più adatte per reprimerne le manifestazioni” e di “eliminarne le cause”. Se e nei limiti in cui è vero che il nostro Paese vanta anche il primato di aver esportato la mafia (nella fattispecie, Cosa Nostra siciliana) negli Stati Uniti, il ritardo con cui la classe politica italiana si mosse quantomeno per comprendere – o tentare di farlo – fino in fondo il fenomeno mafioso è reso ancor più evidente se l’istituzione della (prima) Commissione parlamentare viene parametrata al primo tentativo da parte del governo statunitense di studiare il crimine organizzato, che risale al periodo 1929-1931 con l’istituzione della “National Commission on Law Observance and Enforcement”, nonché, a partire dall’inizio degli anni ‘50, della commissione presieduta dal senatore Kefauver ed incaricata di occuparsi delle attività delle potenti “famiglie” di origine straniera. E ancora, nel 1965 il presidente Johnson istituì la “Commission on Law Enforcement and the Administration of Justice”. Infine, il 15 ottobre 1975 viene promulgato il testo definitivo del “Organized Crime Control Act”

5.1.1. L’applicabilità al fenomeno mafioso dell’associazione per delinquere punita ex art. 416 c.p. in dottrina

Si è accennato in precedenza alla controversa applicabilità al fenomeno mafioso della fattispecie punita dall’art. 416 c.p. (e prima ancora dall’art. 248 del codice Zanardelli). In via di prima approssimazione, si può affermare che mentre la dottrina, già in corrispondenza dei processi scaturiti dai tentativi di repressione fascista del fenomeno, aveva da sempre espresso due orientamenti diametralmente opposti⁵⁶⁹, la giurisprudenza – in modo sostanzialmente uniforme – aveva da sempre applicato le predette fattispecie alle associazioni mafiose⁵⁷⁰.

⁵⁶⁹ cfr. sul punto G. TURONE, *Il delitto di associazione mafiosa*, cit., p. 5 che riporta sub nota (5) una breve rassegna bibliografica e che nelle pp. 6-10 illustra più diffusamente le diverse posizioni dottrinali sul tema; v. anche G. SPAGNOLO, *L’associazione di tipo mafioso*, cit., p. 5 che ricorda gli opposti orientamenti espressi da Antolisei (per il non applicabilità) e da Manzini ed altri (per la tesi opposta).

⁵⁷⁰ G. SPAGNOLO, *L’associazione di tipo mafioso*, cit., p. 5 Sub nota (5), l’autore riporta alcuni precedenti giurisprudenziali, anche risalenti al codice Zanardelli: Trib. Sciacca, 30 maggio 1903, in Riv. pen., vol. XXXVII, 330; Cass., Sez. I, 3 marzo 1939, Maria, in Giust. pen., 1940, II, 90; Assise Vibo Valentia, 2 settembre 1957, in Calabria giud., 1957, 67; Assise Lecce, 23 luglio 1968, Bartolomeo, in Foro it., 1969, II, 394; Cass., Sez. I, 16 dicembre 1971, Di Maio, in Cass. pen. Mass. ann., 1973, 204; Cass., Sez. I, 24 gennaio 1977, Condelli, *ivi*, 1977, 1094.

Un breve cenno a tale aspetto della genesi della fattispecie incriminatrice introdotta dall'art. 416 *bis* c.p. è necessario, in quanto: 1) le diverse soluzioni interpretative profilate, soprattutto in giurisprudenza, hanno contribuito in modo decisivo alla formulazione operata nel 1982; 2) esiste pur sempre un rapporto di specialità tra l'art. 416 *bis* e l'art. 416 c.p.; 3) “ancora oggi il cammino verso un approccio giudiziario ottimale al fenomeno mafioso non può considerarsi concluso”⁵⁷¹.

La posizione dottrinale che escludeva *tout court* la possibilità di applicare la fattispecie associativa punita ex art. 416 alle consorterie mafiose – rappresentata da Antolisei – si fondava sul rilievo che queste ultime “non avrebbero *necessariamente* [la] finalità” di realizzare un programma criminoso (indeterminato)⁵⁷². Sul fronte opposto, l'opinione – sostenuta da Manzini – che riteneva applicabile il reato di associazione per delinquere ai medesimi sodalizi, a condizione, però, che si accertasse “caso per caso” la finalità di commettere più delitti in capo agli imputati, a nulla valendo la mera appartenenza all'associazione mafiosa⁵⁷³.

E' fuor di dubbio che gli opposti orientamenti appena sintetizzati poggiano su concezioni criminologiche differenti del fenomeno mafioso. Entrambe riconoscono l'esistenza di consorterie mafiose e che queste – così come storicamente si sono sempre presentate – si pongono “come strutture economiche e di potere [...] operanti non di rado in connessione con ambienti del potere ufficiale”, che “si alimentano attraverso il perpetuarsi d[i] rendite parassitarie e l'instaurarsi di sistemi extraistituzionali di controllo sociale, con tendenza a sovrapporsi di fatto alle autorità costituite”⁵⁷⁴. L'elemento discriminante è, invece, rappresentato dalla diversa valenza da attribuirsi al carattere *gangsteristico* di tali consorterie, “nella cui attività rientrano l'eliminazione fisica degli avversari, l'accumulazione originaria e violenta della ricchezza, l'uso sistematico dell'intimidazione e comunque numerose condotte sanzionate penalmente”⁵⁷⁵. Tale inquadra-

⁵⁷¹ G. TURONE, *Il delitto di associazione mafiosa*, cit., p. 6.

⁵⁷² *Ibid.* L'autore cita; F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, vol. II, Milano, 1966, p. 630. A tal proposito, Turone ricorda che “Antolisei [...] considera il fenomeno mafioso come un fenomeno sociale «illecito» e «immorale», ma non necessariamente criminale, e, in particolare, non necessariamente attinente alla criminalità organizzata, quasi esso fosse contrassegnato da emergenze delittuose soltanto eventualmente e sporadicamente”.

⁵⁷³ V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, vol. VI, Torino, 1983, p. 199 ss. citato da G. TURONE, *Il delitto di associazione mafiosa*, cit., p. 8.

⁵⁷⁴ G. TURONE, *Il delitto di associazione mafiosa*, cit., p. 7.

⁵⁷⁵ *Ibid.*

mento criminologico, ancorché estremamente semplificato, è importante in quanto consentirà di “prendere le misure” alla nuova fattispecie incriminatrice introdotta nel 1982 non solo nella sua formulazione iniziale, ma anche e soprattutto in relazione agli sviluppi applicativi che ne sarebbero conseguiti, sino a giungere ai giorni nostri.

5.1.2. *L’elaborazione giurisprudenziale del concetto di associazione mafiosa fino al 1982*

Tornando alla prima Commissione antimafia, va osservato che i relativi lavori sortirono due importanti risultati: 1) il primo, più immediato, fu l’emanazione della legge 31 maggio 1965, n. 575 recante “disposizioni contro la mafia”, estensiva delle misure di prevenzione già previste dalla l. 1423/56 ai soggetti “indiziati di appartenere ad associazioni mafiose”; 2) il secondo, materializzatosi oltre un decennio più tardi con l’approvazione della relazione finale, fu l’accumulazione di “una conoscenza più approfondita del fenomeno mafioso, creando le premesse per una più adeguata risposta istituzionale al fenomeno stesso”⁵⁷⁶.

L’efficacia delle norme contenute nella legge antimafia del 1965 è stata oggetto di opinioni discordanti. Se da una parte si è attribuito loro il pernicioso effetto di aver agevolato l’espansione dei sistemi mafiosi al di fuori degli originari confini territoriali del fenomeno⁵⁷⁷, dall’altra – avendo introdotto per la prima volta (*rectius* per la seconda, se si considera la prima citazione assoluta operata dalla legge istitutiva della Commissione) nell’ordinamento il concetto metagiuridico di “mafia” – non si può negare il contributo fornito dalla giurisprudenza formatasi intorno all’applicazione di quelle norme medesime alla “definizione giuridica dell’associazione mafiosa fatta poi propria dal legislatore del 1982”⁵⁷⁸.

Oltre a tali pronunce, anche quelle espresse sull’applicabilità del reato associativo punito dall’art. 416 avrebbero contribuito alla formulazione della definizione di mafia tipizzata dall’art. 416 bis c.p., se non altro evidenziando i limiti applicativi da superare con la formulazione di una fattispecie incriminatrice *ad hoc*.

⁵⁷⁶ *Ibid.*, p. 3.

⁵⁷⁷ “grazie all’azione degli appartenenti all’associazione mafiosa inviati in soggiorno obbligato in ogni parte della penisola”, come ricorda G. SPAGNOLO, *L’associazione di tipo mafioso*, cit., p. 6.

⁵⁷⁸ G. TURONE, *Il delitto di associazione mafiosa*, cit., p. 3.

Infine, contribuirono ad individuare i caratteri dell'associazione mafiosa poi recepiti nel modello legale del 1982 anche alcune pronunce relative a diverse fattispecie incriminatrici calate, però, nel contesto mafioso.

Circa l'applicabilità della fattispecie di cui all'art. 416 c.p., quindi, l'adesione all'una⁵⁷⁹ o all'altra delle tesi contrapposte in dottrina, *nulla quaestio*, prevale nettamente la posizione espressa da Manzini⁵⁸⁰. Ma non è per questa via che la giurisprudenza fornisce utili indicazioni al legislatore del 1982. Va premesso, infatti, che la consapevolezza circa la necessità di raccogliere la prova dell'esistenza di un programma criminoso si "scontra[va ...] con il problema centrale di ogni processo di mafia: la difficoltà di raccolta delle prove"⁵⁸¹. La risposta di inquirenti e giudicanti non poteva che essere, quindi, la ricerca di *scorciatoie probatorie*, che "hanno portato spesso all'applicazione di tecniche giudiziarie che possono considerarsi in qualche misura improntate al modello del tipo d'autore"⁵⁸². Insomma, si ripresentava il profilo di criticità già esaminato a proposito del reato associativo in generale come uno degli argomenti maggiormente richiamati dai detrattori delle fattispecie associative. Nel contesto qui in esame,

⁵⁷⁹ citata a titolo esemplificativo da *Ibid.*, p. 6 la pronuncia della Corte d'Assise di Viterbo, 11 novembre 1966, Nona, in Riv. pen., 1967, II, p. 428: «Non costituisce associazione a delinquere l'unione permanente ed organizzata di più persone, a carattere mafioso, la quale non ha un preordinato e specifico programma delinquenziale, ma persegue lo scopo, meramente eventuale, di commettere delitti o contro la persona ovvero di favoreggiamento, per vendicare alcuni degli associati ovvero per agevolare la emigrazione clandestina, in dipendenza di fatti del tutto estranei alla volontà degli altri associati».

⁵⁸⁰ tra le tante pronunce nel senso, *Ibid.*, p. 10 cita Cass., 31 marzo 1939, Maria, in Giust. pen., 1940, II, c. 90: «Per l'esistenza del delitto di associazione per delinquere basta che sia provata la partecipazione degli imputati alla mafia locale e alle riunioni nelle quali siano progettati i vari delitti commessi nella località, senza che sia necessaria la partecipazione e la condanna degli imputati per tali delitti»; ed ancora Assise Lecce, 23 luglio 1968, Bartolomeo ed altri, in Foro it., 1969, II, cc. 394-596 e spec. 431-432: "Sebbene la prevalente dottrina qualifichi le consorterie mafiose come associazioni per delinquere, una pronuncia di condanna per il delitto di cui all'art. 416 c.p. non può essere fondata soltanto sull'accertamento dell'appartenenza degli imputati ad una di tali consorterie. È infatti indispensabile appurare, anzitutto, se ricorra un'associazione intesa quale la risultante di due componenti, la stabilità e l'organizzazione; e poi se la detta associazione si è prefisso lo scopo precipuo di commettere una serie indeterminata di reati [...]. Nel caso di specie, concernendo il presente processo reati consumati in un arco di tempo di oltre un decennio, ben si raggiunge la prova della consumazione del delitto di associazione per delinquere per essere stati acquisiti, in occasione delle varie indagini di polizia giudiziaria e delle singole attività istruttorie espletate per ciascuno dei numerosi crimini di cui ci si dovrà occupare, numerosi elementi che hanno consentito di conoscere l'organizzazione e la stabilità della consorteria raffadalese, nonché il programma di vita criminosa che la stessa si propose e perseguì mediante la consumazione di una serie indeterminata di reati".

⁵⁸¹ *Ibid.*, p. 11.

⁵⁸² *Ibid.*

la prova dell'esistenza di un programma criminoso veniva "desunta automaticamente dal fatto stesso di far parte di un gruppo classificabile come mafioso"⁵⁸³.

Ma le scorciatoie probatorie non sempre conducono al risultato sperato ed in questo caso l'aver sovrapposto il (pur sostanzialmente corretto) modello criminologico di associazione mafiosa con il disomogeneo modello associativo tipizzato nell'art. 416 c.p., insieme a qualche successo ha portato anche a clamorosi fallimenti⁵⁸⁴

Quindi, pur non avendo fornito spunti definitivi circa la definizione di cosa dovesse intendersi per *mafia*, tale giurisprudenza si segnala per aver posto in luce la necessità di introitare nella norma successivamente tipizzata dei meccanismi di semplificazione

⁵⁸³ *Ibid.* L'autore cita alcune pronunce di merito inedite, nonché una sentenza della Cassazione. La prima è un'ordinanza del G.I. di Reggio Calabria del 1978 (Trib. Reggio Calabria (G.I.), 16 luglio 1978, De Stefano + 59, inedita, pp. 348, 351): "Solo in rarissimi casi è stato possibile acquisire la prova diretta della esistenza di una associazione mafiosa. Sarebbe tuttavia aberrante, proprio per una situazione per sua natura impeditiva di tal genere di prova, rinunciare alla valutazione critica della condotta di vita di determinati personaggi, delle significative situazioni in cui si trovano costantemente coinvolti, e dei rapporti da cui sono continuativamente ed alternativamente legati, e ciò nel contesto della situazione ambientale, dell'essenza e delle tipiche esplicazioni dell'istituzione mafiosa [...]. Le indagini [...] sono state limitate all'accertamento della concreta rispondenza della qualità di appartenenti ad associazioni mafiose attribuita agli imputati nel rapporto, dei campi di interesse di tali associazioni, dell'ambiente in cui operano, della posizione e dei collegamenti di ciascun personaggio [...]". E ancora è una sentenza del Tribunale di Locri del 1970 (Trib. Locri, 2 ottobre 1970, Zappia ed altri): "Una volta dimostrata l'appartenenza alla mafia di determinati soggetti, si ha già la prima certezza in ordine all'elemento per così dire strutturale del delitto, in ordine cioè al vincolo associativo, particolarmente intenso, poiché non richiede la semplice adesione in chiave societaria ad un programma di delinquenza, ma impegna l'uomo in tutta la personalità, assoggettandolo per effetto di una scelta fondamentale alla ferrea schiavitù, esteriore oltre che intima, della milizia di mafia. È vero che il programma di delinquenza è elemento costitutivo del delitto [...], ma è anche vero che la mafia esprime il suo funzionale e tipico modo di essere con una sistematica attività criminosa [...]. Se la prova del programma criminoso è indispensabile per la configurazione dell'associazione per delinquere nella fattispecie semplice [...], la stessa prova non appare necessaria in rapporto all'associazione mafiosa, che vi è per il delitto e opera con il delitto. La prova dell'esistenza della associazione mafiosa è, per ciò stesso, prova del programma di delinquenza". Infine, una pronuncia del Supremo Collegio del 1971 (Cass., 16 dicembre 1971, Di Maio, in Cass. pen. mass. ann., 1973, p. 204, m. 184): "L'appartenere ad associazioni mafiose in contrasto per il predominio di una determinata zona integra il reato previsto dall'art. 416 c.p., non potendosi disconoscere nel fenomeno della mafia moderna uno dei più gravi aspetti di associazione per delinquere, trattandosi di potente forma associativa organizzata anche gerarchicamente con carattere di stabilità, avente ad oggetto un indiscriminato programma di delinquenza da attuarsi senza limiti di mezzi e di durata, al quale rimane vincolato chiunque, aderendo volontariamente all'organizzazione, abbia con ciò stesso inteso perseguirne lo scopo".

⁵⁸⁴ *Ibid.*, p. 15 L'autore ricorda che [u]no dei più noti processi di mafia condotti con questo sistema è stato il cosiddetto processo «dei 114» a carico di Albanese ed altri [...], nato da una vasta operazione di polizia condotta nel luglio 1971: il processo, pure di notevole interesse sul piano criminologico, si è risolto dopo i vari gradi di giudizio con circa un centinaio di assoluzioni per insufficienza di prove e con formula ampia. Del resto, che un processo di mafia impostato sul modello del tipo di autore potesse facilmente sfociare nell'insufficienza di prove era abbastanza prevedibile", rimandando a tal proposito a; G. FALCONE - G. TURONE, *Tecniche di indagine in materia di mafia*, in C.S.M. (a cura di), *Riflessioni ed esperienze sul fenomeno mafioso*, *Quad. Cons. Sup. Mag.*, Roma, 1983, p. 1041.

probatoria in grado di superare la difficoltà di provare l'esistenza di un indeterminato programma criminoso.

L'*intimidazione sistematica* è il primo degli elementi costitutivi del *metodo mafioso* ad essere individuato nella giurisprudenza di legittimità con riferimento a reati diversi dall'associazione per delinquere, già a partire dalla metà degli anni '60 del secolo scorso⁵⁸⁵.

Di diverso spessore è il contributo fornito dalla giurisprudenza formatasi in materia di misure di prevenzione, in seguito all'estensione di queste "agli indiziati di appartenere ad associazioni mafiose" operata ex art. 1 l. 575/65.

In una pronuncia del 1973 viene indicato come indice di mafiosità "l'uso di mezzi intimidatori per assicurarsi il monopolio dei trasporti in una determinata zona", ponendo attenzione, quindi, ai profili economici dell'attività mafiosa⁵⁸⁶.

Un'ordinanza della Suprema Corte del 12 novembre 1974⁵⁸⁷, relativa peraltro a gruppi criminali operanti nel Salernitano, rappresenta una vera pietra miliare nell'elaborazione giurisprudenziale del concetto di associazione mafiosa, che definisce come "ogni raggruppamento di persone che, con mezzi criminosi, si proponga di assumere o mantenere il controllo di zone, gruppi o attività produttive attraverso l'intimidazione sistematica e l'infiltrazione di propri membri in modo da creare una si-

⁵⁸⁵ G. TURONE, *Il delitto di associazione mafiosa*, cit., p. 20 L'autore cita Cass., 6 ottobre 1965 (ud. 22 giugno 1965), Albovino, CED-099917, "nella quale si sostiene, a proposito del reato di violenza privata, che in un ambiente dominato dalla mafia, «ove le prepotenze e le vessazioni sono elevate a regola di vita», ben può l'intimidazione manifestarsi anche in semplici atteggiamenti, 'pur in mancanza di parole o di gesti espliciti di intimidazione'"; Cass., Sez. III, 12 maggio 1967, Cravotta, in Cass. pen. mass. ann., 1968, p. 927, m. 1395, "la quale riconosce la discriminante dello stato di necessità ad un imputato di favoreggiamento personale che, non sentendosi abbastanza protetto dagli organi dello Stato in relazione a possibili rappresaglie, aveva rifiutato di fare i nomi di appartenenti alla mafia che gli avevano amputato una mano", ciò rappresentando "il riflesso di un implicito riconoscimento della forza intimidatrice del vincolo associativo e della conseguente condizione di omertà quali caratteristiche essenziali delle organizzazioni mafiose"; Cass., Sez. II, 23 marzo 1970, Ambrogio, in Cass. pen. mass. ann., 1972, p. 131, m. 157, "relativa al reato di estorsione, la quale eleva l'intimidazione sistematica a connotazione essenziale di 'certe manifestazioni ambientali caratteristiche di criminalità quali la mafia e la camorra', così proponendo per la prima volta, tra l'altro, un'interessante assimilazione tra fenomeno mafioso e fenomeno camorristico. La sentenza fa riferimento ad 'un piccolo paese dominato da capi camorra noti e temuti, il cui solo nome incute timore reverenziale', e stabilisce che l'intimidazione, e quindi la minaccia estorsiva, può estrinsecarsi anche in maniera larvata, attraverso 'i consigli d'amico, la presenza silenziosa, le semplici avvertenze', o anche attraverso 'un'apparente richiesta di mutuo non avente in concreto alcuna giustificazione'."

⁵⁸⁶ *Ibid.*, p. 22 citando Cass., 25 giugno 1973, Mazzaferro, in Cass. pen. mass. ann., 1974, p. 1373, m. 2197.

⁵⁸⁷ Cass., Sez. I, 12 novembre 1974 (dep. 13 giugno 1975), Serra, CED-130222-23, in Giust. pen., 1976, III, cc. 151 ss. cfr. sul punto *Ibid.*, pp. 22-23.

tuazione di assoggettamento e di omertà che renda impossibili o altamente difficili le normali forme di intervento punitivo dello Stato”. Ulteriore indice di mafiosità viene individuato nel “trarre vantaggi personali giovandosi anche indirettamente della forza di intimidazione che il gruppo esprime”. La decisione in esame si segnala, altresì, per aver superato il tradizionale approccio localistico al fenomeno mafioso: “[i]l termine mafia non può essere inteso nella accezione meramente storica di fenomeno nato in alcune zone della Sicilia, proprio in quanto la legge è diretta a prevenire e perseguire tutte le manifestazioni di antisocialità organizzate che presentano gli stessi caratteri tipici nell’intero territorio nazionale, prescindendo dalle loro origini e dalle diversità delle loro denominazioni tradizionali, che anche nel linguaggio hanno ormai perduto significato e sono state sostituite dal termine onnicomprensivo di mafia. [...] La zona territoriale in cui il gruppo o l’organizzazione opera e la stessa denominazione che nella zona medesima l’attività di questo tipo tradizionalmente assume sono inconferenti ai fini dell’applicazione della legge in esame, poiché è determinante soltanto il livello di pericolosità sociale che il fenomeno esprime”.

5.1.3. *Ratio dell’incriminazione ed individuazione del bene giuridico tutelato*

Ripercorso brevemente il cammino che portò all’introduzione di una fattispecie incriminatrice *ad hoc* per il contrasto della *mafia*, non appare in discussione che, sotto il profilo puramente normativo, la *ratio* dell’intervento del legislatore vada individuata nella finalità di 1) *agevolazione probatoria* per quella parte del programma associativo che riguarda la commissione di delitti, nonché in relazione alla prova dell’atto di adesione alla consorterìa⁵⁸⁸ e 2) pervenire all’incriminazione di tali sodalizi criminali anche quando le finalità in concreto perseguite fossero *lecite* o *para-lecite*.

Tale intenzione del legislatore appare ben fotografata da alcuni passaggi della relazione introduttiva al DDL n. 1581 del 1980 (primo firmatario il deputato Pio La Torre), nella quale viene espressa la necessità di adottare:

misure che colpiscano la mafia nel patrimonio, essendo il lucro e l’arricchimento l’obbiettivo di questa criminalità che ben si distingue per origini e funzione storico-politica dalla criminalità comune e dalla criminalità politica strettamente inte-

⁵⁸⁸ A. BARAZZETTA, *Art. 416 bis*, cit., p. 3079.

sa. L'espansione dell'intervento mafioso e l'articolazione complessa della mafia, che, mentre non trascura alcun settore produttivo e di servizi, trova nell'intervento pubblico la sua principale committenza, esigono oggi più puntuali strumenti proprio nell'ambito degli arricchimenti illeciti e dei reati finanziari. La mafia, peraltro, opera ormai anche nel campo delle attività economiche lecite, e si consolida l'impresa mafiosa, che interviene nelle attività produttive forte dell'autofinanziamento illecito [...], e mira all'accaparramento dell'intervento pubblico [...] scoraggiando la concorrenza con la sua forza intimidatrice.

ed ancora:

[con l'introduzione del nuovo reato associativo] si vuole colmare una lacuna legislativa, già evidenziata da giuristi ed operatori del diritto, non essendo sufficiente la previsione dell'art. 416 del codice penale [...] a comprendere tutte le realtà associative di mafia, che talvolta prescindono da un programma criminoso secondo la valenza data a questo elemento tipico dell'art. 416, affidando il raggiungimento degli obiettivi alla forza intimidatrice del vincolo mafioso in quanto tale, [...] che raggiunge i suoi effetti anche senza concretarsi in una minaccia o in una violenza negli elementi tipici prefigurati nel codice penale.⁵⁸⁹

A prescindere dal rilievo che, infondo, pur coi limiti già evidenziati, l'art. 416 avrebbe potuto essere applicato anche a consorterie criminali che si avvalgono di “metodi intimidatori per perseguire finalità apparentemente lecite (come, per esempio, l'acquisizione di posizioni di monopolio nelle attività economiche)”, individuando il relativo programma criminoso nella “commissione di più delitti di minaccia e violenza privata tentata”⁵⁹⁰, le critiche iniziali sulla “evidente funzione simbolica della fattispecie”⁵⁹¹, “quale tangibile segnale della rinnovata volontà politica di irrobustire l'azione di contrasto al fenomeno mafioso”⁵⁹².

Sul rapporto tra tale simbolicità e l'individuazione dell'oggetto di tutela si è, però, divisa la dottrina. Da una parte vi è chi ritiene di continuare ad individuare l'oggetto di tutela nell'ordine pubblico, così come già riconosciuto per la fattispecie generale di cui

⁵⁸⁹ passaggi della relazione integralmente riportato in G. TURONE, *Il delitto di associazione mafiosa*, cit., pp. 24–25.

⁵⁹⁰ A. INGROIA, *Associazione di tipo mafioso*, cit., p. 136; citando G. FIANDACA, *Commento all'art. 1 legge 13 settembre 1982 n. 646*, in *La legislazione penale*, 1983, p. 265.

⁵⁹¹ G. INSOLERA, *Diritto penale e criminalità organizzata*, cit., p. 67 e dottrina citata.

⁵⁹² A. INGROIA, *Associazione di tipo mafioso*, cit., p. 136.

all'art. 416 c.p.⁵⁹³. Dall'altra, alcuni autori hanno desunto da un ritenuto ampliamento del novero dei beni giuridici tutelati – ed individuati, tra gli altri, nella libertà di mercato e di iniziativa economica ed nei diritti politici dei consociati, così qualificando l'associazione di stampo mafioso come reato *plurioffensivo* – un rafforzamento della carica politico-simbolica espressa dalla norma *de qua*⁵⁹⁴.

5.1.4. *Evoluzione normativa della fattispecie*

Dalla sua introduzione, il testo dell'art. 416 *bis* ha visto, nel tempo, successivi interventi legislativi, il primo dei quali a ben otto anni di distanza. L'art. 36, co. 2 della legge 19 marzo 1990, n. 55 ha infatti soppresso la parte del settimo comma che prevedeva la “decad[en]za [...] di diritto [del]le licenze di polizia, di commercio, di commissionario astatore presso i mercati annonari all'ingrosso, [del]le concessioni di acque pubbliche e [de]i diritti ad esse inerenti nonché [del]le iscrizioni agli albi di appaltatori di opere o di forniture pubbliche di cui il condannato fosse titolare”. Per effetto di tale intervento, così, la relativa materia “rimane[va] così disciplinata esclusivamente dalle norme in materia di misure di prevenzione e, in particolare, dall'art. 10 della legge n. 575 del 1965”⁵⁹⁵.

Circa due anni più tardi, il legislatore interviene nuovamente introducendo – con l'art. 11 *bis* del D.L. 8 giugno 1992, n. 306⁵⁹⁶ – la finalità “di impedire od ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali” tra le finalità dell'associazione mafiosa tipizzate dal terzo comma dell'art. 416 *bis*.

Sarebbero poi trascorsi altri tredici anni prima che il legislatore – con l'art. 1, co. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 – sentisse l'esigenza di porre nuovamente mano al-

⁵⁹³ G. INSOLERA, *Diritto penale e criminalità organizzata*, cit., p. 67.

⁵⁹⁴ A. INGROIA, *Associazione di tipo mafioso*, cit., p. 136 e dottrina citata.

⁵⁹⁵ G. TURONE, *Il delitto di associazione mafiosa*, cit., p. 27 L'autore sul punto osserva che “[i]n verità, il comma 5-ter di quest'ultima norma (introdotto dal decreto legge n. 306 del 1992) fa rivivere le predette decadenze automatiche nei confronti delle persone condannate per il reato di cui all'art. 416-bis c.p. Più precisamente, con il citato comma 5-ter dell'art. 10 legge 575/1965, la ben più ampia gamma di decadenze e di divieti - prevista da tale norma - viene automaticamente estesa a chi sia stato condannato (anche con sentenza non definitiva, purché confermata in grado di appello) per uno dei delitti elencati nell'art. 51 comma 3-bis c.p.p. (e quindi anche per il delitto associativo mafioso); nonché (per un periodo di cinque anni) ai familiari conviventi del condannato e alle persone giuridiche controllate da costui.” Sullo specifico aspetto, si rimanda, inoltre, alla trattazione che ne verrà esposta nel capitolo successivo.

⁵⁹⁶ convertito con legge 7 agosto 1992, n. 356.

la formulazione della fattispecie incriminatrice *de qua*, anche se solo per innalzare sensibilmente i limiti edittali già previsti e, invero, relativamente contenuti se paragonati a quelli contemplati per taluni dei reati rientranti generalmente nel programma criminoso delle associazioni mafiose, nonché – in senso assoluto – se rapportati al disvalore incorporato nella norma⁵⁹⁷.

Un ulteriore ritocco al rialzo dei limiti edittali di pena è poi avvenuto ai sensi della lettera b-bis) dell'art. 1, D.L. 23 maggio 2008, n. 92⁵⁹⁸. Nell'ambito del medesimo intervento del legislatore, è stata sostituita la rubrica – ora “Associazioni di tipo mafioso anche straniera” – ed è stato correlativamente modificato l'ultimo comma dell'art. 416 bis, con l'intento di estenderne l'applicazione anche alle *mafie straniere*⁵⁹⁹.

5.2. Struttura della fattispecie

Abbiamo già avuto modo di osservare come l'art. 416 bis c.p. sia da considerarsi sicuramente norma speciale rispetto alla fattispecie associativa già punita dall'art. 416 c.p.. In via di primissima approssimazione, si può affermare che il cuore pulsante di tale specialità risieda nel 3° comma della disposizione incriminatrice, che, nel farsi carico di definire e, quindi, di descrivere normativamente il fenomeno mafioso, individua 1) il *metodo mafioso* – che si compone dell'avvalersi “della forza di intimidazione del vincolo associativo” e “della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva” – quale requisito centrale che deve caratterizzare il sodalizio in quanto tale; 2) una serie di *doli specifici*, cioè di finalità tra loro *alternative*, ovvero: a) quella – invero comune alla

⁵⁹⁷ le pene edittali per la condotta di partecipazione (comma 1) erano state elevate a cinque anni nel minimo ed a dieci nel massimo, quelle relative ai ruoli qualificati (comma 2) rispettivamente a sette e dodici anni; quelle per l'aggravante di cui al comma quattro, a sette e quindici anni per il partecipe ed a dieci e ventiquattro anni per i ruoli di vertice.

⁵⁹⁸ convertito, con modificazioni, con legge 24 luglio 2008, n. 125; la lettera b-bis) dell'art. 1 – nel testo modificato dalla legge di conversione – recita: “all'articolo 416-bis sono apportate le seguenti modificazioni: 1) al primo comma, le parole: «da cinque a dieci anni» sono sostituite dalle seguenti: «da sette a dodici anni»; 2) al secondo comma, le parole: «da sette a dodici anni» sono sostituite dalle seguenti: «da nove a quattordici anni»; 3) al quarto comma, le parole: «da sette» sono sostituite dalle seguenti: «da nove» e le parole: «da dieci» sono sostituite dalle seguenti: «da dodici»; 4) all'ottavo comma, dopo le parole: ‘comunque localmente denominate,’ sono inserite le seguenti: ‘anche straniera,’; 5) la rubrica è sostituita dalla seguente: ‘Associazioni di tipo mafioso anche straniera’;”

⁵⁹⁹ Nell'ambito del medesimo intervento legislativo complessivo, si fa riferimento alle *mafie straniere* anche nella legge 4 agosto 2008, n. 132, istitutiva della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, nonché nell'art. 2, co. 5 della legge 15 luglio 2009, n. 94 ha modificato il titolo della legge 31 maggio 1965, n. 575 da “Disposizioni contro la mafia” a “Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniera”.

norma generale – di “commettere delitti”; b) quella, di per sé lecita, di “acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici”; c) quella di “realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri” ed infine – introdotta dall'art. 11 *bis* d.l. 8 giugno 1992, n. 306 – d) quella di “impedire od ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali”.

Quindi, in buona sostanza, l'elemento oggettivo del reato di associazione mafiosa si compone di un *elemento organizzativo*, in relazione al quale sono disegnati ruoli distinti, di un *apparato strutturale-strumentale* tipico⁶⁰⁰, che è il vero elemento indefettibile di fattispecie rispetto a quella generale, nonché di una serie di *doli specifici alternativi*, di cui solo uno in comune con l'associazione per delinquere. Insomma, sintetizzando al massimo, si può affermare che il vero elemento di specialità della norma in esame risiede più nell'illiceità dei mezzi che in quella dei fini.

La struttura della fattispecie per come descritta nei primi due commi dell'art. 416 *bis* c.p. ricalca sostanzialmente quella dell'associazione per delinquere punita ex art. 416 c.p.⁶⁰¹. E' quindi necessaria “l'esistenza di una *struttura organizzativa* [corsivo dell'autore], peraltro non normativamente definita”⁶⁰², anche se non si richiede che essa sia “particolarmente complessa ed articolata”⁶⁰³. Peraltro, “secondo l'impostazione ormai prevalente”, proprio l'elemento organizzativo “caratterizza l'offensività dell'associazione per delinquere, giustificandone l'incriminazione indipendentemente dall'effettiva commissione dei reati-fine”⁶⁰⁴

6. L'associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope ex art. 74 DPR 309/90

⁶⁰⁰ secondo la definizione che ne dà G. TURONE, *Il delitto di associazione mafiosa*, cit., p. 111 ss.

⁶⁰¹ G. FIANDACA - E. MUSCO, *Dir. pen. P.S.*, cit., vol. I, p. 481.

⁶⁰² A. BARAZZETTA, *Art. 416 bis*, cit., p. 3080 e dottrina citata; l'autore attribuisce - in termini di probabilità - l'omissione di una definizione normativa della struttura organizzativa “una voluta pretermissione strettamente connessa al carattere ambiguo e complesso delle organizzazioni in esame; il legislatore avrebbe preferito focalizzare la propria attenzione sulla puntuale indicazione delle manifestazioni esterne e del modus agendi delle medesime piuttosto che sulla definizione della struttura interna associativa difficilmente esplorabile”.

⁶⁰³ *Ibid.*, p. 3081 e dottrina citata; e ciò “ad evitare che l'interpretazione dei requisiti normativi sia condizionata o sostituita da nozioni sociologiche del fenomeno mafioso”.

⁶⁰⁴ A. INGROIA, *Associazione di tipo mafioso*, cit., p. 138 e dottrina citata.

La fattispecie associativa predisposta per la repressione del narcotraffico si è da sempre dimostrata quella più flessibile nel conseguire il risultato. Ciò è spiegabile per il fatto che, modellata sull'archetipo della fattispecie-base punita ex art. 416 c.p., ben rispecchia la realtà reticolare del traffico di stupefacenti a qualsiasi livello del relativo mercato illecito.

Si tratta infatti di un mercato che, pur richiedendo diversi gradi di complessità organizzativa in relazione alla tipologia concreta del traffico da gestire, valorizza molte configurazioni associative a geometria variabile, che mal si presterebbero ad essere fotografate da una tecnica di tipizzazione analoga a quella impiegata per l'associazione mafiosa.

Per questioni di economia ed efficacia espositiva, si è scelto di ricostruire la fattispecie attraverso la più recente giurisprudenza di legittimità⁶⁰⁵.

6.1. Struttura del reato

Secondo una recente pronuncia della S.C., la struttura della fattispecie associativa di cui all'art. 74 TULS si caratterizza per 1) l'esistenza di un gruppo i cui membri siano consapevoli di essere aggregati per compiere un *numero indefinito* di reati in materia di sostanze stupefacenti; 2) essere un'organizzazione tendenzialmente permanente di attività personali e beni economici per il perseguimento del fine illecito comune, con impegno di ciascuno a prestare, anche in futuro, gli apporti necessari, onde favorire l'attuazione del programma criminoso astratto. Non occorre la presenza di un'organizzazione articolata e complessa, dotata di notevoli disponibilità economiche, essendo sufficiente l'esistenza di una struttura, pur non complessa, deducibile dalla predisposizione di mezzi per il conseguimento del fine illecito comune, in modo da concretare un supporto stabile e duraturo alle singole deliberazioni criminose, con il contributo

⁶⁰⁵ Per i necessari approfondimenti dottrinali in tema di associazione per delinquere finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope, cfr. G. INSOLERA, *Diritto penale e criminalità organizzata*, cit.; G. FIANDACA, *I reati associativi nella recente evoluzione legislativa*, cit.; S. CORBETTA, *Le condotte concrete che integrano l'associazione a delinquere dedita al narcotraffico: un'analisi della giurisprudenza milanese*, in L. PICOTTI *et alt.* (a cura di), *I reati associativi*, cit.; B. RIZZARDI, *La verifica probatoria delle fattispecie associative: un'analisi casistica in tema di artt. 74 d.P.R. 309/1990 e 270 bis c.p.*, in L. PICOTTI *et alt.* (a cura di), *I reati associativi*, cit.; A. BARAZZETTA, *Art. 74 d.p.r. 309/90*, in G. MARINUCCI - E. DOLCINI (a cura di), *Codice penale*, cit.; L. LA GRECA, *L'associazione criminale "al quadrato": la responsabilità dei soggetti operanti nel comparto di produzione e traffico di droga dell'impresa mafiosa*, cit.; V. RISPOLI, *Traffico di sostanze stupefacenti: anche lo stabile acquirente partecipa all'associazione a delinquere*, in *Dir. e giust.*, 2010.

degli associati; 3) la necessità dell'apporto individuale, apprezzabile e non episodico, di almeno tre associati, integrante un contri-buto tendenzialmente costante alla stabilità della *societas illecita*⁶⁰⁶.

6.2. Questioni relative alla prova

In alcune recenti sentenze, la Cassazione ha ritenuto che la prova dell'esistenza dell'associazione finalizzata al narcotraffico potesse essere raggiunta *per facta concludentia*, quali⁶⁰⁷: 1) la sussistenza di continui contatti tra soggetti dediti allo spaccio di sostanze stupefacenti; 2) la frequenza dei viaggi per procurarsi i rifornimenti di droga; 3) la disponibilità di basi logistiche e forme di copertura, nonché dei beni necessari per realizzare un astratto programma di operazioni delittuose concernenti sostanze stupefacenti; 4) l'organizzazione gerarchica all'interno del gruppo; 5) la divisione dei ruoli tra gli associati; 6) la commissione dei reati-fine con costanti e specifiche modalità esecutive.

Peraltro, secondo il medesimo orientamento, il reato associativo *de quo* è configurabile anche ove si accerti: 7) l'unione di più persone che operano in via anche soltanto parallela per la realizzazione di un profitto economico attraverso lo spaccio di droga; 8) l'esistenza di un vincolo che leghi anche solo oggettivamente il procacciatore-acquirente con la rete dei piccoli spacciatori, quando questi ultimi si avvalgano continuativamente e consapevolmente delle risorse dell'organizzazione. Non è ritenuta sufficiente, però, la mera frequenza delle operazioni.

In un'altra recente pronunzia⁶⁰⁸, la S.C ha valorizzato in chiave probatoria (oltre ogni ragionevole dubbio) circa l'esistenza dell'associazione, i seguenti elementi: 1) frequenti viaggi per approvvigionarsi di droga; 2) contatti reiterati, e comunque non episodici né sporadici, con soggetti che, a seconda dei casi, forniscono la droga, vengono ri-

⁶⁰⁶ Cass. pen., Sez. I, 9 dicembre 2008, n. 1849, CED Rv. 242726, per la quale anche l'attività di vendita di droga ai consumatori, quando sia effettuata avvalendosi consapevolmente e continuativamente delle risorse dell'organizzazione e con la coscienza di farne parte, costituisce apporto causale volontario al raggiungimento del fine di profitto perseguito dall'organizzazione. cfr. anche 18 febbraio 2009, n. 10758, CED Rv. 242897, che, in fase cautelare, ha valorizzato indiziariamente, a carico dell'indagato, la circostanza di essere stato avvertito dell'avvenuto arresto di un corriere.

⁶⁰⁷ Cass. pen., Sez. IV, 7 febbraio 2007, n. 25471, CED Rv. 237002; va segnalato come si tratti di un orientamento ormai assolutamente consolidato a partire da Cass. pen., Sez. VI, 25 settembre 1998, n. 10725, CED Rv. 211743.

⁶⁰⁸ Cass. pen., Sez. VI, 17 giugno 2009, n. 40505, CED Rv. 245282.

forniti di droga, la smerciano, anche al dettaglio, raccolgono il denaro necessario per pagare i fornitori, oltre che con i consumatori; 3) disponibilità di autovetture impiegate per i viaggi e di una rete di telefoni cellulari attraverso i quali venivano mantenuti i contatti.

Un'altra pur recente sentenza di legittimità⁶⁰⁹, a proposito del valore probatorio di cui sono forniti ripetuti episodi criminosi puniti ex art. 73 TULS, ha affermato che le condotte punite dalle due fattispecie (ex artt. 73 e 74 TULS), pur potendo essere connesse, sono *ontologicamente diverse*, di modo che una fattispecie concreta inidonea ad integrare gli elementi costitutivi dell'una può presentare quelli dell'altra. Da ciò consegue che la commissione di reati puniti ex art. 73 TULS non può, da sola ed automaticamente, costituire prova della commissione del reato associativo, costituendo al più indice sintomatico dell'esistenza dell'associazione. Nel caso in esame della Corte, è stata ritenuta la partecipazione all'associazione, valorizzando: 1) la stabilità dei rapporti negoziali tra l'imputato ed altri soggetti stabilmente associati per il traffico di sostanze stupefacenti; 2) l'accertata disponibilità dell'imputato a reperire, per conto dell'associazione, la disponibilità di soggetti per da incaricare dei trasporti della droga oggetto del traffico.

6.3. Altre questioni applicative

6.3.1. *La continuazione tra il reato associativo ed i reati fine*

L'orientamento più recente in tema di continuazione tra l'associazione finalizzata al traffico di stupefacenti ed uno o più reati-fine si dimostra piuttosto restrittivo. Infatti, è stato configurabile unicamente quando sia stata raggiunta la prova che i reati-fine siano stati programmati nelle loro linee essenziali sin dal momento della costituzione dell'associazione⁶¹⁰.

Si tratta di un aspetto molto rilevante dell'intera disciplina relativa alla lotta al narcotraffico, in quanto i pur pesantissimi quadri sanzionatori edittali rischiano di essere depotenziati nella loro efficacia deterrente da una certa tendenza – anche comprensibile, vista l'entità delle pene comminabili in concreto – a configurare la continuazione tra fattispecie associativa e tutti gli episodi di traffico “fotografati” nel corso di indagini

⁶⁰⁹ Cass. pen., Sez. IV, 29 aprile 2008, n. 23518, CED Rv. 240843.

⁶¹⁰ Cass. pen., Sez. I, 21 gennaio 2009, n. 8451, CED Rv. 243199.

che – nella stragrande maggioranza dei casi – sono state condotte per periodi sufficientemente lunghi e con tecniche particolarmente invasive ed efficaci, con l'effetto di consegnare al processo la contestazione di numerosissimi capi d'imputazione per ciascuno degli imputati così individuati nel corso dello sforzo investigativo.

D'altro canto, l'orientamento appena riportato è da considerarsi restrittivo anche in concreto, in quanto ben difficilmente sarà possibile acquisire la prova richiesta per configurare la continuazione.

6.3.2. *Concorso di persone nel reato continuato e concorso esterno*

Nel contesto del narcotraffico, per quanto concerne il discrimine tra concorso di persone nel reato continuato ed associazione finalizzata al narcotraffico, la Cassazione ha recentemente⁶¹¹ tracciato una labile – in concreto – linea di confine.

Infatti, considerato che sia l'associazione punita ex art. 74 TULS, sia il concorso di persone ex art. 110 c.p. nel reato continuato punito ex art. 73 TULS presentano la caratteristica di essere commessi da una pluralità di individui che si accordano per la realizzazione di un fine illecito riguardante reati in materia di sostanze stupefacenti, tale linea di confine può essere così indicata: 1) nel caso dell'associazione, lo scopo comune, oggetto dell'incontro di volontà, consiste nel programma di commettere, cogliendo le opportunità che via via si presentino, una pluralità indefinita di reati, sia pur del medesimo genere; mentre 2) nel diverso caso del concorso nel reato continuato, il fine dei consociati consiste nella realizzazione di un unico disegno criminoso *storicamente precisato*, consistente nella commissione di uno o più reati, ciascuno dei quali singolarmente individuato, con apprezzabile determinazione, sin dall'inizio della collaborazione

Per rintracciare una pronuncia in tema di concorso esterno nella fattispecie associativa in esame, occorre invece risalire ad una datata pronuncia di metà anni '90 del secolo scorso, peraltro in tema di associazione per delinquere punita ex art. 416 c.p., all'evidenza assimilabile sotto il profilo strutturale, a quella che punisce il narcotraffico. Tale risalenza e la mancanza di precedenti giurisprudenziali specifici richiama ancora una volta la constatazione del ruolo effettivo giocato dal concorso esterno nel nostro ordinamento penale, come già in precedenza più volte considerato.

⁶¹¹ Cass. pen., Sez. IV, 21 aprile 2006, n. 22824, CED Rv. 234576.

Comunque sia, tale pronunzia⁶¹² aveva stabilito che “si configura il concorso eventuale di persone nel reato di partecipazione ad associazione per delinquere nel caso in cui taluno contribuisca al pregiudizio che l’associazione reca all’ordine pubblico mediante un contributo materiale o morale al vincolo dei partecipi, senza che egli sia a sua volta vincolato. Ne deriva che quando il contributo sia duraturo, la prova negativa del vincolo proviene dall’esclusione secondo regole interne, anche consuetudinarie, dell’associazione, circa l’affiliazione od il comportamento dei membri. In assenza di esse, ove si dimostri che gli affiliati fanno preventivo affidamento sul contributo di taluno, la condotta di questi, non essendo svincolata dallo scopo sociale, va considerata alla stregua di quella di qualsiasi partecipe. Al contrario, ove gli affiliati non facciano preventivo conto sul suo apporto, la relativa condotta è qualificabile come concorso eventuale nel reato”.

⁶¹² Cass. pen., Sez. V, 10 novembre 1995, n. 12591, CED Rv. 203948.

CAPITOLO IV

IL PILASTRO DI DIRITTO SOSTANZIALE – LE MISURE DI PREVENZIONE

SOMMARIO: 1. Le misure di prevenzione – 1.1. Il concetto di prevenzione – 1.2. Il concetto di pericolosità sociale – 1.3. Un approccio evolutivo alla materia – 1.4. Le origini storiche – 2. Evoluzione normativa nell’Italia repubblicana – 2.1. Il sistema previsto dal T.U. delle Leggi di Pubblica Sicurezza ed i primi interventi della Corte Costituzionale – 2.2. L’entrata in vigore della L. 27 dicembre 1956, n. 1423 – 2.2.1. L’impianto originario della l. 1423/56 in breve – 2.2.2. Il giudizio di pericolosità sociale ed il requisito della necessaria attualità – 2.2.3. Gli standard probatori e prassi applicative in tema di misure di prevenzione personali – 2.2.4. Le misure di prevenzione personali sino alla riforma del 1988 – 2.2.5. La giurisprudenza della Corte Costituzionale nel primo trentennio di applicazione della l. 1423/56 – 2.2.6. Il dibattito in dottrina sulla l. 1423/56 sino alla riforma del 1988 – 2.2.7. Ancora sul dibattito in dottrina, con riferimento all’asserito ruolo del sospetto – 2.3. L’intervento della legge 31 maggio 1965, n. 575 (c.d. legge antimafia) – 2.3.1. L’impianto originario della c.d. legge antimafia – 2.3.2. Ancora sul giudizio di pericolosità sociale e sugli standard probatori – 2.3.3. La giurisprudenza della Corte costituzionale sino alla riforma del 1988 – 2.3.4. Il dibattito in dottrina sulla legge antimafia sino al 1988 – 2.4. L’intervento della legge 22 maggio 1975, n. 152 sul sistema di prevenzione – 2.4.1. L’impianto originario della Legge Reale – 2.4.2. La giurisprudenza della Corte costituzionale – 2.4.3. Il dibattito in dottrina sulla Legge Reale – 2.5. Le misure patrimoniali introdotte della legge 13 settembre 1982, n. 646 – 2.5.1. L’originaria disciplina delle indagini patrimoniali – 2.5.2. L’originaria disciplina di sequestro, confisca e cauzione di prevenzione. Il principio di accessorietà – 2.5.3. La nuova disciplina di licenze, concessioni, iscrizioni ad albi ed appalti – 2.6. La riforma del sistema di prevenzione del 1988 – 2.6.1. I motivi della riforma – 2.6.2. Il nuovo volto della l. 1423/56 e della l. 575/65 – 3. Il sistema della prevenzione consolidatosi fino al codice antimafia

1. Le misure di prevenzione

Tratteggiando il perimetro del “sottosistema”, si era già avuto modo di individuare nella disciplina delle *misure di prevenzione* il secondo pilastro di diritto sostanziale. Come si vedrà ed in via di primissima approssimazione, si tratta di armamentario repressivo storicamente molto risalente, pensato per contenere la pericolosità sociale di soggetti appartenenti a determinate categorie ritenute – a torto o a ragione – “a rischio”, spesso a prescindere dalla preventiva commissione di reati. Poiché il contenuto concettuale delle categorie appena richiamate – a partire da quella centrale di *pericolosità so-*

ziale – dipende dal mutevole assetto dei poteri statuali e dall’altrettanto mutevole atteggiarsi dei rapporti tra questi ed il cittadino, è possibile individuare un unico tratto distintivo costante nel tempo, ovvero quello di essere strumenti d’intervento estremamente duttili nelle mani del potere (esecutivo e, solo in tempi relativamente più recenti, giudiziario) per gestire la devianza sia comune (e poi anche mafiosa), sia politica.

La materia è molto vasta e recentemente è stata oggetto di un intervento di incisiva risistemazione. Il *codice antimafia* che è stato approvato nell’estate dello scorso anno ha dimostrato tutti i limiti di una tale operazione nel fornire un nuovo strumento immediatamente fruibile ed esente da vizi congeniti. Infatti, come si tenterà di evidenziare nel corso dell’esposizione, ciò che si è voluto condensare in un codice ha una storia lunghissima di stratificazioni normative che, a differenza di quanto accade in altri settori dell’ordinamento, per effetto di un numero impressionante di richiami – talora addirittura divergenti – tra disposizioni inserite nei più variegati corpi normativi e delle conseguenti interferenze interpretative, si era consolidato in un sistema relativamente instabile, tanto da risultare poco maneggiabile anche dai più esperti conoscitori della materia.

Sulla scorta di tali considerazioni e, non da ultimo, per evidenti ragioni di economia espositiva, si è ritenuto di ripercorrere il sistema dalle sue origini più remote, arrestando l’indagine alle soglie degli anni ’90 del secolo scorso quando, pur al netto di successivi e ripetuti interventi modificativi ed espansivi, il sistema aveva ormai assunto i connotati odierni. Tale percorso vuol essere un contributo alla corretta valutazione dei problemi congeniti che ancora a lungo – crede chi scrive – continueranno ad affliggere anche l’efficacia applicativa del nuovo codice.

1.1. Il concetto di prevenzione

Formulare una definizione di *prevenzione* che sia largamente condivisibile ed al tempo stesso rispondente alla realtà dei fatti – sotto il duplice profilo della realtà sociale e di quella giuridica – non è impresa semplice, in quanto esso involve anzitutto alternative letture della funzione dello Stato rispetto al singolo e, in linea assolutamente consequenziale, la non facile individuazione di un punto di equilibrio tra le esigenze di tutela della collettività (cd. *difesa sociale*), l’uso della forza che lo Stato detiene ed esercita –

o, meglio, che pretende di detenere ed esercitare – pressoché in regime di monopolio e le garanzie che l’ordinamento appresta a tutela dei diritti del singolo.

Orbene, il concetto di *prevenzione* non è confinabile in un solo ambito disciplinare e, partitamente, in quello del diritto penale. Di esso, infatti, si occupa – come vedremo più dettagliatamente in seguito – il costituzionalista e, più in generale, chi studia il diritto pubblico, lo studioso del diritto penitenziario, il criminologo così come il sociologo; persino l’urbanista può imbattersi in tale concetto⁶¹³. *Last but not least* va poi ricordato il *diritto di polizia*, che, sotto il profilo scientifico, risulta essere disciplina di nicchia e per la quale il concetto di *prevenzione* assume un ruolo di eccezionale centralità.

Per il penalista, il termine *prevenzione* è legato essenzialmente all’individuazione – oggi costituzionalmente orientata – della funzione della pena e, più in generale, della legittimazione del ricorso alla pena da parte del legislatore. Altro capitolo che impegna lo studioso del diritto penale sul medesimo tema riguarda le *misure di sicurezza*. Anche le *misure di prevenzione* – che, come *ictu oculi* appare proprio dal relativo *nomen iuris*, affondano ancor più direttamente le proprie radici vitali nel concetto di *prevenzione* – dovrebbero attivamente sollecitare gli studi del penalista, se non altro per i contenuti di seria limitazione della libertà personale di alcune di esse e per le non poche affinità delle medesime con le misure di sicurezza. Di fatto, tale armamentario repressivo è rimasto sospeso, dal punto di vista dommatico, tra diritto di polizia e diritto penale, come dimostra una ricognizione anche solo veloce degli indici dei principali manuali di diritto penale.

Ma, prima di proseguire, occorre fare un passo indietro e ripartire dal concetto di Stato. Appare pacificamente condivisibile che i fini e quindi, in buona sostanza, la funzione dello Stato – inteso come “comunità di persone che si costituisce con i caratteri della territorialità e della sovranità al fine di regolare la propria esistenza” – mutino in relazione ai periodi storici ed agli indirizzi politici, ma quelli da considerarsi sicuramente essenziali siano “il mantenimento di una pacifica convivenza nel suo ambito, la difesa nei confronti di altri ordinamenti statali nonché il miglioramento delle condizioni di

⁶¹³ F. CARRER, *Sicurezza in città e qualità della vita*, Roma, 2000, p. 116–7 citato in; L. CORTELLESA - G. DI BLASIO, *Misure di prevenzione e attività di contrasto alla criminalità*, in *Rassegna dell’Arma - Serie Quaderni - Supplemento alla Rassegna n. 3/2003*.

vita dei cittadini”⁶¹⁴. Tali fini vengono perseguiti attraverso 1) il *diritto*, inteso come “insieme delle regole che disciplinano, in ciascuna società individuata, a) la repressione dei comportamenti considerati socialmente pericolosi (e di carattere non fisicamente necessitato e non patologico); b) l’allocazione a individui e collettività di beni e di servizi; c) l’istituzione e l’assegnazione di poteri pubblici (in altre parole: l’organizzazione del potere pubblico)”⁶¹⁵; 2) l’*uso della forza*, in regime appunto di sostanziale monopolio, per garantire la *sicurezza* a) *esterna*, per scoraggiare ed, all’occorrenza, respingere le aggressioni provenienti dall’esterno ed b) *interna*, per garantire l’*ordinato vivere civile*.

Sotto quest’ultimo profilo, la stessa Corte Costituzionale ha avallato tale lettura della funzione statale: “l’ordinato vivere civile’ è indubbiamente la meta di uno Stato di diritto, libero e democratico”⁶¹⁶, ancorché il concetto stesso di *ordinato vivere civile* “appa[ia] non meno vago ed inquietante della cosiddetta ‘pace nelle fabbriche e nelle strade’ e di consimili espressioni, troppo vicine a quella certa nozione di ‘ordine pubblico sulla cui base si giustifica qualsiasi intervento coattivo”⁶¹⁷.

Orbene, mentre alle minacce provenienti dall’esterno lo Stato provvede attraverso l’apprestamento della *difesa militare*, alle minacce interne esso provvede con la *polizia di sicurezza* prima che avvengano, in funzione *preventiva* e con la *giustizia penale*, quando sono già avvenute. Coerentemente con tale premessa, è stato autorevolmente ricordato che i consociati possono essere legittimamente dissuasi mediante la deterrenza della pena dai “comportamenti che ledano o pongano in pericolo le condizioni di esistenza e di sviluppo della società”⁶¹⁸. Naturalmente, dal punto di vista sistematico, tra la mera prevenzione passiva e l’intervento penale, esiste un’area di *diritto sanzionatorio* di

⁶¹⁴ E. SPAGNA MUSSO, *Diritto costituzionale*, Padova, 1992, p. 54–5.

⁶¹⁵ G. TARELLO, *Organizzazione giuridica e società moderna*, in G. AMATO - A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1986, p. 21.

⁶¹⁶ Corte cost., 14 giugno 1956, n. 2, in *Giur. cost.*, 1956, p. 561 “Esclusa l’interpretazione, inammissibilmente angusta, che la «sicurezza» riguardi solo l’incolumità fisica, sembra razionale e conforme allo spirito della Costituzione dare alla parola «sicurezza» il significato di situazione nella quale sia assicurato ai cittadini, per quanto è possibile, il pacifico esercizio di quei diritti di libertà che la Costituzione garantisce con tanta forza. Sicurezza si ha quando il cittadino può svolgere la propria lecita attività senza essere minacciato da offese alla propria personalità fisica e morale; è l’«ordinato vivere civile», che è indubbiamente la meta di uno Stato di diritto, libero e democratico”.

⁶¹⁷ E. GALLO, *Voce Misure di prevenzione*, *Enciclopedia giuridica*, vol. XX, Roma, 1996, p. 11.

⁶¹⁸ G. MARINUCCI - E. DOLCINI, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, Milano, 2006, p. 6.

tipo *amministrativo* o para-amministrativo che, coerentemente col principio costituzionale di *frammentarietà* dell'intervento penale, è andato via via espandendosi.

1.2. Il concetto di pericolosità sociale

Le misure di prevenzione, tradizionalmente definite *ante* o *praeter delictum*, si collocano in una sorta di limbo sospeso tra *diritto sanzionatorio amministrativo* e *intervento penale*. Già conosciute da secoli, la loro sopravvivenza fino ai nostri giorni nonostante la problematica compatibilità con i più elementari principi costituzionali è il risultato di un progressivo adattamento – non privo di critiche, anche accese, in dottrina – delle prime ai secondi, sulla spinta delle continue sfide poste dalla *criminalità organizzata* all'effettività del nostro ordinamento⁶¹⁹. Ma, nonostante tali aggiustamenti, esse permangono pur sempre le “sanzioni più problematiche che un ordinamento ispirato ai principi garantistici dello stato sociale di diritto possa conoscere”⁶²⁰.

È stato osservato che quella della "persona [socialmente] pericolosa (per la società, per la sicurezza, per la moralità pubblica) costituisce una categoria fondamentale della legislazione di polizia, dall'Unità ad oggi"⁶²¹. Negli ordinamenti preunitari, tali "situazioni soggettive di pericolosità" erano disciplinate nei codici penali. Per effetto degli insegnamenti della scuola classica, secondo cui "nel processo penale [...] si giudi-

⁶¹⁹ Sulla natura giuridica delle misure di prevenzione, in via di primissima approssimazione, merita di essere di seguito riportato il quadro tanto sintetico quanto efficace tracciato da D. PETRINI, *La natura giuridica delle misure di prevenzione*, in C.S.M. (a cura di), *Nuove forme di prevenzione della criminalità organizzata. Gli strumenti di aggressione dei profitti e le misure di prevenzione - Quaderni del C.S.M.*, Roma, 1998 (104), pp. 11–12 “l'individuazione della natura giuridica delle misure *praeter delictum* è estremamente semplice, perché oscilla tra due poli oramai consolidati: la loro definizione come pene del sospetto, mascherate (truccate, direbbe il prof. FIANDACA) con una inverosimile finalità di prevenire la commissione di reati sistematicamente smentita dai fatti; oppure la loro accettazione come strumenti certo discutibili, ma indispensabili per affrontare determinate forme di pericolosità sociale che, per la loro particolare aggressività, necessitano di una significativa anticipazione della tutela, ad una soglia precedente alla prova della commissione di un reato. E tali strumenti possono sperare in una qualche legittimità all'interno del nostro sistema giuridico grazie alla progressiva giurisdizionalizzazione della loro applicazione e alla presenza di congrue garanzie difensive per il prevenuto. La prima posizione è stata più volte espressa, tanto che le citazioni di dottrina al riguardo sarebbero interminabili. Vorrei ricordare solo 4 autori, particolarmente importanti nel percorso del nostro pensiero giuridico: penso alle pagine di AMATO nel lavoro del 1967 su Individuo e autorità; agli interventi di BRICOLA e NOBILI nel Convegno di Alghero del 1975 (che resta il punto di partenza più proficuo per lo studioso e per l'interprete ancora oggi); alla voce di FIANDACA nel Digesto delle Discipline penalistiche. La seconda posizione, forse meno esplicita, è però ancor più autorevole: è sottesa a molte pronunce della Corte Costituzionale, ha – almeno in parte – ispirato i più recenti interventi legislativi in materia e, se vogliamo individuare un preciso referente nella nostra dottrina, è stata sostenuta da Pietro NUVOLONE in tanti suoi scritti.”

⁶²⁰ S. MOCCIA, *La perenne emergenza*, cit., p. 75.

⁶²¹ G. CORSO, *L'ordine pubblico*, Bologna, 1979, p. 259.

ca di fatti e non di uomini", gradualmente le stesse traslocarono nelle leggi di polizia. Se è vero che la commissione di un reato è o può essere fatto prognostico della pericolosità sociale del suo autore, è altrettanto vero che fisiologicamente il sistema processuale non è in grado di accertare tutti i reati che vengono commessi, ragion per cui non tutte le situazioni di pericolosità soggettiva sono destinate ad essere accertate giurisdizionalmente. Da tale ovvia considerazione deriva la necessità di scegliere, posta in capo al legislatore, se soddisfare le esigenze di *difesa sociale* unicamente con il processo penale o se affidare l'area di pericolosità sociale destinata a non essere intercettata dalla repressione penale a forme di contenimento alternative e meno garantite, quali sono appunto le misure di prevenzione⁶²².

Condividendo uno sforzo di modellizzazione risalente alla fine degli anni '70 del secolo scorso⁶²³ e, quindi, a prima della progressiva virata dell'intero sistema della prevenzione verso la criminalità organizzata, da una parte e l'aggressione ai patrimoni illecitamente accumulati, dall'altra, si può affermare che la tecnica normativa utilizzata per implementare le misure di prevenzione si fonda su tre momenti distinti: 1) "si soggettivizza la fattispecie di pericolosità, nel senso che gli atti che si sospetta siano stati posti in essere [...] senza riuscire a provarli, vengono ricondotti a un modello normativo ancorato a un soggetto (il vagabondo, il camorrista, il mafioso, il terrorista); 2) al soggetto così individuato in astratto vengono imposti molteplici vincoli, allo scopo di permettere all'autorità di pubblica sicurezza di controllarlo; 3) infine, il rispetto di tali vincoli viene assistito da sanzioni penali.

Ciò che non si condivide – pur tenuto conto della sua collocazione rispetto all'arco evolutivo del sistema – di tale ricostruzione è, invece, l'astrazione dell'elemento di chiusura del sistema, così dipinto a tinte eccessivamente fosche: "Poiché [gli obblighi imposti] sono così minuti e soffocanti che è difficile, soprattutto ad una persona irregolare qual è o dovrebbe essere quella sottoposta alla misura, rispettarli o rispettarli tutti, ecco che il reato, non potuto in precedenza essere accertato (tanto è vero che si è fatto ricorso non alla pena, ma alla misura di polizia), viene per così dire costruito: di guisa che il soggetto, già sfuggito al processo e alla sanzione, viene ricondotto, sia pure

⁶²² *Ibid.*, pp. 259–260.

⁶²³ *Ibid.*, p. 260.

per un fatto diverso, nell'ambito penale”⁶²⁴. L’*effetto criminogeno* del sistema di prevenzione (personale) – che è uno dei *leitmotiven* di tutti gli approcci dottrinali alla materia – non appare conseguenza necessaria dell’imposizione di obblighi, per quanto stringenti possano rivelarsi, se non altro perché al *prevenuto* è pur sempre concesso la facoltà di determinarsi ad aderirvi.

E’ stato osservato che “[m]isurarsi con la categoria della pericolosità sociale è compito, invero, particolarmente arduo per l’interprete (e, in particolare, per il giudice), che voglia sfuggire a suggestioni *magiche* e che si sforzi, piuttosto, di ancorare le valutazioni di carattere prognostico a concreti elementi di ordine fattuale”⁶²⁵. D’altro canto, non potrà sfuggire come l’ordinamento penale sottoponga “costantemente gli operatori alla delicata operazione di ricostruzione della *pericolosità sociale* [cda], intesa, in senso lato, come la *probabilità* [cda] che il soggetto [...] commetta fatti preveduti dalla legge come reati”⁶²⁶. Ed invero, l’ordinamento penale prende in considerazione la pericolosità sociale così intesa – e, correlativamente, il sotteso *giudizio prognostico*, in quanto tale rivolto al futuro – in diversi ambiti diversi da quelli del sistema della prevenzione: in tema di concessione della *sospensione condizionale della pena*, nel *giudizio cautelare* (con riferimento all’esigenza cautelare di cui all’art. 274 lett. c) c.p.p.) o in tema di applicazione delle *misure di sicurezza*⁶²⁷.

Come si avrà modo di poter meglio osservare in seguito, nel giudizio di prevenzione, l’accertamento della pericolosità sociale del *proposto* assume un ruolo assolutamente centrale, in quanto la sussistenza della pericolosità sociale *attuale* è presupposto indefettibile per l’applicazione delle misure di prevenzione.

1.3. Un approccio evolutivo alla materia

Come già accennato in precedenza, è possibile disegnare alcune linee evolutive sufficientemente direzionali e coerenti – al di là della volontà e della lungimiranza del

⁶²⁴ *Ibid.*

⁶²⁵ V. LOMONTE, *Strategie anticipate del contrasto: misure di prevenzione e criminalità organizzata*, relazione dattiloscritta per l’incontro Incontro di studio su “Strategie di contrasto alla criminalità organizzata: modelli organizzativi e prospettive di integrazione in ambito europeo”, organizzato dal CSM a Frascati - Villa Tuscolana, 18-20 ottobre 1999, p. 1.

⁶²⁶ *Ibid.*

⁶²⁷ per un’approfondita disamina delle caratteristiche che assume il richiamato giudizio prognostico in ciascuno di tali ambiti, cfr. *Ibid.*, pp. 3–8.

legislatore, spesso più preoccupato di fornire una risposta immediata all'emergenza di turno o, specie negli ultimi decenni, a recepire nell'ordinamento obblighi contratti in sede internazionale o imposti dalla normativa sovranazionale – in grado di dar conto delle progressive trasformazioni del sistema della prevenzione.

La *prima linea* evolutiva – forse quella più longeva, in grado di intercettare anche le origini pre-unitarie del sistema – riguarda “[i]l progressivo sganciamento della materia delle misure di prevenzione dal controllo delle fasce sociali marginali (gli oziosi e i vagabondi), per approdare via via all'aggressione in chiave preventiva della grande criminalità organizzata (legislazione antimafia)⁶²⁸”. Tale linea investe la materia a livello più strutturale, sia sul piano dell'individuazione delle categorie dei destinatari, sia sul piano normativo – con particolare riferimento, come si vedrà, alle tre leggi portanti, ovvero la 1423/56, la 575/65 e la 152/75 – sia, ancora, su quello dei contenuti afflittivi. Inoltre, lungo tale linea si dipana l'ultrasecolare disputa dottrinale sulle misure di prevenzione, disputa rinfocolatasi all'indomani dell'approvazione della Costituzione repubblicana e andata via via assopendosi in corrispondenza del segmento finale della traiettoria evolutiva della materia.

Una *seconda linea* evolutiva riguarda la progressiva *giurisdizionalizzazione*⁶²⁹, trasformazione iniziata – anche se in forma piuttosto attenuata, come si vedrà – ben prima che essa venisse imposta da una lettura della materia necessariamente orientata secondo i principi della Carta del 1948. In tal senso va anche inquadrato il progressivo e conseguente spostamento della disciplina di riferimento dal diritto di polizia al diritto penale sostanziale e processuale.

La terza linea evolutiva riguarda l'introduzione della *prevenzione patrimoniale*, prima e il conseguente spostamento del centro di gravitazione dell'intero sistema dalla pericolosità personale a quella dei patrimoni, poi. In questo movimento evolutivo – che

⁶²⁸ C. DI CASOLA, *Dalla marginalità sociale alla macro-criminalità. Una panoramica introduttiva delle principali questioni*, in C.S.M. (a cura di), *Nuove forme di prevenzione della criminalità organizzata. Gli strumenti di aggressione dei profitti e le misure di prevenzione - Quaderni del C.S.M.*, Roma, 1998 (104), p. 73; P. CELENTANO, *Codice delle leggi speciali ed antimafia in materia di misure di prevenzione: coordinate ed integrate con le norme complementari ed annotate con la giurisprudenza*, Bologna, 1995, p. 17 ss.; V. LOMONTE, *Strategie anticipate del contrasto*, cit., p. 8.

⁶²⁹ C. DI CASOLA, *Dalla marginalità sociale alla macro-criminalità. Una panoramica introduttiva delle principali questioni*, cit., p. 73.

riguarda l'ultimo trentennio – si iscrive la progressiva attenuazione del c.d. *principio di accessorialità* delle misure patrimoniali rispetto a quelle personali⁶³⁰.

Come si avrà modo di vedere oltre, nell'ottobre del 2011, dopo una gestazione almeno trentennale⁶³¹, è entrato in vigore il tanto atteso – quanto deludente, almeno secondo l'opinione di numerosi commentatori – *codice antimafia*⁶³². Per comprendere sino in fondo il risultato di tale seppur incompleta codificazione, nonché allo scopo di collocare correttamente il sottosistema della prevenzione in quello complessivo per la lotta alla criminalità organizzata, appare utile non solo qualche notazione storica – nell'ottica costante di questo lavoro di cogliere le radici di un modello repressivo inospettabilmente risalenti – ma anche una più articolata esposizione critica delle appena ricordate linee evolutive, nella certezza che l'operatività del *codice* verrà - inevitabilmente – condizionata dal *diritto vivente* sviluppatosi in gran copia attorno agli istituti tra i più controversi dell'odierno panorama ordinamentale.

In una prospettiva più tecnica, inoltre, l'opportunità di un seppur rapido sguardo all'evoluzione storica del quadro normativo di riferimento è stata condivisibilmente ritenuta utile, altresì, per comprendere:

- a) la frequente ragione emergenziale delle innovazioni, talvolta finalizzata a *tranquillizzare* l'opinione pubblica con interventi di apparente inasprimento della legislazione vigente;
- b) la scarsa conoscenza degli istituti da parte del legislatore, con interventi disorganici, talvolta contenenti veri e propri errori, spesso inidonei a raggiungere l'obiettivo proposto;

⁶³⁰ per un'articolata disamina dell'evoluzione dottrinale e giurisprudenziale del principio di accessorialità, vds. F. MENDITTO, *Le misure di prevenzione patrimoniali dopo le leggi 125/08 e 94/09: standards probatori, motivazione del provvedimento, applicazione disgiunta dalla misura personale e profili di compatibilità costituzionale*, relazione dattiloscritta - Corso Rosario Livatino: "Il contrasto patrimoniale alla criminalità organizzata: indagini, prove ed accertamento processuale". Incontro di studio organizzato dal C.S.M., Roma 7-9 marzo 2011, p. 18 ss.

⁶³¹ già nel 1985, tracciando il bilancio dei primi due anni di applicazione della Legge Rognoni-La Torre, la Commissione parlamentare antimafia così si esprimeva: "Non può che trarsi un giudizio positivo sulla sostanza di questi nuovi strumenti di lotta alla mafia, alla camorra e alla criminalità organizzata in genere, il cui uso d'altronde ha già portato in questi due anni di applicazione della legge a positivi risultati, ed a colpire noti personaggi che finora erano sfuggiti all'intervento giudiziario di tipo tradizionale. È certo che la legge soffre qua e là di piccole incongruenze e difetti di coordinamento, sia col resto dell'ordinamento che all'interno del nuovo sistema: ma potranno agevolmente essere introdotti opportuni correttivi tecnici per mezzo dell'elaborazione di un testo unico sulla materia che la Commissione ritiene ormai necessario", come può leggersi in CPA, *Relazione della Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia*, in *Atti Parlamentari*, vol. Doc. XXIII, n. 3, 1985, pp. 43-44.

⁶³² D.lgs. 6 settembre 2011, n. 159

- c) la (conseguente) necessità di interventi della giurisprudenza (anche costituzionale) diretti ad attribuire alle innovazioni un significato compiuto e compatibile con i principi costituzionali e della CEDU;
- d) la presenza di problematiche ricorrenti affrontate dal legislatore e dalla giurisprudenza;
- e) l'*interferenza* tra sanzione penale e misure di prevenzione che, se si ignora il corretto riparto di intervento nel contrasto alla criminalità organizzata, comporta confusione tra istituti diversi per fondamento, conseguenze e principi applicabili.⁶³³

Anche se, come si tenterà di porre in evidenza, non tutta la responsabilità del talora inestricabile groviglio normativo e di talune – vere o supposte – distorsioni applicative pur verificatesi nel tempo sono da attribuire al legislatore.

Sotto il profilo espositivo, infine, verrà seguita una griglia costruita avendo riguardo agli snodi strutturali della materia. A questo riguardo, però, occorre premettere alcune precisazioni, allo scopo di rendere intelligibile il percorso dell'esposizione.

Come già accennato, la complessa materia della prevenzione così come la conosciamo oggi ha preso corpo per *stratificazioni successive*, che ne hanno, nel tempo, profondamente modificato non solo il volto, ma anche la struttura. In via di primissima approssimazione, basti pensare che nel giro di alcuni decenni alle misure di prevenzione personali si sono aggiunte quelle patrimoniali, alle categorie a c.d. *pericolosità comune* si sono aggiunte quelle della *pericolosità mafiosa* – poi divenuta *qualificata*, con l'introduzione di ulteriori fattispecie di riferimento oltre all'iniziale associazione mafiosa –, prima e della *pericolosità politica ed eversivo-terroristica*, poi. Ed ancora, si pensi all'estensione delle misure patrimoniali – inizialmente destinate ai soli soggetti a *pericolosità mafiosa* – ad altre categorie, alternativamente in via interpretativa o per espressa disposizione di legge.

Orbene, a ciascuna di tali modifiche corrisponde l'introduzione e/o la modifica di altrettanti *nodi strutturali*, quali – tanto per anticiparne alcuni a titolo esemplificativo – il *rapporto di accessorietà* tra misure di prevenzione personali e patrimoniali, il diverso atteggiarsi del *giudizio di pericolosità sociale* sia rispetto alle diverse macrocategorie di pericolosità, sia rispetto al *requisito dell'attualità* della pericolosità mede-

⁶³³ F. MENDITTO, *Le misure di prevenzione patrimoniali*, cit., pp. 3–4.

sima; ed, ancora, il problema degli *standard probatori* richiesti per ciascuna famiglia di misure e per ciascuna della macro-categorie di pericolosità.

Se così è, il lettore comprenderà la difficoltà di esplicitare in via preliminare la griglia espositiva completa e condividerà la scelta di evidenziarla col progredire dell'esposizione medesima, introducendo man mano nuovi *moduli* della griglia, corrispondenti ai *nodi strutturali* solo in via casistico-esemplificativa appena ricordati.

1.4. Le origini storiche

Negli ultimi cinque secoli, le misure di prevenzione hanno da sempre oscillato tra diritto di polizia e diritto penale. Volgendo lo sguardo all'ordinamento dello stato sabauda, che avrebbe fornito le fondamenta della prima codificazione penale unitaria, si può osservare come le principali fattispecie di marginalità e di devianza – quali ad esempio *oziosità*, *vagabondaggio* e *mendicizia* – fossero inizialmente congeniate come *status soggettivi* (condizioni di vita, appartenenza razziale, ecc...) e colpiti solamente con misure preventive personali (espulsione o bando), assistite da sanzioni penali detentive e patrimoniali (la confisca dei beni). A partire poi dal 1567 e sino alle Reali Costituzioni di Carlo Emanuele del 1770, nei 25 provvedimenti che si susseguono, tali fattispecie di prevenzione sono state via via strutturate come fattispecie penali⁶³⁴. “Poco più che un secolo dopo, ovvero nella codificazione penale del 1889, i nuovi reati percorreranno a ritroso la medesima strada, abbandonando la veste di fattispecie incriminatrici

⁶³⁴ D. PETRINI, *La natura giuridica delle misure di prevenzione*, cit., pp. 13–15 Sul punto, l'autore ricorda: “Così avviene in tutti gli atti legislativi sabaudi dal 1567 sino al 1720, che intervengono indifferentemente contro oziosi, vagabondi, zingari, questuanti forestieri, sospetti di furto, residenti o forestieri senza reddito o professione certi. Solo con le Disposizioni delle Reali Costituzioni di Vittorio Amedeo del 1723 la condizione di zingaro o vagabondo diviene circostanza aggravante, in caso di commissione di delitti. La stessa disposizione è contenuta nelle successive Disposizioni del 1729. Vent'anni dopo il processo è compiuto: un editto di Carlo Emanuele del 1750 – oltre a disporre l'espulsione per i poveri stranieri – prevede, per oziosi, vagabondi e mendicanti validi al lavoro, l'arresto, che nel 1756 sarà esteso anche ai frequentatori di giochi, osterie e bettole. Quelle che per due secoli sono state ipotesi di pericolosità soggettiva, affrontare con strumenti preventivi personali o patrimoniali, divengono fattispecie incriminatrici; compaiono le prime pene detentive per i ‘nuovi’ delitti che trovano in uno status personale o addirittura razziale la propria ragion d'essere; addirittura, le Disposizioni delle Reali Costituzioni del 1770 (sempre, ovviamente, sotto il regno di Carlo Emanuele) impongono la punizione degli zingari (ed anche degli oziosi e vagabondi) in quanto tali, con un complesso e differenziato armamentario sanzionatorio repressivo (galera per i maschi, fustigazione per le donne maggiorenni, carcere per le donne tra i 18 e 20 anni, catena per 1 anno ai maschi e 6 mesi alle femmine) e preventivo (la solita espulsione per gli stranieri)”.

per tornare ad essere oggetto di interventi polizieschi di carattere preventivo, modellati unicamente sullo status soggettivo del deviante”⁶³⁵.

L’ultima oscillazione del richiamato movimento pendolare sarebbe stata, però, decisiva del delineare il volto con cui oggi conosciamo le *misure di prevenzione*. Infatti, immediatamente dopo la sua unificazione, il Regno d’Italia affronta la prima emergenza nazionale, ovvero il *brigantaggio*, etichetta sotto la quale vennero ricomprese anche le insurrezioni armate nell’Italia meridionale legate alla *questione agraria*.

Alla necessità di affrontare tale emergenza, per di più nelle condizioni di precarietà ordinamentale dovute alla recente unificazione nazionale, si fece fronte con la legge 15 agosto 1963, n. 1409, ricordata come *legge Pica*⁶³⁶ dal cognome del deputato che ne presentò il disegno di legge, nonché col relativo Regolamento (d’esecuzione) emanato il successivo 25 agosto.

Al di là delle altre norme eccezionali contenute nella legge⁶³⁷, essa si segnala per almeno due circostanze di rilievo, ovvero l’introduzione 1) di un *prototipo di reato associativo*, in cui il fatto tipico ha contorni solo apparentemente delineati⁶³⁸; 2) di un *prototipo di sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno*, in questo caso definito “domicilio coatto”⁶³⁹, assistito da norma penale⁶⁴⁰ ed applicato discrezionalmente dall’esecutivo “per un tempo non maggiore di un anno [...] agli oziosi, a vagabondi, alle persone sospette, secondo la designazione del Codice Penale, non che ai camorristi, e sospetti manutengoli”, sentito il parere di una “Giunta composta del Prefetto, del Presidente del Tribunale, del Procuratore del Re, e di due Consiglieri Provinciali”. Con riferimento a tale misura di prevenzione, il Regolamento ne rimette al Ministero

⁶³⁵ *Ibid.*, p. 14–5.

⁶³⁶ per un’analisi delle vicende politiche che portarono all’approvazione ed alla proroga reiterata della Legge Pica, cfr. F. MOLFESE, *Storia del brigantaggio dopo l’Unità*, Milano, 1964; G. CANDELORO, *Storia dell’Italia moderna. La costruzione dello Stato unitario*, Milano, 1968, pp. 197–212; L. VIOLANTE, *La repressione del dissenso politico nell’Italia liberale: stati d’assedio e giustizia militare*, in *Riv. storia cont.*, pp. 489 e 517–522.

⁶³⁷ attribuzione della competenza a giudicare ai Tribunali Militari secondo la procedura prevista dal Codice Penale Militare allora vigente, la massiccia applicazione della pena di morte e dei lavori forzati a vita

⁶³⁸ si tratta del *reato di brigantaggio* solo indicato dall’art. 2 ed i cui contenuti sono solo in parte rinvenibili nell’art. 1, laddove si parla di “componenti comitiva o banda armata composta almeno di tre persone, la quale vada scorrendo le pubbliche vie o le campagne per commettere crimini o delitti, ed i loro complici”

⁶³⁹ art. 5

⁶⁴⁰ art. 29, alinea 2 del Codice Penale allora vigente

dell'Interno⁶⁴¹ l'applicazione, fissando le norme di dettaglio in tema traduzione nel luogo prescelto dal Ministero⁶⁴², di vigilanza⁶⁴³ e di prescrizioni di dettaglio cui il prevenuto dovrà sottostare⁶⁴⁴.

Come si avrà modo di osservare, le disposizioni applicative del *domicilio coatto* non si discostano di molto da quelle oggi vigenti per la *sorveglianza speciale di P.S.* Le differenze più vistose riguardano: 1) la totale assenza di norme procedurali – e segnatamente di quelle a garanzia di un seppur minimo diritto di difesa – in fase di irrogazione della misura; 2) una solo apparente giurisdizionalizzazione, assicurata in misura minima dalla presenza di rappresentanti della magistratura giudicante e requirente nella Giunta competente a formulare un *parere* da sottoporre all'autorità di governo; 3) la mancata disciplina della *proposta*, che, nel silenzio della legge, appare formulabile dalle sole autorità di P.S.. Per contro, le categorie di destinatari del *domicilio coatto* sembrano in grado, pur nella loro estrema sintesi, di ricomprendere quelle ancor oggi assogget-

⁶⁴¹ L'art. 1 del Regolamento così recita: “Gli oziosi, vagabondi, le persone sospette, i camorristi e sospetti manutengoli colpiti a termini dell'art. 5 della Legge 15 agosto 1863, dal provvedimento del domicilio coatto, saranno inviati nei luoghi designati dal Ministero dell'Interno.” L'art. 2 stabilisce che “Il parere della Giunta che a termini del suddetto articolo di Legge dichiara applicabile ad un individuo la misura del domicilio coatto [era] trasmesso al Ministero dell'Interno” Ai sensi del medesimo articolo, al parere dovevano essere allegati i documenti relativi alle generalità complete del prevenuto, “La classe alla quale [era] annoverato secondo le designazioni fatte dal succitato art. 5 della Legge, vale a dire se riconosciuto come ozioso, o vagabondo, o persona sospetta o camorrista, o sospetto manutengolo”, nonché quello che oggi chiameremmo certificato del casellario giudiziale. L'art. 3 prevede in base alla prescritta documentazione, il Ministero dell'Interno “determina il luogo in cui l'individuo deve soggiacere al domicilio coatto”

⁶⁴² L'art. 4 del Regolamento stabilisce che la traduzione del prevenuto “al luogo fissatogli per domicilio, in conformità dell'art. 3, [era] dal Prefetto della provincia, in conseguenza degli ordini ricevuti dal Ministero dell'Interno, affidata alla forza pubblica”.

⁶⁴³ L'art. 13 affida la vigilanza dei prevenuti agli Ufficiali di P.S., che, tra l'altro, ex art. 14, “munisce [il prevenuto ...] di un estratto del [...] Regolamento dal quale risultino gli obblighi a cui rimane sottoposto e le sanzioni nelle quali incorre contravvenendovi” e “[l]o diffida della sorveglianza alla quale è sottoposto, lo ammonisce a procacciarsi utile e stabile occupazione e gli aggiunge di dichiarare fra dieci giorni l'occupazione alla quale intende darsi e la località scelta a sua abitazione”. “[A]i confinati che giustificano il loro stato di assoluta indigenza” (art. 16), ex art. 15 “[s]e [...] non [...] in grado di trovare [da soli] immediatamente un alloggio, l'Ufficiale di P.S. farà che sia[no] ricoverat[i] nelle caserme od in altro luogo adatto”.

⁶⁴⁴ Ai sensi degli artt. 17 e ss., “I confinati, dopo l'ammissione alla vita libera nel luogo loro assegnato, non potranno assentarsi da quello, nè oltrepassare i limiti che saranno fissati nel luogo medesimo dall'Ufficiale di P.S. d'accordo col Comandante la piazza o la guarnigione militare ivi stanziata”; “non possono del pari esercitare il mestiere del barcaiolo, nè valersi di barche per qualsiasi ragione”; “dovranno far constare della loro presenza quante volte lo richiegga l'Ufficiale di P. S. e nel modo che sarà dallo stesso prescritto”. Inoltre, viene fatto loro divieto “di vagare dopo un'ora di notte. Coloro che dovessero star fuori di casa oltre quell'ora per ragioni di negozio, di traffico, di lavoro o di occupazione dovranno riportarne l'autorizzazione scritta dall'Ufficiale di P.S.”.

tabili ad analoga misura, mafiosi e relativi fiancheggiatori compresi (qui definiti rispettivamente “camorristi” e “manutengoli”).

Il *domicilio coatto* era nato – si è visto, ex art. 1 della legge Pica – come misura eccezionale e temporanea, ma avrebbe ben presto fatto ingresso nella legislazione ordinaria. Infatti, a partire dall’emergenza brigantaggio, le successive leggi di pubblica sicurezza del 1865⁶⁴⁵ e del 1889⁶⁴⁶ svilupparono e consolidarono il modello appena tratteggiato, dotando lo stato unitario di uno strumento preventivo (ma nei fatti repressivo) dell’*antisocialità* di cui non si sarebbe più privato.

Di fatto, l’implementazione delle misure di prevenzione sino a farne uno strumento ordinario segue la progressiva organizzazione dell’amministrazione della pubblica sicurezza dello Stato unitario⁶⁴⁷. Secondo quanto previsto nel T.U. del 1865, essa era già organizzata su due livelli, quello *centrale* – direttamente dipendente dal Ministero dell’interno – e quello *periferico*, affidato a Prefetti (per le province) e Sottoprefetti (per i circondari). Al questore era affidata, invece, la responsabilità dei servizi di polizia.

Le misure di polizia vi erano regolate nella sezione IX (“Dei condannati alla speciale sorveglianza della polizia”), dagli artt. 77-83. L’art. 82 faceva obbligo all’*autorità locale* di pubblica sicurezza di tenere un registro *ad hoc* in cui annotare “gl’individui sottoposti alla speciale sorveglianza nel suo distretto”. I destinatari di tale misura di prevenzione – che dovevano sottostare ad obblighi sostanzialmente corrispondenti a quelli stabiliti nella legge Pica – “erano per lo più [...] oziosi e vagabondi, ladri, truffatori e ricettatori”⁶⁴⁸.

E’ stato osservato che uno dei fattori di longevità dello strumento è rappresentato dalla sua “estrema duttilità [...] nella lotta contro la criminalità politica, o contro le forme di opposizione mal tollerate”⁶⁴⁹. Una prima applicazione in tale direzione fu sancita dalla legge 17 maggio 1866, n. 2907 anche in previsione della guerra contro l’Austria: all’art. 3 prevedeva che il Governo potesse assegnare al domicilio coatto “persone per cui ci [fosse] fondato motivo di giudicare che si adop[erassero] per resti-

⁶⁴⁵ Allegato B alla Legge 20 marzo 1865, n. 2248, per l’unificazione amministrativa del regno d’Italia.

⁶⁴⁶ R.D. 30 giugno 1889, n. 6144

⁶⁴⁷ ARCH. DI STATO DI BOLOGNA, *Persone pericolose per la sicurezza dello Stato - nota biografica*, in *patrimonio.archiviodistatobologna.it*, consultato il 27 febbraio 2012, .

⁶⁴⁸ *Ibid.*

⁶⁴⁹ D. PETRINI, *La prevenzione inutile*, Napoli, 1996, p. 11.

tuire l'antico stato di cose, o per nuocere in qualunque modo all'unità d'Italia e alle sue libere istituzioni”.

In realtà, però, quella del 1866 è stata solamente un'anticipazione isolata, visto che dell'assenza di strumenti repressivi moderni per il contrasto al “sovversivismo” così si lamentava ancora nel 1887 un funzionario dell'amministrazione centrale della pubblica sicurezza: “Nessun sussidio si ha di quei congegni che rendono onnipresenti ed invisibili le altre polizie, non anagrafi, non aiuti antropometrici, ma ingombro di inutili circolari”⁶⁵⁰.

In seguito all'adozione del già ricordato T.U. del 1889 – coordinato con le norme contenute nel coevo codice Zanardelli – ed all'entrata in vigore della legge 21 dicembre 1890, n. 7321 – che aveva provveduto al riordino del servizio e delle attribuzioni di Ufficiali ed Agenti di P.S. –, con la legge 19 luglio 1894, n. 316 si intese “estende[re] il domicilio coatto” – già riformato nel 1889 – oltre che “a coloro che [fossero] ritenuti pericolosi per la sicurezza pubblica ed [avessero] riportato una condanna per reati contro l'ordine pubblico, l'incolumità pubblica o per reati commessi con materie esplodenti” anche (ex art. 3) “per un tempo non maggiore di tre anni” a “coloro che abbiano manifestato il deliberato proposito di commettere vie di fatto contro gli ordinamenti statali”⁶⁵¹.

Con l'entrata in vigore del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza del 1926⁶⁵², le misure di prevenzione acquisiscono un carattere più spiccatamente repressivo, anche per soddisfare le esigenze di controllo poliziesco del Fascismo. Il *domicilio coatto* – applicato sino a quel momento con modalità sostanzialmente analoghe a quelle già ricordate a proposito della legge Pica – viene sostituito dal *confino*, pur sempre applicato, in via amministrativa, da una Commissione provinciale, ma integrata dalla pre-

⁶⁵⁰ ARCH. DI STATO DI BOLOGNA, *Persone pericolose per la sicurezza dello Stato - nota biografica*, cit. che cita G. ALONGI, *Polizia e delinquenza in Italia*, Roma, 1887.

⁶⁵¹ D. PETRINI, *La prevenzione inutile*, cit., p. 12–3 sub nota (20). L'autore ricorda che “Questa legge è la terza di un «pacchetto» legislativo che Crispi dedica agli anarchici, nell'estate del 1894, dopo l'omicidio di Sadi Carnot compiuto a Lione dall'anarchico italiano Sante Caserio, e dopo l'attentato nei suoi stessi confronti di pochi giorni prima, ad opera di tal Paolo Lega. Le prime due leggi contenevano disposizioni di carattere penale sostanziale (prevalentemente in materia di possesso, detenzione ed uso di sostanze esplodenti) e processuale. La terza, appunto, disciplinava l'uso del domicilio coatto.”; per una più dettagliata descrizione del clima politico che caratterizzava l'epoca crispiana e dei provvedimenti di polizia diversi dalle misure di prevenzione - ma ad esse complementari - destinate al controllo della pericolosità politica, cfr. ARCH. DI STATO DI BOLOGNA, *Persone pericolose per la sicurezza dello Stato - nota biografica*, cit.

⁶⁵² R.D. 6 novembre 1926, n. 1848

senza di un rappresentante della Milizia Fascista⁶⁵³. L'art. 184 disponeva che il *confino* fosse applicato a chiunque avesse “commesso o manifestato il deliberato proposito di commettere atti diretti a sovvertire violentemente gli ordinamenti nazionali, sociali ed economici costituiti nello Stato o a menomarne la sicurezza ovvero a contrastare od ostacolare l'azione dei poteri dello Stato, in modo da recare comunque nocimento agli interessi nazionali, in relazione alla situazione interna o internazionale dello Stato”.

Infine, il Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza del 1931⁶⁵⁴ – tuttora vigente – estende l'applicazione di *ammonimento* e *confino* agli avversari politici, prevedendo inoltre in capo alla predetta Commissione il potere di arrestare i proposti per il confino.

2. Evoluzione normativa nell'Italia repubblicana

Prima di ripercorrere – con livello di dettaglio compatibile con l'economia del presente lavoro – l'evoluzione della legislazione in materia di misure di prevenzione sino all'entrata in vigore del *codice antimafia*, occorre segnalare la particolare complessità dell'impianto normativo che è confluito nel *codice* medesimo.

La ragione di tale complessità è da rinvenirsi – come più volte ricordato – nell'approccio emergenziale seguito dal legislatore nell'implementare il sistema di prevenzione. Pur senza sposarne i toni forse eccessivamente enfaticizzati, si potrebbe dire con Moccia che il legislatore ha “fatto ricorso ad una profluvie di provvedimenti legislativi occasionali, secondo cadenze parossistiche, che rendono estremamente difficoltosa la stessa ricostruzione di un affidabile quadro normativo”⁶⁵⁵, seguendo una tecnica generosa di continui rinvii e disattendendo “[..]le più elementari regole di tecnica della legislazione, con risultati di pressoché totale inaccessibilità e, conseguentemente, con risvolti di preoccupante oscurità sul piano interpretativo”⁶⁵⁶.

⁶⁵³ Ex artt 168 e 186 T.U.L.P.S., nella nuova configurazione, la Commissione era composta dal Prefetto, dal Procuratore del Re, dal Questore, dal Comandante Provinciale dell'Arma dei Carabinieri e, appunto, da un Ufficiale Superiore della Milizia Fascista.

⁶⁵⁴ R.D. 18 giugno 1931 n.773.

⁶⁵⁵ S. MOCCIA, *La perenne emergenza*, cit., p. 60.

⁶⁵⁶ *Ibid.*

E proprio la difficoltà di ricostruzione⁶⁵⁷ sistematica del quadro normativo in materia di prevenzione (antimafia) ha recentemente spinto il legislatore, al termine di una pluriennale meditazione, a porre mano in modo organico alla materia o, quantomeno, a provarci, visto che il risultato fotografato dal testo adottato con d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 si è da subito segnalato⁶⁵⁸, sin dalle bozze di lavoro circolate dal giugno precedente, per una serie nutrita di criticità proprio ad iniziare dal piano tecnico.

Allo scopo, quindi, di fornire una traccia essenziale da seguire per comprendere gli snodi fondamentali – individuabili, oltre che nelle ripetute e fitte novellazioni, anche in alcune significative pronunce della Corte Costituzionale e della Cassazione – dell’evoluzione del corpo normativo *de quo* ed a quali e quanti problemi applicativi la sua scarsa sistematicità abbia dato origine in oltre cinquant’anni di vita, si procederà ad un tentativo di ricostruzione sul piano, alternativamente, diacronico e sincronico.

Con l’intento di fornire un criterio utile all’orientamento nell’intricata materia, è stato osservato che:

Sinteticamente, gli interventi in materia di prevenzione successivi all’entrata in vigore della Costituzione si possono distinguere, da un lato, in leggi di carattere generale (l. 1423/1956 e l. 327/1988), che rivedono l’intera disciplina (modificano le misure precedenti; sostituiscono le categorie soggettive di pericolosità; intervengono sulla competenza e sul procedimento di applicazione); e, dall’altro, in leggi – per così dire – speciali, che estendono l’applicazione delle misure già esistenti a particolari forme di pericolosità prima non previste, di carattere comune (l. 575/1965 per i sospettati di appartenere ad associazioni mafiose) o politico (l. 152/1975 per i neo-fascisti e per i sospettati di attività terroristica); oppure creano nuove misure personali per nuove forme di pericolosità (l. 205/1993 per i *nazisklms* e l. 45/1995 per i fatti di violenza in occasione di manifestazioni sportive),

⁶⁵⁷ per una lunga quanto efficace elencazione concatenazione di rinvii tra norme esemplificativa delle difficoltà nel ricostruire con ragionevole precisione il quadro normativo in materia di prevenzione antimafia, cfr. *Ibid.*, pp. 60–65; per una ricostruzione puntuale del corpo normativo antimafia, cfr. anche AA.VV., in G. GIOSTRA - G. INSOLERA (a cura di), *Lotta alla criminalità organizzata: gli strumenti normativi*, Milano, 1995, p. passim; G. INSOLERA, *Diritto penale e criminalità organizzata*, cit., p. 15 ss.; G. NANULA, *La lotta alla mafia. Strumenti giuridici, strutture di coordinamento, legislazione vigente*, Milano, 2009.

⁶⁵⁸ per i primi, articolati commenti allo schema di decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri il 9 giugno 2011, cfr. F. MENDITTO, *Lo schema di decreto legislativo del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione (Libri I, II, IV e V): esame, osservazioni e proposte*, in www.penalecontemporaneo.it, 2011; F. MENDITTO, *Proposte essenziali di modifica ai Libri I, II, IV e V dello schema di decreto legislativo del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione presentato dal Governo il 15 giugno 2011*, in www.penalecontemporaneo.it, 2011.

o nuove misure patrimoniali che si affiancano a quelle personali (l. 646/1982 per i sospettati di mafia).⁶⁵⁹

2.1. Il sistema previsto dal T.U. delle Leggi di Pubblica Sicurezza ed i primi interventi della Corte Costituzionale

Il dibattito sviluppatosi in dottrina a partire dalla legge Pica sino alla caduta del Fascismo aveva ruotato attorno a tre capisaldi: 1) la cultura del sospetto quale cuore pulsante del sistema, 2) la minor efficacia delle misure di prevenzione nel pervenire al risultato indicato nel relativo *nomen iuris* e 3) il pericolo – a dire il vero fondato, come dimostra l’esperienza del Fascismo – che tale armamentario preventivo venisse piegato alle esigenze di controllo del dissenso politico.

Caduto il regime fascista e con l’entrata in vigore della Costituzione repubblicana, le misure di prevenzione previste da un ordinamento giuridico in gran parte costituito, per le materie che qui interessano, da norme previgenti erano regolate nel Titolo V (stranieri) e nel Titolo VI (persone pericolose per la società) del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza⁶⁶⁰, peraltro tuttora vigente.

Nel silenzio della Costituzione, tali norme erano venute a trovarsi “in una sorta di vuoto istituzionale”⁶⁶¹. “Le critiche furono presto vivacissime, in dottrina e giurisprudenza, proprio per effetto del silenzio della Costituzione in proposito, e quindi della prevalenza della inviolabilità della libertà personale”⁶⁶².

All’indomani del proprio insediamento, avvenuto nella primavera del 1956⁶⁶³, la Corte Costituzionale si è dovuta esprimere sin dalle primissime pronunce sui plurimi rilievi di incostituzionalità che numerosi giudici di merito avevano ravvisato a proposito delle misure allora disciplinate, appunto, dal T.U.L.P.S.. Immediatamente dopo aver cancellato la giurisprudenza della Corte di Cassazione elaborata *medio tempore* circa la distinzione tra norme costituzionali programmatiche e precettive⁶⁶⁴, infatti, la Corte è chiamata a pronunciarsi circa la legittimità costituzionale dell’art. 157 T.U.L.P.S. in

⁶⁵⁹ D. PETRINI, *La prevenzione inutile*, cit., p. 170.

⁶⁶⁰ approvato con R.D. 18 giugno 1931, n. 773

⁶⁶¹ P. BARILE, *Diritti dell’uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, p. 137.

⁶⁶² *Ibid.*

⁶⁶³ l’udienza inaugurale, alla presenza del Presidente della Repubblica *pro tempore*, Giovanni Gronchi, si è tenuta il 23 aprile 1956

⁶⁶⁴ Corte cost., 5 giugno 1956, n. 1, in *Gazzetta Ufficiale*, n. 146 del 14 giugno 1956.

materia di rimpatrio con foglio di via obbligatorio o per traduzione. La pronuncia⁶⁶⁵ di parziale incostituzionalità della norma che ne scaturisce sarebbe stata destinata a costituire una vera e propria pietra miliare nella successiva elaborazione legislativa e giurisprudenziale della materia, in quanto pone incidentalmente i principi cardine della medesima: 1) la necessità che i provvedimenti siano fondati su *fatti concreti* e non su meri sospetti⁶⁶⁶; 2) l'obbligo di motivazione⁶⁶⁷; 3) la garanzia del diritto di difesa⁶⁶⁸. Di fondamentale importanza è anche l'affermazione dell'equivalenza tra l'espressione "motivi di sanità e di sicurezza" usata nell'art. 16 Cost. e l'espressione "ordine, sicurezza pubblica e pubblica moralità" usata nell'art. 157 T.U.L.P.S., da cui si fa discendere la conseguenza che «le "persone pericolose per l'ordine, sicurezza pubblica e pubblica moralità" costituiscano una minaccia alla "sicurezza" indicata, e così intesa, nell'art. 16 della Costituzione»⁶⁶⁹. Nell'affermare ciò, la Corte fornisce anche, in via incidentale, tre im-

⁶⁶⁵ Corte cost., 14 giugno 1956, cit.

⁶⁶⁶ L'estensore, in particolare, scrive: "Il procedimento del rimpatrio obbligatorio, perché sia legittimo, deve inoltre essere giustificato da fatti concreti, che rientrino nelle limitazioni indicate dall'art. 16 della Costituzione. Il sospetto, anche se fondato, non basta, perché, muovendo da elementi di giudizio vaghi e incerti, lascerebbe aperto l'adito ad arbitrii, e con ciò si trascenderebbe quella sfera di discrezionalità che pur si deve riconoscere come necessaria all'attività amministrativa, perché le leggi e, tanto meno, la Costituzione non possono prevedere e disciplinare tutte le mutevoli situazioni di fatto né graduare in astratto e in anticipo le limitazioni poste all'esercizio dei diritti"

⁶⁶⁷ nella sentenza *de qua*, sul punto si legge: "L'esigenza di contemperare il margine di discrezionalità con la esigenza che i provvedimenti si fondino sopra fatti concreti rende inerente alla natura della norma contenuta nell'art. 157 legge di p.s. l'obbligo della motivazione, quale implicito elemento dell'ordine di rimpatrio. Al riguardo si osserva, in primo luogo, che l'art. 16 della Costituzione esclude espressamente che le limitazioni alla libertà di circolare possano essere determinate da ragioni politiche; dal che discende che il provvedimento del rimpatrio debba specificare i motivi, per dare modo alle stesse Autorità di p.s. e, soprattutto, all'Autorità giudiziaria di accertare che il rimpatrio non sia stato disposto per ragioni politiche o per altri motivi non previsti dall'art. 16 della Costituzione e dall'art. 157 leggi di p.s., cioè illegalmente. In secondo luogo, la motivazione appare necessaria per consentire al cittadino l'esercizio del diritto di difesa. Tale diritto è garantito dall'art. 24 della Costituzione per i procedimenti giudiziari e non può dubitarsi che il cittadino debba in ogni caso essere posto in grado di difendersi legalmente contro qualsiasi provvedimento dell'autorità; il che non può avvenire se non gli vengano contestati i motivi, cioè i fatti, che lo hanno provocato."

⁶⁶⁸ cfr. *sub* nota precedente

⁶⁶⁹ la Corte così argomenta: «Più delicato è il punto se ai "motivi di sanità e di sicurezza", indicati nell'art. 16, possano ricondursi anche i motivi di "ordine, sicurezza pubblica e pubblica moralità" indicati nell'art. 157 della legge di p.s. La Corte ritiene che ciò sia possibile e che, pertanto, il secondo e il terzo comma del citato art. 157 non siano costituzionalmente illegittimi, salvo quanto si è detto nei precedenti numeri della sentenza per ciò che riguarda il sospetto e la traduzione. Esclusa l'interpretazione, inammissibilmente angusta, che la "sicurezza" riguardi solo l'incolumità fisica, sembra razionale e conforme allo spirito della Costituzione dare alla parola "sicurezza" il significato di situazione nella quale sia assicurato ai cittadini, per quanto è possibile, il pacifico esercizio di quei diritti di libertà che la Costituzione garantisce con tanta forza. Sicurezza si ha quando il cittadino può svolgere la propria lecita attività senza essere minacciato da offese alla propria personalità fisica e morale; è l'"ordinato vivere civile", che è indubbiamente la meta di uno Stato di diritto, libero e democratico. Ciò posto, non è dubbio che le "persone pericolose per l'ordine e la sicurezza pubblica o per la pubblica moralità" (art. 157 legge p.s.) costituiscano

portanti definizioni: 1) quella di "sicurezza" intesa come "situazione nella quale sia assicurato ai cittadini, per quanto è possibile, il pacifico esercizio di quei diritti di libertà che la Costituzione garantisce con tanta forza", intesa cioè come situazione in cui "il cittadino può svolgere la propria lecita attività senza essere minacciato da offese alla propria personalità fisica e morale"; la sicurezza è, insomma, "l'ordinato vivere civile", che è indubbiamente la meta di uno Stato di diritto, libero e democratico"; 2) quella di "moralità" intesa non come insieme «delle convinzioni intime del cittadino di per se stesse incoercibili, né [come] teorie in materia di morale, la cui manifestazione, come ogni altra del pensiero, è libera o disciplinata da altre norme di legge» ma con riferimento al diritto dei cittadini a «non essere turbati ed offesi da manifestazioni immorali, quando queste risultino pregiudizievoli anche alla sanità, indicata nell'art. 16 della Costituzione, o creino situazioni ambientali favorevoli allo sviluppo della delinquenza comune»; quella di «pericolosità in riguardo all'ordine pubblico» intesa come «manifestazioni esteriori di insofferenza o di ribellione ai precetti legislativi ed ai legittimi ordini della pubblica Autorità, manifestazioni che possono facilmente dar luogo a stati di allarme e a violenze, indubbiamente minacciose per la "sicurezza" della generalità dei cittadini».

una minaccia alla "sicurezza" indicata, e così intesa, nell'art. 16 della Costituzione. Per quanto si riferisce alla moralità, non dovrà certo tenersi conto delle convinzioni intime del cittadino di per se stesse incoercibili, né delle teorie in materia di morale, la cui, manifestazione, come ogni altra del pensiero, è libera o disciplinata da altre norme di legge. Ma i cittadini hanno diritto di non essere turbati ed offesi da manifestazioni immorali, quando queste risultino pregiudizievoli anche alla sanità, indicata nell'art. 16 della Costituzione, o creino situazioni ambientali favorevoli allo sviluppo della delinquenza comune. Per quanto si riferisce all'ordine pubblico, senza entrare in una disputa teorica sulla definizione di tale concetto, basta precisare che agli effetti dell'art. 16 della Costituzione e dell'art. 157 legge di p.s. la pericolosità in riguardo all'ordine pubblico non può consistere in semplici manifestazioni di natura sociale o politica, le quali trovano disciplina in altre norme di legge, bensì in manifestazioni esteriori di insofferenza o di ribellione ai precetti legislativi ed ai legittimi ordini della pubblica Autorità, manifestazioni che possono facilmente dar luogo a stati di allarme e a violenze, indubbiamente minacciose per la "sicurezza" della generalità dei cittadini, i quali finirebbero col vedere, essi, limitata la propria libertà di circolazione. Riassumendo, nel testo dell'art. 16 della Costituzione la parola "motivi (di sanità o di sicurezza)" va intesa nel senso di fatti che costituiscano un pericolo per la sicurezza dei cittadini, quale è stata più sopra definita. Questa conclusione è anche accolta dalla pressoché costante giurisprudenza della Corte di Cassazione e da larga ed autorevole dottrina. Si è osservato, infatti, che la formula generica dell'art. 16 riguarda un'infinità di casi difficilmente prevedibili, che ben possono essere compresi nella sintetica dizione "motivi di sanità o di sicurezza", e che la finalità della norma costituzionale è di conciliare l'esigenza di non lasciar liberi di circolare indisturbati soggetti socialmente pericolosi e l'esigenza di impedire un generico e incontrollato potere della Polizia. I lavori preparatori della Costituzione sono nello stesso senso. Ad es., la Sottocommissione dell'Assemblea costituente spiegò che "si voleva soprattutto lasciare alle Autorità di p.s. la possibilità di rinviare al proprio domicilio, con foglio di via obbligatorio, le persone che siano, per un motivo o per un altro, indesiderabili, come nei casi di accattonaggio, prostituzione ecc.; escluso sempre il motivo politico"».

A quella appena richiamata segue di poco altra importante pronuncia della Corte Costituzionale⁶⁷⁰ – chiamata ad esprimersi sulla legittimità costituzionale degli artt. dal 164 al 176 T.U.L.P.S., ovvero dell'intero Capo III che disciplinava l'ammonizione⁶⁷¹ – che afferma, per la materia che qui ci occupa, un altro importante principio, ovvero quello della *riserva di giurisdizione*. Nel dichiarare l'illegittimità costituzionale delle norme sull'ammonizione “salva la ulteriore necessaria disciplina della materia”, infatti, la Corte non entra nel merito dell'opportunità di mantenere nell'ordinamento misure dal contenuto limitativo della libertà personale corrispondente a quella sotto esame, ma censura la mancata osservanza della doppia riserva introdotta dall'art. 13 Cost.⁶⁷².

Insomma, il primo impatto delle misure di prevenzione con i principi fondamentali sanciti nella Costituzione repubblicana non ha effetti disastrosi nel senso di una loro ontologica incompatibilità con la Carta stessa, ma contribuisce a tracciare il perimetro invalicabile entro cui le misure *ante o prater delictum* avrebbero potuto continuare a vivere nell'ordinamento.

2.2. L'entrata in vigore della L. 27 dicembre 1956, n. 1423

Come anticipato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 11/1956 appena richiamata, tra i “vari progetti di legge [...] in avanzato stato di elaborazione dinanzi [...] al Parlamento [...] al fine di adeguare alle nuove disposizioni costituzionali le misure preventive di sicurezza pubblica”, viene approvata sul finire di quello stesso anno la legge 27 dicembre 1956, n. 1423, che – fino alla recentissima entrata in vigore del c.d. *Codice antimafia*⁶⁷³ – avrebbe costituito la struttura portante della normativa di prevenzione personale, anche se profondamente modificata da numerosissimi interventi legislativi. In attesa che la dottrina si orienti e che si formi giurisprudenza sul nuovo codice,

⁶⁷⁰ Corte cost., 19 giugno 1956, n. 11, in *Giur. cost.*, 1956, p. 616.

⁶⁷¹ Misura di prevenzione corrispondente, nei contenuti afflittivi, ad una parziale sommatoria dell'avviso orale del Questore e della sorveglianza speciale di P.S. attualmente vigenti

⁶⁷² cfr. in particolare l'ultimo passaggio della sentenza: “Né può preoccupare il fatto che per effetto di questa decisione risulti impedita l'applicazione di una misura preventiva di cui il costituente non sembra averne voluto, come tale, la soppressione. La preoccupazione muove da presupposti ed opera in un piano sul quale la Corte, nell'esercizio del controllo di costituzionalità, in linea giuridica, non può entrare. Ma la Corte stessa non ignora che, sulla materia, vari progetti di legge trovansi in avanzato stato di elaborazione dinanzi all'organo competente, e cioè al Parlamento, appunto al fine di adeguare alle nuove disposizioni costituzionali le misure preventive di sicurezza pubblica”.

⁶⁷³ D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159

vale la pena soffermarsi brevemente sull'impianto originario della l. 1423/56 e sulle sue principali evoluzioni.

Coerentemente con l'impostazione sin qui osservata e sino al 1982 – anno in cui, con la legge c.d Rognoni-La Torre, vengono organicamente introdotte nel nostro ordinamento le misure di *prevenzione* di carattere *patrimoniale* – il nuovo corpo normativo avrebbe continuato a considerare solo la persona quale naturale destinataria dell'azione di prevenzione, in ciò probabilmente influenzato, il legislatore, dalla centralità che il concetto ed il corrispondente diritto di proprietà aveva assunto nell'evoluzione dello Stato moderno⁶⁷⁴.

Come anticipato, la legge n. 1423/56 raccoglie le prime indicazioni ricevute dalla Corte Costituzionale e riformula completamente la materia, segnalandosi – in via di prima approssimazione – in particolare per aver: 1) giurisdizionalizzato l'applicazione delle misure recanti un contenuto afflittivo della libertà personale, introducendo correlativamente alcune garanzie in tema di diritto di difesa; 1) tipizzato con un'inedita precisione – e, si vedrà, con quali limiti – le categorie dei soggetti destinatari.

Quanto ai destinatari, il legislatore del 1956 individua le categorie di persone a *pericolosità comune*, così successivamente indicate per tenerle distinte da quelle a *pericolosità mafiosa* – destinatari individuati dalla già ricordata *legge antimafia* del 1965 – ed a *pericolosità politica* – categorie di persone individuate, come si vedrà, con la nota *Legge Reale* del 1975⁶⁷⁵ –.

2.2.1. *L'impianto originario della l. 1423/56 in breve*

Il testo originario dell'art. 1⁶⁷⁶ aveva tipizzato cinque categorie di soggetti pericolosi ai quali poteva essere applicata la *diffida* del Questore, il *foglio di via obbligato*–

⁶⁷⁴ sul ruolo del diritto di proprietà nelle codificazioni moderne, a partire dal Code Napoleon, cfr. F. GALGANO, *Diritto privato*, VI, Padova, 1990, pp. 41–43.

⁶⁷⁵ legge 22 maggio 1975, n. 152

⁶⁷⁶ Testo originario dell'art. 1 – “Possono essere diffidati dal questore:

- 1) gli oziosi e i vagabondi abituali, validi al lavoro;
- 2) coloro che sono abitualmente e notoriamente dediti a traffici illeciti;
- 3) coloro che, per la condotta e il tenore di vita, debba ritenersi che vivano abitualmente, anche in parte, con il provento di delitti o con il favoreggiamento o che, per le manifestazioni cui abbiano dato luogo, diano fondato motivo di ritenere che siano proclivi a delinquere;
- 4) coloro che, per il loro comportamento siano ritenuti dediti a favorire o sfruttare la prostituzione o la tratta delle donne o la corruzione dei minori, ad esercitare il contrabbando, ovvero ad esercitare il traffico illecito di sostanze tossiche o stupefacenti o ad agevolare dolosamente l'uso;

rio e la misura della *sorveglianza speciale*, applicabile da sola (sorveglianza speciale c.d. *semplice*) o con la contestuale imposizione di un *divieto* o di un *obbligo di soggiorno*, rispettivamente in uno o più comuni oppure in un comune determinato.

A ben vedere, solo tre – quelle di cui ai nn. 2), 3) e 4) – delle categorie di destinatari recavano un legame esplicito con l'ancorché solo ritenuta commissione di attività criminose, anche se non necessariamente delittuose (prima parte del n. 3). La prima categoria faceva riferimento a qualità personali (l'essere "oziosi [...] vagabondi abituali, abili al lavoro") espressive di *marginalità sociale* anziché alla presunta commissione di fatti di una qualche penale rilevanza, mentre quella delineata al n. 5) – pensata ed impiegata per la lotta alla prostituzione, in funzione sussidiaria rispetto a quella tipizzata al n. 4) – faceva riferimento ai concetti di "morale pubblica" e di "buon costume", scarsamente determinati e suscettibili di apprezzamento mutevole in funzione dell'evoluzione delle concezioni etiche nel tempo prevalenti.

La *diffida* del Questore era l'"inderogabile punto di partenza"⁶⁷⁷ del sistema delle misure di prevenzione personali". Essa si traduceva in un'*ingiunzione*, rivolta dal Questore alla persona che fosse ritenuta appartenere ad una delle categorie così individuate, a "cambiare condotta" e nel correlativo *avvertimento* che, "in caso contrario, si [sarebbe fatto] luogo [all'applicazione] delle misure di prevenzione" previste dalla stessa legge.

Inoltre, per effetto dell'art. 13, la *diffida* importava i medesimi effetti già in precedenza prodotti dall'*ammonizione*. E si trattava di effetti di particolare intensità, in quanto inerivano al diniego ed alla revoca di licenze ed autorizzazioni, nonché a diniego, revoca o sospensione della patente di guida (che, a quel tempo, aveva ancora in parte natura di autorizzazione di polizia).

L'art. 2 conferiva al Questore la possibilità di "rimandar[e] con *provvedimento motivato e foglio di via obbligatorio* [corsivi dell'autore]" le persone di cui all'art. 1 presso i rispettivi luoghi di residenza, sotto la duplice condizione che vi si trovassero "fuori" e che "[fossero] pericolose per la *sicurezza pubblica* o per la *pubblica moralità*

5) coloro che svolgono abitualmente altre attività contrarie alla morale pubblica e al buon costume.

Il questore ingiunge alle persone diffidate di cambiare condotta, avvertendole che, in caso contrario, si farà luogo alle misure di prevenzione di cui agli articoli seguenti."

⁶⁷⁷ E. GALLO, *Voce Misure di prevenzione*, cit., p. 4.

[corsivi dell'autore]”, “inibendo loro di ritornare, senza preventiva autorizzazione ovvero per un periodo non superiore a tre anni, nel comune dal quale sono state allontanate”.

Così come previsto dal successivo art. 3, alle stesse categorie di persone indicate dall'art. 1 poteva essere applicata la *sorveglianza speciale della pubblica sicurezza*, qualora le stesse 1) fossero già state diffidate dal Questore, 2) non avessero “cambiato condotta” e 3) fossero “pericolose per la sicurezza pubblica o per la pubblica moralità”. La stessa disposizione prevedeva – come già accennato – la possibilità di aggiungere a tale misura, “ove le circostanze del caso lo richied[essero]” il “divieto di soggiorno in uno o più comuni o in una o più province”; inoltre, “nei casi di particolare pericolosità”, poteva essere imposto l'”obbligo di soggiorno in un determinato comune”.

Il c.d. *procedimento di prevenzione* prendeva avvio (art. 4) con la *proposta motivata*, formulata dal Questore ove il *proponendo* dimorava, al Presidente del Tribunale circondariale. Si trattava di un procedimento in forma camerale: il tribunale provvedeva con decreto motivato, entro trenta giorni dalla proposta, con l'intervento del pubblico ministero e dell'interessato ed osservando, in quanto applicabili, le disposizioni di cui agli artt. 636 e 637 del previgente codice di rito. Non era previsto l'obbligo di *difesa tecnica*, cui il *proposto* era comunque facoltizzato, così come gli era consentito di presentare *memorie*. Nel caso fosse necessaria la sua audizione e quest'ultimo non si fosse presentato all'udienza, poteva esserne disposto l'*accompagnamento coatto*.

Il provvedimento del Tribunale stabiliva la durata della *sorveglianza speciale* – non inferiore ad un anno ne' superiore a cinque – ed era comunicato al Procuratore della Repubblica, al Procuratore Generale presso la Corte di appello ed all'interessato, ai quali era concessa facoltà di proporre ricorso, entro *dieci giorni* dall'avvenuta comunicazione, alla Corte d'appello, ricorso che, però, non aveva effetti sospensivi.

L'eventuale ricorso era deciso dalla Corte d'appello in camera di consiglio, con decreto motivato, entro trenta giorni dalla sua proposizione. Era altresì ammesso ricorso in Cassazione per violazione di legge, da parte del pubblico Ministero e dell'interessato, entro dieci giorni. Anche in questo caso, la Corte di cassazione doveva provvedere in forma camerale, entro trenta giorni dal ricorso. In tema di ricorsi, l'ultimo comma dell'art. 4 prevedeva che si applicassero le norme del codice di rito riguardanti la proposizione e la decisione dei ricorsi relativi all'applicazione delle misure di sicurezza.

Quanto alle *prescrizioni* che il *prevenuto* era tenuto ad osservare in costanza di misura, l'art. 5⁶⁷⁸ prescriveva che queste fossero determinate nel *provvedimento* del Tribunale. In buona sostanza, le prescrizioni ricalcavano quelle già imposte secondo la previgente legislazione di prevenzione. Vale solo la pena di qui evidenziare la prescrizione di “non dare ragione di *sospetti* [corsivo dell'autore]”, nonché la possibilità attribuita al Tribunale di “imporre tutte quelle prescrizioni che ravvis[asse] necessarie, avuto riguardo alle esigenze di *difesa sociale* [corsivo dell'autore]”.

Nel caso in cui la proposta formulata dal Questore contenesse anche la richiesta di applicazione dell'*obbligo di soggiorno* in un determinato comune (nei casi, quindi, di particolare pericolosità del *proponendo*), l'art. 6 prevedeva poi che il Tribunale potesse applicare, “ove sussist[essero] motivi di *particolare gravità* [corsivo dell'autore]” la *misura cautelare* della “*custodia in un carcere giudiziario* [corsivo dell'autore]”.

L'art. 7 individuava l'organo responsabile dell'*esecuzione* della misura nel Questore, nonché i casi di *revoca* o *modifica* su istanza del *prevenuto*.

In ultimo, va accennato alle disposizioni penali che assistevano il rispetto delle prescrizioni connaturate all'applicazione delle misure di prevenzione. L'art. 9 puniva con l'arresto da tre mesi ad un anno “[i]l contravventore alle prescrizioni del decreto di sorveglianza speciale della pubblica sicurezza”. Inoltre, la medesima disposizione pre-

⁶⁷⁸ nella formulazione originaria, l'art. 5 così disponeva: “Qualora il tribunale disponga l'applicazione di una delle misure di prevenzione di cui all'art. 3, nel provvedimento sono determinate le prescrizioni che la persona sottoposta a tale misura deve osservare.

A tale scopo, qualora la misura applicata sia quella della sorveglianza speciale della pubblica sicurezza e si tratti di ozioso, vagabondo o di persona sospetta di vivere con il provento di reati, il tribunale prescrive di darsi, entro un congruo termine, alla ricerca di un lavoro, di fissare la propria dimora, di farla conoscere nel termine stesso all'autorità di pubblica sicurezza e di non allontanarsene senza preventivo avviso all'autorità medesima.

In ogni caso, prescrive di vivere onestamente, di rispettare le leggi, di non dare ragione di sospetti e di non allontanarsi dalla dimora senza preventivo avviso all'autorità locale di pubblica sicurezza; prescrive, altresì, di non associarsi abitualmente alle persone che hanno subito condanne e sono sottoposte a misure di prevenzione o di sicurezza, di non rincasare la sera più tardi e di non uscire la mattina più presto di una data ora senza comprovata necessità e, comunque, senza averne data tempestiva notizia alla autorità locale di pubblica sicurezza, di non detenere e non portare armi, di non trattenersi abitualmente nelle osterie, bettole, o in case di prostituzione e di non partecipare a pubbliche riunioni.

Inoltre, può imporre tutte quelle prescrizioni che ravvisi necessarie, avuto riguardo alle esigenze di difesa sociale; ed, in particolare, il divieto di soggiorno in uno o più comuni, o in una o più province. Qualora sia applicata la misura dell'obbligo di soggiorno in un determinato comune, può essere, inoltre, prescritto: 1) di non andare lontano dall'abitazione scelta senza preventivo avviso all'autorità preposta alla sorveglianza; 2) di presentarsi all'autorità di pubblica sicurezza preposta alla sorveglianza nei giorni indicati ed a ogni chiamata di essa.

Alle persone di cui al comma precedente è consegnata una carta di permanenza da portare con se' e da esibire ad ogni richiesta degli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza.”

vedeva la possibilità di applicare la *libertà vigilata* “per un tempo non inferiore a due anni” al “sorvegliato speciale che, per un reato commesso dopo [l’emissione de]l decreto di sorveglianza speciale, a[vesse] riportato condanna a pena detentiva non inferiore a sei mesi”. L’art. 12⁶⁷⁹, co. 1 introduceva, poi, analogo reato contravvenzionale – punito con la medesima pena – per il contravventore agli obblighi imposti con l’obbligo di soggiorno in un determinato comune. Gli artt. 10⁶⁸⁰ e 11⁶⁸¹ disciplinano i rapporti tra la *sorveglianza speciale*, le *misure di sicurezza* e l’*espiazione di pene detentive*, così come i rimanenti commi dell’art. 12, che riguardano i medesimi rapporti nel caso di applicazione dell’*obbligo di soggiorno*.

2.2.2. *Il giudizio di pericolosità sociale ed il requisito della necessaria attualità*

Come appena ricordato nel sotto-sottoparagrafo precedente, tra i presupposti per l’applicazione sia del *f.d.v. obbligatorio*, sia della *sorveglianza speciale* vi era la “pericolos[ità] per la sicurezza pubblica o per la pubblica moralità”.

Orbene, soprattutto con riferimento alla sorveglianza speciale, va sottolineato come l’inciso “quando siano pericolose per la sicurezza pubblica o per la pubblica moralità”, contenuto nella formulazione dell’art. 3 l. 1423/56, a ben vedere, riassume in sé non uno, ma due requisiti, ovvero 1) la *pericolosità sociale* del *proposto* e 2) l’*attualità* di tale pericolosità sociale, quest’ultimo sintomaticamente segnalato dall’uso della congiunzione temporale “quando”, nonché richiamato dall’art. 7, co. 2 della stessa legge,

⁶⁷⁹ Nella versione originaria, l’art. 12 così disponeva: “La persona sottoposta all’obbligo del soggiorno in un determinato Comune che contravviene alle relative prescrizioni è punita con l’arresto da tre mesi ad un anno.

Il tempo trascorso in custodia preventiva seguita da condanna o in espiazione di pena detentiva, anche se per effetto di conversione di pena pecuniaria, non è computato nella durata dell’obbligo del soggiorno in un determinato Comune.

L’obbligo del soggiorno cessa di diritto se la persona obbligata è sottoposta a misura di sicurezza detentiva.

Se alla persona obbligata a soggiornare in un determinato Comune è applicata la libertà vigilata, la persona stessa vi è sottoposta dopo la cessazione dell’obbligo del soggiorno.”

⁶⁸⁰ Nel testo originario, l’art. 10 così recitava: “Quando sia stata applicata una misura di sicurezza detentiva o la libertà vigilata, durante la loro esecuzione non si può far luogo alla sorveglianza speciale; se questa sia stata pronunciata, ne cessano gli effetti.”

⁶⁸¹ Nel testo del 1956, l’art. 11 così disponeva: “La sorveglianza speciale comincia a decorrere dal giorno in cui il decreto è comunicato all’interessato e cessa di diritto allo scadere del termine nel decreto stesso stabilito, se il sorvegliato speciale non abbia, nel frattempo, commesso un reato.

Se nel corso del termine stabilito il sorvegliato commette un reato per il quale riporti successivamente condanna e la sorveglianza speciale non debba cessare, il termine ricomincia a decorrere dal giorno nel quale è scontata, la pena.”

quando si prevede che la sorveglianza speciale “può essere revocat[a] o modificat[a] [...] quando sia cessata o mutata la causa che [ne] ha determinato” l’applicazione.

Circa l’indefettibilità della pericolosità sociale quale presupposto per l’applicazione delle misure di prevenzione – principio valido, come si avrà modo di sottolineare oltre, anche per quelle patrimoniali – è stato affermato che “[q]ualunque sia l’ambito di estensione soggettivo (rispondente, comunque, ai criteri dell’art. 3 della Costituzione) delineato dal legislatore, il presupposto imprescindibile per l’applicazione della misura personale è rappresentato dalla pericolosità sociale della persona, che giustifica l’adozione della misura e le esigenze di prevenzione sociale che questa è diretta a soddisfare. In mancanza di pericolosità sociale non può esservi misura di prevenzione perché non vi è nulla da prevenire”⁶⁸².

Sul concetto di pericolosità sociale ci si era già soffermati in apertura di capitolo. In concreto, è stato affermato che l’accertamento di tale presupposto debba avvenire “sulla base di elementi sintomatici o rivelatori della pericolosità, ovviamente pregressi rispetto al momento valutativo, fondati su comportamenti obiettivamente identificabili, che conducano ad un giudizio di *ragionevole probabilità* [cda] circa la pericolosità sociale del soggetto”⁶⁸³.

Va poi sottolineato che al presupposto appena esaminato – che rappresenta uno di quei *nodi strutturali* cui si accennava all’inizio del capitolo e cui occorrerà prestare particolare attenzione nel prosieguo della lettura – si ricollega un altro *nodo strutturale* della materia, ovvero quello degli *standard probatori* fissati nel tempo in tema di misure di prevenzione personali. Ma su ciò si tornerà a breve.

Quanto al requisito dell’*attualità*, già prima della riforma del 1988 la Cassazione aveva avuto modo di affermare che “l’attualità della pericolosità assume valore di vero e proprio presupposto non essendo rilevanti le pregresse manifestazioni sociali che non ricorrano al momento dell’applicazione della misura”⁶⁸⁴.

In concreto, l’attualità della pericolosità sociale può venir meno già al momento di formulare il giudizio, oppure prima che esso divenga definitivo nel caso in cui sia trascorso molto tempo dalla formulazione della proposta di applicazione della misura, o

⁶⁸² F. MENDITTO, *Le misure di prevenzione patrimoniali*, cit., p. 11.

⁶⁸³ *Ibid.*

⁶⁸⁴ Cass. pen., Sez. I, 3 febbraio 1986, n. 682, CED Rv. 172606.

a causa del cambiamento dello stile di vita del *proposto* o *prevenuto*, o ancora a causa della sua morte. Oppure l'attualità può venir meno anche dopo l'accertamento definitivo della pericolosità, sostanzialmente negli stessi casi appena considerati o, più in generale, quando il mutato stile di vita della persona interessata derivi "da eventi successivi all'adozione della misura e prima della sua esecuzione differita nel tempo [...] come nel caso della detenzione [...]. In tali casi, [...] viene meno l'esigenza di prevenzione (che esisteva) e la misura personale non può essere applicata (se irrogata in primo grado viene caducata nelle ulteriori fasi del giudizio) e se applicata deve essere revocata"⁶⁸⁵

2.2.3. *Gli standard probatori e prassi applicative in tema di misure di prevenzione personali*

Nella misura in cui il giudizio di pericolosità sociale è sempre presupposto necessario, insieme a quello sulla sua attualità, per l'adozione di misure di prevenzione personali diviene centrale il tema di quale sia il compendio probatorio necessario a raggiungere la soglia indiziaria necessaria.

Salvo quanto meglio si dirà quando, tra breve, verrà in esame il dibattito dottrinale sull'asserito ruolo del *sospetto* nel sistema della prevenzione, va sin da ora evidenziato come il quadro indiziario debba necessariamente collocarsi tra la prova certa - intesa come risultato del procedimento logico-probatorio e non, chiaramente come singolo elemento dotato di una qualche capacità rappresentativa - ed il mero sospetto.

Per comprendere meglio la complessità di uno dei *nodi strutturali* più delicati dell'intero sistema - in quanto è nel momento della valutazione in concreto del compendio probatorio sottoposto al giudice che si gioca per così dire la *credibilità* del sistema, cioè quando dalle affermazioni di principio più o meno condivisibili e più o meno condivise si passa alle *prassi applicative*⁶⁸⁶ - occorrerà attendere di averne ultimato

⁶⁸⁵ F. MENDITTO, *Le misure di prevenzione patrimoniali*, cit., p. 12.

⁶⁸⁶ sul punto, cfr. anche A. GIALANELLA, *Rapporti tra il processo penale ed il procedimento di prevenzione. L'onere probatorio e l'attività difensiva nel procedimento di prevenzione*, in C.S.M. (a cura di), *Nuove forme di prevenzione della criminalità organizzata. Gli strumenti di aggressione dei profitti e le misure di prevenzione - Quaderni del C.S.M.*, Roma, 1998 (104), p. 191, che, sub nota (3) scrive: "È, di contro, fenomeno incontestabile che talune pratiche interpretative variamente adoperate, in questi anni, dalla giurisprudenza di merito in tema di prevenzione, ispirate dalla volontà di perseguire un obiettivo di sostanza, abbiano poi giustificato l'accusa, mossa nei confronti del sistema, di avere generato una sorta di "diritto penale del sospetto"; sino a fondare il rilievo che quel sistema, per i tratti che lo connotano, a tali fughe e scorciatoie interpretative (in realtà solo all'apparenza legittime) si presterebbe in via pressoché fi-

una prima completa ricognizione, che tenga conto anche delle differenze, sul punto, che caratterizzano la *legge antimafia*.

Ciò nondimeno, si può già anticipare che la giurisprudenza ha gradualmente catalogato i materiali astrattamente idonei a fondare un adeguato giudizio sulla pericolosità sociale del *proposto*, suddividendoli in due gruppi: 1) fatti rilevanti come di per se stessi *significativi* e 2) fatti rilevanti in quanto dotati di un valore *sintomatico*.

Tra i primi rientrano a titolo esemplificativo – i rapporti di polizia e più in generale anche singoli atti redatti dalla polizia giudiziaria (informative di reato precedenti, verbali di perquisizione, ecc.), i precedenti penali del *proposto* (mediante allegazione del certificato del *casellario giudiziale* e di quello relativo ai *carichi pendenti*), le *prove* acquisite durante i procedimenti penali, pur se nel processo ritenute insufficienti a fondare il giudizio di responsabilità penale, le *sentenze* anche non definitive (che spesso contengono l'incidentale accertamento di circostanze esorbitanti dal merito del singolo giudizio, ma utilissime a collocare il *proposto* in una delle categorie previste dalla l. 1423/56)⁶⁸⁷.

Nel secondo gruppo si collocano – sempre a titolo esemplificativo – le *frequenzazioni* del *proposto* con *pregiudicati* o con persone a loro volta già sottoposte a misure di prevenzione – “sempre che sussista un rapporto di origine della pericolosità di tale frequentazione”⁶⁸⁸ –, l'assenza di una *stabile occupazione* posta in relazione al *tenore di vita* del *proposto* o un *improvviso arricchimento*⁶⁸⁹.

E' stato osservato che “[n]elle *concrete prassi applicative*” venissero – e vengano tuttora – proposti “per l'applicazione delle misure di prevenzione, soggetti dal *curriculum delinquenziale* (caratterizzato, soprattutto, dalla consumazione di delitti contro il patrimonio, contro la persona ed in materia di traffico di stupefacenti) che si sviluppa in periodi temporali a dir poco cospicui e che, sovente, nel corso dello stesso procedimen-

siologica. Piuttosto, la ricerca di modi e forme di una possibile compatibilità tra cultura delle garanzie e funzionalità dello strumento preventivo resta compito ineludibile dell'interprete”.

⁶⁸⁷ V. LOMONTE, *Strategie anticipate del contrasto*, cit., p. 15; F. MENDITTO, *Le misure di prevenzione patrimoniali*, cit., p. 11 sub nota 42.

⁶⁸⁸ F. MENDITTO, *Le misure di prevenzione patrimoniali*, cit., p. 11 sub nota 42.

⁶⁸⁹ V. LOMONTE, *Strategie anticipate del contrasto*, cit., p. 15; F. MENDITTO, *Le misure di prevenzione patrimoniali*, cit., p. 11 sub nota 42.

to [...] di prevenzione, subiscono custodie cautelari per altre e più recenti vicende criminose⁶⁹⁰

Come apparirà chiaro, in presenza di articolati compendi probatori (o forse sarebbe meglio dire *indiziari*) – peraltro di rado contestati dalla difesa del *proposto* – non viene minimamente in discussione la sussistenza del presupposto della pericolosità sociale.

Diverso è, però, il discorso relativo alla sua *attualità*, visto che spesso accade che le (necessariamente) lunghe scansioni temporali dei procedimenti penali e di prevenzione in cui gli elementi prima elencati vengono prodotti e/o esaminati determinano un talora sensibile scarto temporale tra l'epoca cui tali elementi medesimi sono riferibili e quella in cui viene cristallizzata la valutazione di pericolosità sociale. E così,

[i]n presenza di un *curriculum* delinquenziale che si arresta, ad esempio, [a] due-tre anni prima della decisione, è invalsa la *prassi* [cda] di richiedere ulteriori informazioni all'autorità di polizia, che provvede, perciò, a depositare una *relazione aggiornata* [cda] sulla condotta di vita del proposto; deve essere sottolineato che, di solito, nei casi suddetti, non vengono allegati circostanze vaghe. O la persona originariamente proposta ha radicalmente mutato le proprie scelte esistenziali (in tale ipotesi l'autorità di polizia si limita a registrare tale in verità assai raro, mutamento della condotta di vita); ovvero vengono allegati atti di polizia, quali verbali di arresto, informative di reato, sentenze anche non definitive, il certificato aggiornato del casellario giudiziale: si tratta di documenti che consentono, anche mediante l'acquisizione di copia degli atti dei procedimenti penali, di acquisire concreti elementi di fatto dai quali desumere il persistere di quella pericolosità sociale già manifestatasi in passato⁶⁹¹.

Appare quindi evidente come, tali essendo i *curricula* dei destinatari in concreto delle proposte, prima e dell'applicazione, poi, delle misure di prevenzione personali, ben difficilmente il giudizio sulla loro pericolosità sociale e sull'attualità di quest'ultima potrà essere fallace o ritenersi basato su *meri sospetti*.

2.2.4. *Le misure di prevenzione personali sino alla riforma del 1988.*

Tralasciando per ora le interferenze con la legge n. 31 maggio 1965, n. 575 – già ricordata nel precedente capitolo a proposito della lunga gestazione dell'introduzione,

⁶⁹⁰ V. LOMONTE, *Strategie anticipate del contrasto*, cit., p. 15.

⁶⁹¹ *Ibid.*, p. 16.

nel nostro ordinamento, del delitto di cui all'art. 416 *bis* e che, come si ricorderà, aveva esteso il sistema di prevenzione introdotto dalla l. 1423/1956 alle persone “indiziat[e] di appartenere ad associazioni mafiose” – e con la legge 22 maggio 1975, n. 152 – già prima brevemente ricordata per aver esteso il medesimo sistema anche ai soggetti a c.d. *pericolosità politica* –, va qui osservato che l'architave del sistema non avrebbe subito sostanziali modifiche sino all'approvazione della legge 3 agosto 1988, n. 327, che ha profondamente innovato l'impianto della legge fondamentale, in parte recependo – come si vedrà – le indicazioni scaturite da oltre trent'anni di accesi dibattiti dottrinati, nonché dalla giurisprudenza di legittimità nel frattempo consolidate.

Il primo intervento modificativo avviene, però, in virtù di una pronuncia manipolativa della Corte costituzionale, che nel 1970⁶⁹² dichiara costituzionalmente illegittimo l'art. 4, co. 2 nella parte in cui non prevedeva l'*assistenza obbligatoria del difensore*.

Quale preludio ad altri e ben più rilevanti interventi legislativi dell'anno seguente, l'art. 8 della legge 14 ottobre 1974, n. 275, nel modificare l'art. 9, co. 1, inasprisce le pene già previste per la violazione delle prescrizioni imposte con sorveglianza speciale, introducendo inoltre un caso di arresto “anche fuori dei casi di flagranza”.

Nell'introdurre *ex novo* un secondo comma nell'art. 6, la *Legge Reale* dell'anno seguente ripristina un'altra previsione già contemplata nella *Legge Pica* del 1863, ovvero la “trad[uzione] a mezzo della forza pubblica dal carcere giudiziario[,] in cui si trova[va]” ristretto nei casi di “particolare gravità”, del *prevenuto* a cui fosse stata applicata la *sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno*, “al comune di soggiorno e [la] consegna[...] all'autorità locale di pubblica sicurezza”.

Quello stesso anno, la Consulta dichiara l'illegittimità costituzionale dell'automatismo ex art. 11, co. 2, “nella parte in cui [quest'ultimo] non prevede[va] che, ai fini della reiterazione della misura di prevenzione della sorveglianza speciale, nell'ipotesi in cui nel corso del termine stabilito per la sua durata il sorvegliato commett[esse] un reato per il quale riport[asse] successivamente condanna, il giudice [do-

⁶⁹² Corte cost., 20 maggio 1970, n. 76, in *Foro it.*, 1970, I, p. 1531.

vesse] previamente accertare che la commissione di tale reato sia di per se' indice della persistente pericolosità dell'agente"⁶⁹³.

Molto più significativo l'ulteriore intervento della Corte costituzionale del 1980⁶⁹⁴, con cui dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, n. 3), nella parte in cui elenca tra i soggetti passibili delle misure di prevenzione coloro che, "per le manifestazioni cui abbiano dato luogo, diano fondato motivo di ritenere che siano proclivi a delinquere"

Infine, oltre a quanto si dirà in seguito a proposito delle misure di prevenzione *patrimoniali*, la legge 13 settembre 1982, n. 646 interviene anche in tema di misure personali. L'art. 10 introduce e sostituisce l'ultimo comma dell'art. 3 con due nuovi commi, rendendo ancor più afflittiva la misura dell'obbligo di soggiorno – non senza aver meglio disciplinato, però, i casi in cui poterla irrogare – e prescrivendo criteri più stringenti per l'individuazione del comune nel cui territorio imporre la permanenza del *prevenuto*⁶⁹⁵. L'art. 11, poi, introduce gli artt. 7 *bis* e 7 *ter*. Il primo regola l'allontanamento del destinatario dell'obbligo di soggiorno dal territorio del comune individuato ex art. 3 per *motivi di salute*, mentre il secondo introduce una *nuova ipotesi delittuosa* – severamente punita con pena da due a cinque anni di reclusione – in relazione alla violazione degli obblighi imposti col decreto emesso ex art. 7 *bis*. Correlativamente, l'art. 12 della l. 646/82 sostituisce il secondo comma dell'art. 9, comminando la stessa pena per la violazione delle prescrizioni più in generale imposte con l'applicazione dell'obbligo di soggiorno.

2.2.5. *La giurisprudenza della Corte Costituzionale nel primo trentennio di applicazione della l. 1423/56*

Si è già avuto modo di evidenziare come la l. 1423/56 avesse rappresentato la – invero rapida – risposta del legislatore all'avvenuta demolizione, ad opera delle primis-

⁶⁹³ Corte cost., 7 maggio 1975, n. 113, in *Gazzetta Ufficiale*, n. 140 del 28 maggio 1975.

⁶⁹⁴ Corte cost., 16 dicembre 1980, n. 177, in *Giur. cost.*, 1980, I, p. 1535.

⁶⁹⁵ il testo dei due commi – divenuti, così, il 3° ed il 4° – sostituiti al vecchio 3° comma è il seguente: "Nei casi di grave pericolosità e quando le altre misure di prevenzione non sono ritenute idonee alla tutela della sicurezza pubblica può essere imposto l'obbligo di soggiorno in un determinato comune.

Il soggiorno obbligatorio è disposto in un comune o frazione di esso con popolazione non superiore ai 5 mila abitanti lontano da grandi aree metropolitane, tale da assicurare un efficace controllo delle persone sottoposte alla misura di prevenzione e che sia sede di un ufficio di polizia"

sime sentenze della Consulta, del sistema di prevenzione così come disegnato nel T.U.L.P.S. del 1931 e come lo stesso legislatore avesse cercato di recepire le principali linee guida formulate da quella stessa giurisprudenza⁶⁹⁶ al fine di rendere compatibili con la Costituzione repubblicana misure preventive di per sé ontologicamente *borderline*.

Se così è, non può sottacersi che mentre, da una parte, la giurisprudenza anche costituzionale aveva costantemente respinto al mittente – pur con minime eccezioni – i dubbi di costituzionalità a più riprese avanzati, dall'altra da dottrina si è resa protagonista di accese dispute attorno alla compatibilità con la Costituzione del sistema di prevenzione nel suo complesso o, in subordine, di quelle norme a più elevato contenuto afflittivo della libertà personale, tanto da far enfaticamente affermare ad un noto studioso, alla fine degli anni '60, che tale pretesa incompatibilità rappresentava “il più grave [problema] fra quelli che ci [si] trov[ava] di fronte in que[llo] scorcio di ventesimo secolo”⁶⁹⁷.

Nel vigore della l. 1423/1956, la Consulta interviene la prima volta⁶⁹⁸ nell'aprile del 1959⁶⁹⁹ a proposito della sollevata “questione di legittimità costituzionale dell'art. 5

⁶⁹⁶ Corte cost., 14 giugno 1956, cit.; 19 giugno 1956, cit.

⁶⁹⁷ P. BARILE, *La pubblica sicurezza, Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Vicenza, 1967, p. 48.

⁶⁹⁸ in realtà la prima pronuncia avviene con ordinanza Corte cost., 15 gennaio 1959, n. 3, in *Gazzetta Ufficiale*, n. 26 del 31 gennaio 1959 in cui la Consulta era stata chiamata a pronunciarsi sulla costituzionalità dell'art. 2, ma aveva restituito gli atti a causa dei gravi vizi di forma con cui i giudici a quibus avevano formulato le relative ordinanze.

⁶⁹⁹ Corte cost., 20 aprile 1959, n. 27, in *Giur. cost.*, 1959, p. 360 Così l'estensore della sentenza sintetizza la questione sollevata dal giudice a quo: “Secondo il Tribunale, mentre le altre prescrizioni dell'art. 5 (fissazione della dimora, divieto di allontanarsi senza dare avviso alla P.S., divieto di rincarare e di uscire fuori di ore stabilite, ecc.) devono dirsi costituzionalmente legittime, rientrando nel lato concetto di “sicurezza” fissato dalla Corte costituzionale con la sua sentenza n. 2 del 1956, quelle impugnate sarebbero in contrasto con gli artt. 2 e 17 della Costituzione. Il divieto di associarsi a certe persone importerebbe che il sorvegliato non possa praticarle né coltivare con esse rapporti anche di innocua amicizia; e in tal caso il divieto medesimo verrebbe a ledere un diritto del soggetto afferente alla sfera dei rapporti sentimentali, diritto che se pure non appare esplicitamente tutelato dalla Costituzione, tuttavia è tale da potersi comprendere, secondo il Tribunale, tra quei diritti inviolabili dell'uomo che nell'art. 2 la Costituzione genericamente riconosce e garantisce. Quanto al divieto di non partecipare a pubbliche riunioni, il Tribunale vi ravvisa una violazione dell'art. 17 della Costituzione, che riconosce a tutti i cittadini il diritto di riunione, intesa questa come convegno precario e volontario di due o più persone in un luogo determinato per un fine prestabilito. La stessa disciplina prevista dal precetto costituzionale per le riunioni in luogo pubblico o aperto al pubblico importa la esistenza del diritto del singolo di parteciparvi, nonché la legittimità delle riunioni in privato. Si avrebbe così la lesione di un diritto costituzionalmente garantito, tanto più rilevante in quanto si può avere riunione pubblica anche in luogo privato, tenuto presente che il carattere di riunione pubblica deriva non soltanto dalla qualità del luogo in cui è tenuta, ma anche dall'oggetto di essa, dal numero dei partecipanti e dal fine che si persegue. Il Tribunale osserva inoltre che il divieto imposto al sorvegliato speciale può incidere anche sull'esercizio di altri diritti di libertà (attività di culto,

[...] in riferimento agli artt. 2 e 17 della Costituzione, nella parte che concerne gli obblighi imposti al sorvegliato speciale: a) di ‘non associarsi abitualmente alle persone che hanno subito condanne e sono sottoposte a misure di prevenzione o di sicurezza; b) di ‘non partecipare a pubbliche riunioni’”.

Pur se inerente ad un aspetto relativamente limitato rispetto alla complessiva portata afflittiva delle norme di prevenzione, tale questione costituisce l’occasione per la Corte di affermare – ricollegandosi alle già ricordate pronunce del 1956 – come, pur “apport[ando] limitazioni notevoli a taluni diritti riconosciuti dalla Costituzione”, le norme contenute nella l. 1423/56 “s[ia]no informate al *principio di prevenzione* e di *sicurezza sociale* [corsivi dell’autore], per il quale l’ordinato e pacifico svolgimento dei rapporti fra i cittadini deve essere garantito, oltre che dal sistema di norme repressive dei fatti illeciti, anche da un parallelo sistema di adeguate misure preventive contro il pericolo del loro verificarsi nell’avvenire”, riconoscendo come “questa [sia] una esigenza e regola fondamentale di ogni ordinamento, accolta e riconosciuta dalla [...] Costituzione”⁷⁰⁰.

politiche, ecc.) per le quali il riunirsi è talora essenziale, e che esso non si concilierebbe logicamente con la possibilità che il sorvegliato si trattenga in osterie, bettole, ecc., purché non abitualmente.”

⁷⁰⁰ L’estensore argomenta richiamando gli artt. 13, 16 e 17 Cost., i quali – tutti – consentono la possibilità di comprimere diritti fondamentali, pur se a determinate condizioni, che lo stesso ritiene rispettate dal legislatore del 1956. L’estensore fa altresì riferimento all’art. 25, co. 2° Cost. che, avendo recepito quanto già in precedenza stabilito ex art. 199 c.p., “accoglie per ciò stesso nell’ordinamento il sistema delle misure di sicurezza a carico degli individui socialmente pericolosi”, a nulla rilevando “che le misure di sicurezza in senso stretto si applicano dopo che un fatto preveduto dalla legge come reato sia stato commesso”, in quanto “oggetto di tali misure rimane sempre quello comune a tutte le misure di prevenzione, cioè la pericolosità sociale del soggetto”.

L’estensore aggiunge che, sotto il profilo della riserva di legge – pur da intendersi come potestà del legislatore ordinario limitata dal rispetto delle norme della Costituzione – “le limitazioni [...] specifico oggetto della [...] controversia sono, nel quadro generale dei principi su accennati, immuni da censure”. Infatti, “[l] due impuginate prescrizioni dell’art. 5, nel perseguire il fine della sicurezza sociale, si informano a un rigoroso criterio di necessità, come risulta in primo luogo dalle ristrette e qualificate categorie di individui cui la sorveglianza speciale può essere applicata (art. 1 della legge)” – e questo è argomento spendibile e, di fatto, speso per il più generale impianto della legge – “e poi anche dal fatto che per le medesime categorie la sorveglianza speciale può essere disposta solo dopo che siano risultate senza effetto le diffide del questore”. “Ma ciò che soprattutto la Corte ritiene di dover rilevare è che, ammesso in via generale dalla Costituzione il principio di una limitazione dei diritti di libertà per le esigenze della sicurezza sociale, le due impuginate prescrizioni [...] sono tali, nel loro contenuto, da rientrare pienamente nella normale e logica applicazione del principio, visto che si ispirano alla direttiva fondamentale dell’attività di prevenzione, cioè tener lontano l’individuo sorvegliato dalle persone e dalle situazioni che rappresentano il maggiore pericolo”.

Infine, l’estensore si sofferma sulle prospettate aberrazioni cui l’applicazione di tali prescrizioni si presterebbe, a causa dell’ampia estensibilità del loro contenuto in concreto: “[...] codeste specificazioni importano in sostanza una determinazione dei concreti elementi di fatto che concorrono volta per volta a realizzare la fattispecie del reato di trasgressione agli obblighi della sorveglianza speciale: indagine che [spetta

Nella parte finale della motivazione, a fronte della certa potenziale latitudine delle due prescrizioni oggetto del giudizio, il giudice costituzionale si spinge anche ad indicare, a quello penale, due criteri interpretativi utili ad individuare le condotte concretamente vietate: 1) l'adeguata considerazione del carattere eccezionale delle limitazioni imposte al *prevenuto*; 2) la distinzione tra "i contatti sociali che la legge specificamente indica come pericolosi e quelli che costituiscono il normale e quotidiano svolgimento dei rapporti della vita".

L'anno successivo, la Consulta viene nuovamente investita⁷⁰¹ di una questione relativa alla normativa di prevenzione, questa volta con riferimento al *foglio di via obbligatorio* in quanto emesso, ex art. 2 l. 1423/56, dal Questore e non con provvedimento motivato dell'Autorità Giudiziaria, così come – asseritamente – vorrebbe l'art. 13 Cost.. L'estensore liquida la questione sottoposta all'attenzione della Corte in un passaggio *tanchant*: "La Corte non trova fondato il presupposto da cui prende le mosse l'esposto ragionamento. Che la Costituzione abbia voluto assicurare la tutela della libertà in tutte le sue manifestazioni, è certo; ma non è esatto che qualunque limitazione della libertà debba essere ricondotta sotto la disciplina dell'art. 13", spiegando subito dopo che "l'art. 13 [...] si riferisce alla libertà della persona in senso stretto, come risulta dalle esemplificazioni del secondo comma: detenzione, ispezione, perquisizione", ovvero a "quel diritto che trae la sua denominazione tradizionale dall'habeas corpus"⁷⁰².

Nel 1962, la Corte ha nuovamente modo di occuparsi del *foglio di via obbligatorio*, questa volta, però, sotto il diverso profilo della denunciata "violazione dell'art. 16 della Costituzione [...] in quanto l'art. 2 rende possibile la limitazione della libertà di locomozione e di soggiorno anche per motivi attinenti alla pubblica moralità"⁷⁰³. L'estensore della sentenza si richiama ancora una volta alla già ricordata pronuncia del

... al giudice penale, cui [...] non dovrà sfuggire né il carattere eccezionale delle limitazioni di libertà in questione, che non può non riflettersi sul significato da attribuire ai termini adoperati dalla legge, né la distinzione, che certo merita di essere considerata, fra i contatti sociali che la legge specificamente indica come pericolosi e quelli che costituiscono il normale e quotidiano svolgimento dei rapporti della vita, inibito di regola soltanto a chi è sottoposto a misure detentive".

⁷⁰¹ Corte cost., 21 giugno 1960, n. 45, in *Giur. cost.*, 1960, p. 683.

⁷⁰² L'estensore richiama la sentenza della Corte cost., 14 giugno 1956, cit. in cui si era ritenuto "che le norme [contenute nel T.U.L.P.S.] relative ai provvedimenti del rimpatrio con foglio di via obbligatorio non contrastassero con l'art. 13, salvo che in due punti: la traduzione del rimpatriando e la possibilità che si potesse provvedere in base a semplice sospetto."

⁷⁰³ Corte cost., 28 dicembre 1962, n. 126, in *Giur. cost.*, 1962, p. 1545.

giugno 1956⁷⁰⁴, nella quale la Corte aveva dichiarato “che le persone pericolose per la pubblica moralità costituiscono una minaccia alla ‘sicurezza ai sensi dell’art. 16 della Costituzione’”, ripercorrendone le motivazioni sul punto.

Due anni più tardi, la Consulta viene chiamata a pronunciarsi⁷⁰⁵ sulla pretesa in-costituzionalità dell’art. 1 della l. 1423/56 per violazione degli artt. 13, 25 e 27 Cost. in relazione all’adozione della *sorveglianza speciale* che, in quanto misura limitativa della libertà personale, verrebbe applicata in violazione del principio di *sufficiente determinatezza* delle norme che, *latu sensu*, comportano limitazioni a tale diritto. In particolare, poi, il richiamo all’art. 27 Cost. riguarda la possibilità di applicare le misure di prevenzione “in base a sospetti di fatti costituenti reato si presta a far valutare come elemento negativo anche le semplici denunce, indipendentemente dal loro esito, e i procedimenti penali chiusi con formula di assoluzione”. Inoltre, con esclusivo riferimento alla categoria di cui al n. 1) dell’art. 1, viene anche denunciata l’illegittimità costituzionale in riferimento all’art. 3, co. 1 Cost., in quanto, non avendo il legislatore indicato i criteri per pervenire ad un giudizio di *abitualità*, verrebbe negata la possibilità di assicurare uguaglianza di trattamento a tutti i consociati.

Nella parte motiva, constatato come non fosse oggetto di contestazione “la legittimità costituzionale delle misure di prevenzione”, il cui fondamento andava ravvisato nei termini già indicati dalla Corte nella precedente pronuncia del 1959⁷⁰⁶, l’estensore fa discendere la conseguenza “che l’adozione di esse può essere collegata, nelle previsioni legislative, non al verificarsi di fatti singolarmente determinati, ma a un complesso di comportamenti che costituiscano una ‘condotta, assunta dal legislatore come indice di pericolosità sociale’”, con ciò ritenendo giustificato l’impiego di una tecnica di tipizzazione differente da quella cui il legislatore è invece tenuto a far ricorso nell’incriminare una condotta, ben potendo “far riferimento anche a elementi presuntivi, corrispondenti però sempre a comportamenti obiettivamente identificabili”. Dopo aver quindi esplicitato tale ragionamento per ciascuna delle categorie tipizzate dal contestato art. 1⁷⁰⁷, l’estensore esclude la violazione degli artt. 13 e 25 Cost..

⁷⁰⁴ Corte cost., 14 giugno 1956, cit.

⁷⁰⁵ Corte cost., 4 marzo 1964, n. 23, in *Giur. cost.*, 1964, p. 200 ss.

⁷⁰⁶ Corte cost., 20 aprile 1959, cit.

⁷⁰⁷ sul punto, la motivazione è così argomentata: “Ed invero, in relazione al n. 1 del detto articolo, va riconosciuto che l’espressione “oziosi e vagabondi abituali validi al lavoro” non può essere considerata va-

Quanto alla supposta violazione dell'art. 27, la Corte ha modo di escluderla, sul rilievo che "l'art. 27 non è pertinente alla detta questione, perché [...] riguarda la responsabilità penale e importa la presunzione di non colpevolezza dell'imputato fino alla condanna, mentre le misure di prevenzione, pur implicando restrizioni della libertà personale, non sono connesse a responsabilità penali del soggetto, né si fondano su la colpevolezza, che è elemento proprio del reato". Con specifico riferimento, poi, al significato da attribuire a "semplici denunce o procedimenti penali conclusi con assoluzione per insufficienza di prove", l'estensore osserva che "correttamente interpretando la legge, la denuncia o l'assoluzione per insufficienza di prove, per sé stesse considerate, non possono costituire quei fatti obiettivamente accertati, o quelle manifestazioni della personalità del soggetto, che soltanto possono dare fondato motivo all'applicazione delle misure di prevenzione", subito dopo spiegando, però, che "[c]iò, tuttavia, non significa che il ripetersi di denunce a carico di un soggetto, o di assoluzioni con formula non piena da imputazioni di reati della stessa indole, non possa essere preso in considerazione, quando concorrono altri elementi di fatto, nella valutazione complessiva della condotta abituale e del comportamento notorio di una persona, ai fini del giudizio di pericolosità".

Infine, nel dichiarare infondata pure la censura rispetto all'art. 3, co. 1 Cost., l'estensore spiega che l'accezione di *abitualità* da prendere in considerazione nell'interpretare l'art. 1 n. 1) non è quella cui si riferisce il legislatore penale agli artt.

ga ed equivoca, essendo obiettivamente identificabile, in base a nozioni di comune conoscenza e tenendo conto delle finalità della legge e delle misure di prevenzione, chi abitualmente non svolge alcuna attività lavorativa o, senza una ragione, non fissa la propria dimora, pur essendo in condizioni di trarre dal lavoro i necessari mezzi di sussistenza. Né vale in contrario affermare che la Costituzione riconosce un diritto, e non un dovere, al lavoro, giacché le misure di prevenzione non hanno carattere sanzionatorio di doveri giuridici, e, in particolare nel caso previsto dall'art. 1, n. 1, la misura di prevenzione non ha carattere sanzionatorio della violazione di un dovere di lavoro.

Non ha maggior fondamento la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione ai nn. 2, 3 e 4 dello stesso art. 1. Non è, infatti, esatto che, in base alle norme ivi contenute, le misure di prevenzione possano essere adottate sul fondamento di semplici sospetti. L'applicazione di quelle norme, invece, richiede una oggettiva valutazione difatti, da cui risulti la condotta abituale e il tenore di vita della persona, o che siano manifestazioni concrete della sua proclività al delitto, e siano state accertate in modo da escludere valutazioni puramente soggettive e incontrollabili da parte di chi promuove o applica le misure di prevenzione.

Infine, non può riscontrarsi indeterminatezza assoluta, come si esprimono le ordinanze del Tribunale di Milano, nel richiamo alle nozioni di morale pubblica e buon costume, contenute nel n. 5, essendo ben chiaro che la disposizione si riferisce a quei comportamenti abituali che offendono quelle norme del costume, proprie della comunità, la cui violazione costituisce un indice di pericolosità sociale, indipendentemente dal carattere delittuoso o non dei singoli fatti in cui essi si concretano".

102 e 104 c.p., ma quella “nel senso che le è proprio nel linguaggio comune” ed in questo senso “il legislatore ha introdotto nella norma un elemento non equivoco, come tale idoneo a differenziare, con gli altri elementi della previsione legislativa, la categoria di persone a cui la norma stessa si riferisce”, osservando che lo spazio concesso dalla norma ad “un margine di discrezionalità nelle valutazioni dei singoli casi concreti non è motivo perché possa ravvisarsi nella norma [medesima] un contrasto con l'art. 3 della Costituzione essendo proprie, quelle valutazioni, di ogni giudizio diretto all'applicazione di norme giuridiche”.

Come si può ben vedere, tale pronuncia della Consulta, di importanza fondamentale nell'economia della controversa materia, mette una seria ipoteca sulla possibilità di porre in discussione non solo il ricorso a misure di prevenzione *ante o praeter delictum* in generale, ma anche lo specifico impianto normativo con cui il legislatore del 1956 aveva implementato il sistema che – come si vedrà e seppur con modifiche importanti – ancor oggi regola la *prevenzione* in Italia. Ed in effetti, nelle successive pronunzie⁷⁰⁸, la Corte non si sarebbe più discostata dalle linee interpretative così tracciate, se non nei tre casi già evidenziati nel sotto paragrafo precedente⁷⁰⁹.

⁷⁰⁸ Corte cost., 20 giugno 1964, n. 68, in *Riv. pen.*, 1964, II, p. 797 ss. ancora in tema di f.d.v. obbligatorio (art. 2), in riferimento agli artt. 16, 3, 25, co. 3, e 102, 1° co. Cost.. Il giudice a quo aveva osservato che “ragioni di sicurezza (o di sanità) possono giustificare l'allontanamento di una persona da un luogo determinato, ma non giustificano l'obbligo di portarsi, senza rimanervi, in altro luogo” e che “[t]ale misura, non congrua rispetto alle esigenze da soddisfare, costituirebbe una limitazione della libertà di circolazione e di soggiorno più grave, e comunque ulteriore e diversa, in confronto a quella consistente nel mero allontanamento da un certo luogo”. Aveva inoltre tentato di rimettere in discussione la precedente interpretazione (sent. n. 2/1956) che la Corte aveva già fornito dell'art. 16 Cost. ed in particolare dell'inciso “in via generale” in esso contenuto. Infine, lo stesso giudice a quo aveva denunciato una violazione della riserva di giurisdizione individuabile nell'art. 102 Cost., “che vieta l'esercizio della funzione giurisdizionale ad organi diversi da quelli investiti di giurisdizione”. Mentre i primi due profili vengono risolti seguendo le linee interpretative già tracciate nelle precedenti sentenze, su quest'ultimo punto la Corte – seguendo un percorso invero più articolato – rigetta tale impostazione, osservando tra l'altro che “che la vita amministrativa pubblica è intessuta di atti, che l'Amministrazione adotta senza un previo accertamento da parte dei giudici e che sono senz'altro imperativi” e che, in virtù dell'art. 113 Cost., “la tutela giurisdizionale rispetto agli atti dell'Amministrazione è sempre assicurata senza limitazioni; ma di regola è assicurata a posteriori””; 14 giugno 1966, n. 75, in *Gazzetta Ufficiale*, n. 156 del 25 giugno 1966 sulla supposta illegittimità costituzionale degli artt. 3 u.c. e 12, co. 1 in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, e 32, primo comma, della Costituzione. Il giudice a quo aveva osservato che nella l. 1423/56 manca “ogni previsione circa i mezzi di sostentamento e l'eventuale avviamento al lavoro dei soggetti colpiti dall'obbligo di soggiorno” (artt. 2 e 32 Cost.); inoltre la legge medesima “nega[...] a quei soggetti i mezzi di sostentamento per i quali invece non si manca di provvedere a favore di chi sia detenuto in attesa di giudizio o anche per espiazione di pena” (art. 3 Cost.). La Corte risponde che l'art. 2 Cost. non esclude “che a carico dei cittadini siano disposte quelle restrizioni della sfera giuridica rese necessarie dalla tutela dell'ordine sociale”, che a nulla vale il richiamo all'art. 3 Cost. in quanto le situazioni del prevenuto e del detenuto sono “del tutto diverse”, ben potendo il primo – diversamente dal secondo e pur con le difficoltà legate al proprio status – procurarsi autonomamente i mezzi di sostentamento ed, infine, che anche il di-

ritto alla salute del prevenuto è tutelato “nelle circostanze e nei modi disposti dalle leggi”; 27 febbraio 1969, n. 32, in *Gazzetta Ufficiale*, n. 78 del 26 marzo 1969 sulla supposta illegittimità costituzionale dell’art. 1 (ed, a cascata, di tutte le rimanenti disposizioni della l. 1423/56) in relazione agli artt. 3, primo comma, e 13, secondo comma, della Costituzione. I giudici a quibus avevano ravvisato nell’uso del verbo “potere” nella formulazione dell’art. 1, co. 1 l’attribuzione al Questore di “un potere discrezionale che gli permetterebbe di sottoporre soltanto alcune e non tutte le persone contemplate dall’art. 1 alla diffida, presupposto necessario per l’applicazione delle misure di prevenzione previste dai successivi articoli della legge, con una evidente disparità di trattamento, che si risolve nella violazione del principio di eguaglianza”. La Corte dichiara non fondata la questione, richiamandosi, in particolare, alle precedenti sentenze nn. 23 e 68 del 1964; 20 maggio 1970, cit. a prescindere dalla già esaminata questione della obbligo di difesa tecnica, la stessa sentenza si occupa della supposta illegittimità costituzionale degli artt. 1 (e per relationem, l’art. 3), nonché gli artt. 2, 5 e 9 della l. 1423/56 in relazione agli artt. 2, 3, 13, 16, 17, 18, 24, 25 e 27 Cost.. Nell’osservare che “le questioni sollevate [...] erano state più volte dichiarate infondate da[lla ...] Corte in riferimento ai richiamati artt. 2, 3, 13, 16, 17, 25 e 27 della Costituzione (sentenze n. 27 del 1959, n. 45 del 1960, n. 126 del 1962, n. 23 del 1964, n. 68 del 1964 e n. 32 del 1969)”, l’estensore della sentenza, “quanto all’assunta lesione dell’art. 3, primo comma, della Costituzione, sotto il diverso profilo dell’irrazionale e discriminatoria duplicazione della pena, per il fatto che colui che sia sottoposto alla sorveglianza speciale debba rispondere, insieme, di violazione degli obblighi particolari impostigli (art. 9) e di violazione della norma di diritto comune che prevede un reato”, esclude la violazione dell’art. 3 Cost. affermando che “altra è la situazione soggettiva di chi commetta un reato rispetto a quella di chi lo commetta essendo sorvegliato speciale”; che “la disciplina denunciata non priva il sorvegliato speciale del diritto al mantenimento e all’assistenza sociale dell’art. 38 della Costituzione”. Inoltre, si afferma nella motivazione, “[g]li stessi criteri che sono stati adottati nella citata sentenza n. 27 del 1959, quanto al preteso contrasto con l’art. 17 della Costituzione, valgono per la denunciata lesione dell’art. 18”. Infine, pure infondata è ritenuta “la questione di legittimità degli stessi artt. 1 e 2, avanzata sotto il profilo della mancata previsione dell’interrogatorio dell’inquisito, da parte del questore[; l]a Corte costituzionale ha ritenuto che l’interrogatorio dell’imputato sia necessario solo quando si compiano atti istruttori” e “[c]iò non può dirsi per un procedimento che, come quello disciplinato dalla legge impugnata, sfocia in provvedimenti di polizia di sicurezza non preordinati al processo”; 9 gennaio 1974, n. 3, in *Gazzetta Ufficiale*, n. 15 del 16 gennaio 1974 sulla supposta legittimità costituzionale per contrasto con gli artt. 13, 24 e 27 Cost. dell’art. 11 della l. 1423/56, sul presupposto che la “disciplina [ivi prevista] comporterebbe la reiterazione della misura originariamente inflitta come un effetto automatico della condanna, indipendentemente da una pronuncia del giudice al riguardo, nonché la sospensione, pure automatica e senza intervento del giudice, del termine originario di scadenza, per effetto della sola esistenza di una denuncia relativa ad un reato che si assume commesso nel periodo suddetto; tale sospensione, sempre secondo il giudice a quo, si protrarrebbe fino al verificarsi della condizione per la reiterazione automatica della misura”. La Corte supera la prima parte della questione attraverso un’interpretazione costituzionalmente orientata dell’art. 11: “l’accertamento dell’esistenza delle condizioni perché [il denunciato] meccanismo possa e debba funzionare è indubbiamente di stretta competenza del magistrato”. Per quanto attiene al presunto effetto della mera esistenza di una denuncia, la Corte precisa che l’uso del participio “commesso” fa riferimento all’esistenza di una sentenza passata in giudicato, escludendo quindi che la pendenza di una denuncia possa produrre alcun tipo di effetto. Interpretata così la norma, cadono consequenzialmente tutte le rimanenti censure; 20 marzo 1975, n. 69, in *Gazzetta Ufficiale*, n. 88 del 25 marzo 1975 sulla supposta legittimità costituzionale dell’art. 4 co. 2 l. 1423/56, nonché degli artt. 636 e 637 c.p.p. (norme sul c.d. processo di sicurezza del previgente codice di rito richiamate dall’art. 4), in riferimento agli artt. 3 e 24 della Cost., sul presupposto che l’art. 636 c.p.p. “si limiterebbe a richiedere che il giudice inviti, senza garanzie e formalità, l’interessato a fare dichiarazioni in suo favore e non imporrebbe anche l’obbligo della formale contestazione dei fatti per i quali si procede, come invece è prescritto nell’ordinario processo di cognizione”. La Corte supera la questione prospettata interpretando le norme contestate nel senso che “l’invito a comparire innanzi al collegio in camera di consiglio di cui all’art. 4, [co. 2 ...] debba precisare [...] gli elementi sui quali verterà il giudizio del tribunale”; 7 maggio 1975, cit. a prescindere dai profili già esaminati – cfr. sotto paragrafo _ – a proposito dell’art. 11, la sentenza esamina e risolve questioni già affrontate, conformemente alle precedenti pronunzie; 13 aprile 1977, n. 64, in *Gazzetta Ufficiale*, n. 113 del 27 aprile 1977 sulla supposta illegittimità costituzionale dell’art. 9 l. 1423/56, come modificato dall’art. 8 della legge 14 ottobre 1974, n. 497, nella parte in cui consente l’arresto dei contravventori agli

2.2.6. *Il dibattito in dottrina sulla l. 1423/56 sino alla riforma del 1988*

All'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione, prima e della legge fondamentale in materia, il sistema della prevenzione ha continuato a suscitare un profondo [...] disagio nella cultura giuridica italiana, che ha trovato [...] il suo punto più alto negli interventi al Convegno di Alghero del 1974⁷¹⁰.

Il dato di partenza del dibattito è l'assoluto silenzio del testo costituzionale in materia di misure di prevenzione, trovandosi riferimento – oltre che al sistema della *pe-*

obblighi inerenti alla sorveglianza speciale “anche fuori dei casi di flagranza”, in relazione all’art. 13, co. 3 Cost., “in quanto prevede un ‘caso’ di arresto non rispondente ai requisiti di ‘tassatività, ‘eccezionalità’, ‘necessità ed urgenza’, richiesti, invece, dalla norma costituzionale indicata per l’adozione di provvedimenti restrittivi della libertà personale da parte dell’autorità di P.S.”. Richiamate alcune precedenti pronunzie rese in altra materia sul significato da attribuire ai requisiti richiamati dall’art. 13 co. 3 Cost., l’estensore esclude l’irragionevolezza della previsione, riguardando, questa, soggetti dalla già accertata pericolosità sociale e per di più contravventori agli obblighi imposti dalla misura già applicata loro, a nulla rilevando, inoltre, “l’argomento [...] che la facoltatività dell’arresto lascerebbe la restrizione della libertà personale rimessa alla assoluta discrezionalità dell’autorità di P.S.: giacché [...] l’arresto rimane pur sempre soggetto a convalida da parte dell’autorità giudiziaria”; 16 dicembre 1980, cit. sulla supposta illegittimità costituzionale, tra l’altro, dell’art. 1, n. 3 l. 1423/56, nella parte in cui elenca tra i soggetti passibili delle misure di prevenzione previste dalla legge medesima “coloro che [...] per le manifestazioni cui abbiano dato luogo diano fondato motivo di ritenere che siano proclivi a delinquere”, avendo ritenuto il giudice a quo che “gli indici di pericolosità descritti nell[a] norm[a] denunziat[a] siano talmente generici da “rimetterne al giudice la libera specificazione” con ‘una vera e propria delega in bianco”. Dopo aver integralmente richiamato tutta la propria giurisprudenza in tema di misure di prevenzione, sul punto, però, la Corte ritiene fondata la prospettata questione di incostituzionalità, sul rilievo che, in violazione del principio di legalità – così come da intendersi in tale materia – ‘la disposizione [...] in esame [...] non descrive [...] né una o più condotte, né alcuna “manifestazione” cui riferire, senza mediazioni, un accertamento giudiziale’, nel senso che “[q]uali “manifestazioni” vengano in rilievo è rimesso al giudice (e, prima di lui, al pubblico ministero ed alla autorità di polizia proponenti e segnalanti) già sul piano della definizione della fattispecie, prima che su quello dell’accertamento””; 21 aprile 1983, n. 126, in *Gazzetta Ufficiale*, n. 128 dell’11 maggio 1983 ancora sulla supposta illegittimità costituzionale dell’ “art. 9 l. 1423/56, così come modificato dall’art. 8 l. 497/74, in relazione all’art. 3 Cost., sul rilievo che “la misura di prevenzione della sorveglianza speciale e la misura di sicurezza della libertà vigilata ‘danno vita a restrizioni analoghe per il soggetto, pur se differenti quanto a presupposti ed effetti’”, nel senso – in particolare – che le contravvenzioni agli obblighi imposti dalla prima costituiscono reato e così non anche per la seconda; lo stesso art. 9 viene denunciato insieme all’art. 5 per la supposta violazione degli artt. 21, 25 e 49 Cost., in quanto “nelle citate disposizioni della legge in questione, non sarebbe “contenuto” “alcun criterio direttivo che impedisca la limitazione di libertà costituzionalmente garantite quali quelle previste dagli artt. 21 e 49 della Costituzione con violazione altresì, per la indeterminatezza dei criteri suddetti, del principio di stretta legalità dell’art. 25 Cost..”. Quanto alla prima questione, la Corte, nel superarla, si limita ad argomentare – dopo averle analiticamente esaminate e confrontate – la totale disomogeneità di sorveglianza speciale e libertà vigilata. Relativamente alla seconda questione, l’articolatissima motivazione si risolve, a ben vedere, in un richiamo in parte diversamente argomentato, a quanto già affermato nelle precedenti pronunzie.”

⁷⁰⁹ Corte cost., 20 maggio 1970, cit. in tema di obbligo di difesa tecnica; 7 maggio 1975, cit. in tema di accertamento della persistente pericolosità del soggetto nel caso di reiterazione “automatica” della sorveglianza speciale ex art. 11; 16 dicembre 1980, cit. per quanto riguarda la sub-categoria dei soggetti “proclivi a delinquere.”

⁷¹⁰ D. PETRINI, *La prevenzione inutile*, cit., p. 192.

na – solo alle *misure di sicurezza*. Invero, dai lavori preparatori dell'Assemblea costituente emerge un timido tentativo di inserire nella Carta un ancoraggio alla disciplina di misure che – si può dire – erano già conosciute dall'ordinamento italiano ormai da quasi un secolo⁷¹¹. Da tale silenzio sulle misure di prevenzione – che, in virtù proprio della risalenza e dei recenti abusi fattine dal fascismo, era apparso “assordante”⁷¹² – si faceva discendere una precisa scelta del legislatore costituente nel senso del rifiuto di dare loro una copertura costituzionale⁷¹³.

In dottrina, il dibattito si è svolto su due distinti piani. Infatti, da una parte, è venuta in considerazione la compatibilità costituzionale di un sistema di prevenzione in quanto tale e, dall'altra, quella delle singole norme all'interno del sistema medesimo. Tali due distinti piani di analisi si traducono in due macro-interrogativi. Il primo riguarda l'esistenza di una base costituzionale alla pretesa di “limitare la libertà personale di chi non ha commesso alcuna violazione della legge penale” e del quale “tuttavia è dato ritenere, attraverso una certa diagnosi della sua *personalità*, che sussistano per l'avvenire *probabilità* ch'egli ne commetta”, mentre il secondo pertiene al “giudizio di pericolosità criminale [...] alla base dell'adozione di misure personali preventive”, ovvero a quali siano “gli indici di siffatta pericolosità, ed i criteri per accertarli”⁷¹⁴.

La risposta al primo quesito ha diviso in modo abbastanza netto la dottrina, tra chi nega in radice⁷¹⁵ la legittimità di un sistema di prevenzione *ante o praeter o sine de-*

⁷¹¹ L. ELIA, *Libertà personale e misure di prevenzione*, Milano, 1962, p. 25 si tratta dell'emendamento all'art. 13 Cost. presentato dall'on. Bulloni: “le misure di polizia restrittive della libertà personale a carico di persone socialmente pericolose possono essere disposte solo per legge e sotto il controllo dell'Autorità giudiziaria. In nessun caso la legge può consentire tali misure per motivi politici”.

⁷¹² G. P. DOLSO, *Misure di prevenzione e costituzione*, in F. FIORENTIN (a cura di), *Le misure di prevenzione*, Torino, 2006, p. 17.

⁷¹³ *Ibid.*, p. 16.

⁷¹⁴ E. GALLO, *Voce Misure di prevenzione*, cit., p. 2.

⁷¹⁵ L. ELIA, *Libertà personale e misure di prevenzione*, cit., p. passim; *Le misure di prevenzione tra l'art. 13 e l'art. 25 della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1964, p. 953 ss; F. BRICOLA, *Forme di tutela “ante delictum” e profili costituzionali della prevenzione*, in CNPDS (a cura di), *Le misure di prevenzione. Atti del convegno di Alghero del 1974*, Milano, 1975, p. 68 ss.; G. AMATO, *Individuo e autorità, nella disciplina della libertà personale*, Milano, 1967, p. 409 ss.; E. AMODIO, *Il processo di prevenzione: l'illusione della giurisdizionalità*, in *Giust. pen.*, vol. III, 1975, p. 498; F. GIANNITI, *Le misure di prevenzione nelle prospettive positiviste e nella loro realizzazione normativa*, in CNPDS (a cura di), *Le misure di prevenzione*, cit., p. 161; I. MEREU, *Cenni storici sulle misure di prevenzione nell'Italia “liberale,”* in CNPDS (a cura di), *Le misure di prevenzione. Atti del convegno di Alghero del 1974*, Milano, 1975, p. 197; M. NOBILI, *Le “informazioni” della pubblica sicurezza e la prova nel processo di prevenzione*, in CNPDS (a cura di), *Le misure di prevenzione*, cit., p. 237; M. PAVARINI, *Le fattispecie soggettive di pericolosità nelle ll. 27 dicembre 1956, n. 1423 e 31 maggio 1965, n. 575*, in CNPDS (a cura di), *Le misure di prevenzione*, cit., p. 283; F. SGUBBI, *Le “misure di prevenzione” nei principali ordinamenti dell'Europa continentale*, in

licto e chi, invece, la ammette, ritenendo che “prevenire il reato è un compito imprescindibile dello Stato, che si pone come un *prius* rispetto alla [sua] potestà punitiva” e, anzi, che alla *prevenzione* debba essere “riconosciuta ... la doverosità costituzionale”⁷¹⁶.

Le posizioni più intransigenti fanno perno attorno ad una lettura dell’art. 13 Cost. che escluda il c.d. “vuoto dei fini”, in essa individuando una “norma ‘servente’ rispetto alle finalità degli artt. 25 e 27 Cost. (ma anche degli artt. 30 e 32)”⁷¹⁷. E’ bene precisare che con l’espressione “vuoto dei fini” si fa riferimento alle interpretazioni dell’art. 13 che sostengano l’irrelevanza delle finalità con cui il legislatore ordinario limita la libertà personale o che prescindano dalla contemplazione di tali finalità, guardando esclusivamente al rispetto formale della doppia clausola contenuta nel secondo comma.

In buona sostanza, tali posizioni interpretano il combinato disposto degli art. 13 e 25, co. 2 Cost. nel senso che non sarebbe ammissibile alcuna limitazione della libertà personale se non nel caso in cui sia stato commesso un reato, “indipendentemente dall’etichetta utilizzata per definire la misura restrittiva e sempre che non si tratti di provvedimento dettato da ragioni di educazione di minori o sanitarie”⁷¹⁸.

Sempre in quadro fondamentalmente critico, altri autori hanno invece proposto per un sostanziale riconoscimento della copertura costituzionale a tali controverse misure⁷¹⁹, almeno “in termini di ‘non illegittimità’”⁷²⁰.

Peraltro – come è stato segnalato⁷²¹ – nel corso del dibattito è anche intervenuto un autorevole cambio di fronte⁷²², nella prospettiva di “evitare il radicalismo, sempre

CNPDS (a cura di), *Le misure di prevenzione*, cit., p. 317; F. TAGLIARINI, *Le misure di prevenzione contro la mafia*, in CNPDS (a cura di), *Le misure di prevenzione*, cit., p. 363; E. MUSCO, *Mafia e Istituzioni, Studi in memoria di Gaetano Costa*, Milano, 1982, p. 295; G. CORSO, *Profili costituzionali delle misure di prevenzione*, in G. FIANDACA - S. COSTANTINO (a cura di), *La Legge antimafia tre anni dopo. Bilancio di un’esperienza applicativa*, Milano, 1986.

⁷¹⁶ P. NUVOLONE, *Relazione introduttiva*, in CNPDS (a cura di), *Le misure di prevenzione*, cit., p. 16.

⁷¹⁷ E. GALLO, *Voce Misure di prevenzione*, cit., p. 2.

⁷¹⁸ D. PETRINI, *La prevenzione inutile*, cit., pp. 197–198.

⁷¹⁹ P. NUVOLONE, *Misure di prevenzione e misure di sicurezza*, *Enc. dir.*, vol. XXVI, Milano, 1976, p. 634.

⁷²⁰ A. PACE, *Libertà costituzionale (dir. cost.)*, *Enc. del dir.*, vol. XXIV, Milano, 1974, p. 302.

⁷²¹ E. GALLO, *Voce Misure di prevenzione*, cit., p. 2; D. PETRINI, *La prevenzione inutile*, cit., pp. 196–197 sub nota 65.

⁷²² ci si riferisce al riconoscimento di un possibile referente costituzionale nell’art. 25, co. 3 Cost delle misure di prevenzione personali sostenuto in G. AMATO, *Potere di polizia e potere del giudice nelle misure di prevenzione*, in *Pol. dir.*, 1974, p. 329; rispetto alla precedente posizione sostenuta dallo stesso in G. AMATO, *Individuo e autorità, nella disciplina della libertà personale*, cit., p. 409 ss.

più irreali, della pur plausibile risposta negativa”⁷²³ alla domanda se esistano norme nella Costituzione che autorizzino il ricorso alle misure di prevenzione.

Gli autori di tale critica radicale fanno poi riferimento anche al sistema in sé e complessivamente considerato, così come implementato dal legislatore del 1956, ritenendolo “rimasto sostanzialmente ancorato alla sua matrice poliziesca ed arbitraria”⁷²⁴ e rinvenendo nel ruolo asseritamente giocato dal *sospetto* il capofila di tutti i motivi di illegittimità costituzionale del sistema⁷²⁵.

Altro capitolo di accesa discussione dottrinale riguarda la valutazione della *pericolosità sociale* – come si è visto, altro concetto cardine nell’economia del sistema di prevenzione – e la pretesa difficoltà di formularne una prognosi senza che a monte vi sia la commissione di un reato, seguendo l’obbligo quanto in parte fuorviante parallelismo con le *misure di sicurezza*⁷²⁶.

⁷²³ G. AMATO, *Potere di polizia e potere del giudice nelle misure di prevenzione*, cit., p. 346.

⁷²⁴ D. PETRINI, *La prevenzione inutile*, cit., p. 2; sul punto, cfr. anche G. AMATO, *Individuo e autorità, nella disciplina della libertà personale*, cit., pp. 227, 257, 298, 537, 542; L. ELIA, *Libertà personale e misure di prevenzione*, cit., p. 89; G. NEPPI MODONA, *Misure di prevenzione e presunzione di pericolosità*, Milano, 1975; F. MANTOVANI, *Diritto penale. Parte generale*, Padova, 2007, p. 885 e 891; F. BRICOLA, *Forme di tutela “ante delictum” e profili costituzionali della prevenzione*, cit., pp. 32–33; G. BETTIOL, *Ottimismo e pessimismo in tema di prevenzione del reato*, in *Indice pen.*, 1975, p. 12; M. CHIAVARIO, *La convenzione europea dei diritti dell’uomo nel sistema delle fonti normative in materia penale*, Milano, 1969, pp. 209–214; G. FIANDACA - E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, Bologna, 2007, pp. 857–860; G. CORSO, *Processi costituzionali delle misure di prevenzione: aspetti teorici e prospettive di riforma.*, in G. FIANDACA - S. COSTANTINO (a cura di), *La Legge antimafia tre anni dopo. Bilancio di un’esperienza applicativa*, Milano, 1986, pp. 134–136; M. NOBILI, *Le “informazioni” della pubblica sicurezza e la prova nel processo di prevenzione*, cit., pp. 237–238 e 262–263; M. PAVARINI, *Le fattispecie soggettive di pericolosità nelle ll. 27 dicembre 1956, n. 1423 e 31 maggio 1965, n. 575*, cit., p. 301; F. SGUBBI, *Le “misure di prevenzione” nei principali ordinamenti dell’Europa continentale*, cit., pp. 319–320; G. CANEPA, *Aspetti criminologici delle misure di prevenzione con particolare riguardo alla l. 27 dicembre 1956, n. 1423*, in CNPDS (a cura di), *Le misure di prevenzione. Atti del convegno di Alghero del 1974*, Milan, 1975, pp. 116–118; G. VASSALLI, *Misure di prevenzione e diritto penale*, *Studi in onore di Biagio Petrocelli*, vol. III, Milano, 1972, p. 1608 e 1614.

⁷²⁵ D. PETRINI, *La prevenzione inutile*, cit., p. 2; G. AMATO, *Individuo e autorità, nella disciplina della libertà personale*, cit., pp. 94–105, 224, 230, 357–358, 540; *Potere di polizia e potere del giudice nelle misure di prevenzione*, cit., pp. 331–333; L. ELIA, *Libertà personale e misure di prevenzione*, cit., pp. 60–61; *Le misure di prevenzione tra l’art. 13 e l’art. 25 della Costituzione*, cit., p. 947; G. FIANDACA - E. MUSCO, *Dir. pen.. P.G.*, cit., pp. 858–859, 862, 867, 869; F. BRICOLA, *Forme di tutela “ante delictum” e profili costituzionali della prevenzione*, cit., pp. 32–33; G. CORSO, *Processi costituzionali delle misure di prevenzione: aspetti teorici e prospettive di riforma.*, cit., pp. 136–138; G. CANEPA, *Aspetti criminologici delle misure di prevenzione con particolare riguardo alla l. 27 dicembre 1956, n. 1423*, cit., p. 113; I. MEREU, *Cenni storici sulle misure di prevenzione nell’Italia “liberale.”* cit., p. 206; M. NOBILI, *Le “informazioni” della pubblica sicurezza e la prova nel processo di prevenzione*, cit., pp. 238, 253–254; F. C. PALAZZO, *La recente legislazione penale*, 3^a, Padova, 1985, pp. 265, 271 e 276; M. PAVARINI, *Le fattispecie soggettive di pericolosità nelle ll. 27 dicembre 1956, n. 1423 e 31 maggio 1965, n. 575*, cit., p. 301; G. VASSALLI, *Misure di prevenzione e diritto penale*, cit., pp. 1604–1605.

⁷²⁶ D. PETRINI, *La prevenzione inutile*, cit., p. 193; G. AMATO, *Individuo e autorità, nella disciplina della libertà personale*, cit., p. 99 e 540; *Potere di polizia e potere del giudice nelle misure di prevenzione*, cit.,

Altro e indubbiamente più serio argomento di critica⁷²⁷ del sistema di prevenzione riguarda l'indubbio – anche se non automatico, né tantomeno comunque ineluttabile, avendo pur sempre il *prevenuto* la possibilità di diversamente determinarsi – *effetto criminogeno* delle misure di prevenzione, nella misura in cui alla violazione delle prescrizioni imposte con la loro applicazione corrispondono altrettante sanzioni penali, peraltro notevolmente inasprite nel tempo (almeno con riguardo all'*obbligo di soggiorno*).

L'idea-simbolo che incorpora tutto il dissenso nei confronti di qualsiasi forma di prevenzione *praeter delictum*, prima ancora che nei confronti di quello che l'ordinamento italiano si è dato, è quella della *Etikettenverschwindel*⁷²⁸ o truffa delle etichette, ovvero l'idea che le misure di prevenzione altro non siano che delle “pene mascherate”⁷²⁹.

Spostando lo sguardo sul secondo livello del dibattito dottrinale, ovvero quello più mirato alle singole norme o alle singole questioni applicative da queste nascenti, non è difficile accorgersi che esso ha – almeno in parte – seguito l'andamento delle pronunce della Consulta che, come più dettagliatamente già ricordato nel precedente sotto paragrafo, è stata ripetutamente investita di questioni riferite – per lo più – alla supposta violazione delle medesime norme costituzionali.

pp. 340–343; L. ELIA, *Libertà personale e misure di prevenzione*, cit., pp. 60–61; F. BRICOLA, *Forme di tutela “ante delictum” e profili costituzionali della prevenzione*, cit., pp. 34–35, 37; G. NEPPI MODONA, *Misure di prevenzione e presunzione di pericolosità*, cit.; G. CORSO, *Processi costituzionali delle misure di prevenzione: aspetti teorici e prospettive di riforma*, cit., pp. 134–136; M. NOBILI, *Le “informazioni” della pubblica sicurezza e la prova nel processo di prevenzione*, cit., p. 256; F. C. PALAZZO, *La recente legislazione penale*, cit., pp. 264–265, 276; su posizioni meno critiche, invece G. VASSALLI, *Misure di prevenzione e diritto penale*, cit., p. 1627–8; A. PAGLIARO, *Aspetti giuridici della prevenzione*, in *Indice pen.*, 1976, pp. 11–12.

⁷²⁷ D. PETRINI, *La prevenzione inutile*, cit., p. 194; G. AMATO, *Individuo e autorità, nella disciplina della libertà personale*, cit., pp. 231, 234–5, 242–3, 251, 293, 531–2; L. ELIA, *Libertà personale e misure di prevenzione*, cit., p. 65; F. BRICOLA, *Forme di tutela “ante delictum” e profili costituzionali della prevenzione*, cit., pp. 41–42; M. NOBILI, *Le “informazioni” della pubblica sicurezza e la prova nel processo di prevenzione*, cit., p. 242; L. STORTONI, *Profili costituzionali delle fattispecie penali previste dalla l. 27 dicembre 1956, n. 1423*, in CNPDS (a cura di), *Le misure di prevenzione*, cit., pp. 341–342; G. CANEPA, *Aspetti criminologici delle misure di prevenzione con particolare riguardo alla l. 27 dicembre 1956, n. 1423*, cit., p. 117; G. VASSALLI, *Misure di prevenzione e diritto penale*, cit., p. 1606; G. INSOLERA, *Considerazioni sulla nuova legge antimafia*, in *Pol. dir.*, 1982, p. 696; A. PAGLIARO, *Aspetti giuridici della prevenzione*, cit., p. 12; più in generale, sull'inefficacia delle misure di prevenzione, cfr. G. FIANDACA - E. MUSCO, *Dir. pen.. P.G.*, cit., p. 858 ss.

⁷²⁸ S. MOCCIA, *La perenne emergenza*, cit., p. 75 che però riferisce l'espressione alla fattispecie di prevenzione di cui all'art. 1 della l. 575/65, così come riformulata dall'art. 13 della l. 646/82.

⁷²⁹ sul punto, cfr. pure L. ELIA, *Libertà personale e misure di prevenzione*, cit., pp. 16–22; D. PETRINI, *La prevenzione inutile*, cit., p. 194.

Il particolare andamento del dibattito è stato felicemente così fotografato: gli autori attestati su posizioni di rigetto ad oltranza del sistema della prevenzione sono stati “impegnati in un gioco, per così dire, di rimessa: quando la Corte costituzionale è [stata] chiamata a pronunciarsi su una certa norma, l’atteggiamento della dottrina [si] è indirizzato a mostrare la scarsa razionalità o coerenza delle decisioni della Corte, più ancora che non a mettere in luce ambiti di incostituzionalità incontrovertibili”⁷³⁰.

In effetti, le singole questioni esaminate in dottrina⁷³¹ ricalcano quelle via via sollevate dai numerosi giudici di merito: 1) sotto il profilo del combinato disposto degli artt. 3 e 25 Cost., l’indeterminatezza dell’art. 1 della l. 1423/56 nell’individuare le categorie dei destinatari⁷³², nonché la discrezionalità riconosciuta al giudice ex art. 5 nell’imporre tutte le prescrizioni ritenute necessarie⁷³³ o di tenere determinati comportamenti dalla difficile individuazione in concreto⁷³⁴ (“vivere onestamente”, “non dare ragione di sospetti”); 2) sotto il profilo degli artt. 13 e 111 Cost., il residuo *difetto di giurisdizionalità* del sistema nel prevedere che la *diffida* (art. 1) ed il *f.d.v. obbligatorio* (art. 2) vengano adottati dall’Autorità di P.S.⁷³⁵, nonché la previsione della custodia cautelare in un carcere giudiziario quando penda, in casi di particolare gravità, il giudizio relativo all’applicazione della sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno (art. 6)⁷³⁶; 3) sotto il profilo dell’art. 27 Cost., il riferimento a *meri sospetti* operato da alcune norme della medesima legge e l’utilizzo quale compendio probatorio della pericolosità del soggetto di sentenze di assoluzione con formula dubitativa⁷³⁷; 4) ancora in riferimento all’art. 3 Cost., la ritenuta *eccessiva discrezionalità* nell’apprezzamento di al-

⁷³⁰ D. PETRINI, *La prevenzione inutile*, cit., p. 194.

⁷³¹ per una più dettagliata panoramica delle questioni affrontate dalla dottrina in parallelo alle decisioni della Consulta, cfr. *Ibid.*, pp. 195–6, sub nota 61.

⁷³² F. BRICOLA, *Forme di tutela “ante delictum” e profili costituzionali della prevenzione*, cit., p. 47; L. ELIA, *Libertà personale e misure di prevenzione*, cit., pp. 52–63; *Le misure di prevenzione tra l’art. 13 e l’art. 25 della Costituzione*, cit., pp. 946–7 e 949–951.

⁷³³ F. BRICOLA, *Forme di tutela “ante delictum” e profili costituzionali della prevenzione*, cit., p. 44.

⁷³⁴ *Ibid.*, pp. 49–51.

⁷³⁵ *Ibid.*, pp. 54–56; L. ELIA, *Libertà personale e misure di prevenzione*, cit., p. 64.

⁷³⁶ F. BRICOLA, *Forme di tutela “ante delictum” e profili costituzionali della prevenzione*, cit., p. 49; L. ELIA, *Libertà personale e misure di prevenzione*, cit., pp. 64–65.

⁷³⁷ F. BRICOLA, *Forme di tutela “ante delictum” e profili costituzionali della prevenzione*, cit., pp. 57–61.

cune circostanze o nell'adozione di taluni provvedimenti⁷³⁸; in ultimo 5) la ritenuta violazione, sotto diversi aspetti, del diritto di difesa ex art. 24 Cost.⁷³⁹.

2.2.7. Ancora sul dibattito in dottrina, con riferimento all'asserito ruolo del sospetto

Come accennato all'inizio del sotto paragrafo precedente, uno dei *leitmotiven* delle critiche più accese al sistema delle misure di prevenzione così come ridisegnato dal legislatore nel 1956 riguardava il ruolo asseritamente svolto dal *sospetto* sia nella tipizzazione delle categorie dei destinatari, sia nella concreta applicazione delle misure ai medesimi.

Il punto di partenza per una considerazione *serena* – anche se logicamente disallineata quanto a percezione di quel quadro normativo, trattandosi di riconsiderazione *ex post* svolta a distanza di decenni ed in un mutato clima culturale – su tale obiezione di fondo, che in qualche misura continua ad essere riproposta anche a fronte del profondamente mutato quadro normativo attuale, è l'ovvio rilievo che il termine sospetto non compariva nella formulazione dell'art. 1, né tra i presupposti applicativi delle misure più afflittive – infatti l'art. 3 richiedeva che il soggetto, oltre all'appartenenza ad una delle categorie tipizzate all'art. 1, non avesse cambiato condotta dopo la *diffida* del Questore e fossero “pericolose per la sicurezza pubblica o per la pubblica moralità” –, ma solo nell'art. 5, a proposito delle prescrizioni che il giudice doveva o poteva imporre al *prevenuto* in sede di applicazione della *sorveglianza speciale*.

Certamente diversa è la prospettiva – peraltro presa in considerazione dalla Consulta nel 1964⁷⁴⁰ – che l'applicazione in concreto della norma, ovvero la sussunzione dei comportamenti tenuti dal *proposto* potesse avvenire sulla base di meri sospetti. Ma la correttezza nell'applicazione della norma al caso concreto è affidata al giudice e non può certo essere posta in discussione in via pregiudiziale.

A tale obiezione, però, la medesima dottrina rispondeva che era pur sempre possibile che “così rigoroso richiamo ad elementi fattuali ‘riman[esse] un'astratta direttrice legislativa incapace di influenzare concretamente la prassi’: e ciò perché se il giudice

⁷³⁸ *Ibid.*, pp. 61–62.

⁷³⁹ M. NOBILI, *Le “informazioni” della pubblica sicurezza e la prova nel processo di prevenzione*, cit., p. 243 ss.

⁷⁴⁰ Corte cost., 4 marzo 1964, cit. nella parte in cui si afferma che le misure di prevenzione non debbano essere applicate “sul fondamento di semplici sospetti”, in quanto la loro applicazione “richiede una oggettiva valutazione di fatti”.

della prevenzione richiedesse seriamente elementi di fatto integranti corpose circostanze indiziarie, verrebbe virtualmente a raggiungere quella prova che gli consentirebbe di attivare il procedimento penale in luogo di quello di prevenzione”⁷⁴¹.

Senonché a tale ulteriore obiezione la risposta che si ritiene più equilibrata ed anche più tecnicamente corretta – sempre sul presupposto che il giudice non si renda sistematicamente partecipe di una sorta di immanente *conventio ad reprimendum* nei confronti del *proposto* – è quella formulata da Gallo, che vale la pena citare integralmente, in quanto capace di risolvere in via pressoché definitiva la questione:

Esiste sempre una zona che non è più semplice sospetto perché è fondata su circostanze di fatto vere e proprie, oggettive e controllabili, e non su atteggiamenti, o condotte di per sé prive di significato indiziante: tale, tuttavia, da non poter ancora essere assunta come prova, sia pure indiziaria, perché sprovvista dei requisiti che si richiedono sul piano probatorio per il cosiddetto procedimento logico-indiziario: quello che consente al giudice di raggiungere un convincimento di responsabilità non arbitrario. In altri termini, occorre innanzitutto richiamare la distinzione fra ‘sospettò ed ‘indiziò che la giurisprudenza della Cassazione ha elaborato [...] perché la differenza è oggettiva, ed è quella sopraindicata. E successivamente prendere atto che il procedimento logico-indiziano ha le sue regole ed i suoi limiti. Infatti, perché un giudizio di responsabilità si renda possibile con qualche certezza è indispensabile che il sillogismo indiziario, su cui si fonda, dimetta quel carattere di dubbio che è insito nella sua natura. Dato, infatti, che il sillogismo indiziano si basa su di una premessa maggiore che è un'affermazione di massima tratta dall'esperienza comune, questa come tale non può avere carattere di certezza: com'è noto, essa è proposta mediante l'espressione ‘di solito, secondo la comune esperienza, colui che ... ‘ (e segue la massima adattabile al caso di specie). La premessa minore, invece, è rappresentata dalla circostanza indiziante, che dev'essere rigorosamente accertata in fatto: e ciò perché, se fosse dubbia, l'illazione conseguente a due premesse dubbie non potrebbe che portare ad un risultato necessariamente dubbio. Ne consegue che il procedimento logico-indiziano, agli effetti di un giudizio di responsabilità, dev'essere ripudiato se non presenta nella massima tratta dall'esperienza comune (premesse maggiore) un margine di dubbio quanto più possibile vicino allo zero: e se le circostanze indizianti (premesse minore), rigorosamente provate in fatto, non sono così numerose e decisive da rendere il riferimento logico fra le due premesse (illazione) assolutamente inequivoco nel senso della responsabilità penale. Ciò che la giurisprudenza chiama ‘indizi gravi, precisi e concordanti’⁷⁴²

⁷⁴¹ così E. GALLO, *Voce Misure di prevenzione*, cit., p. 6 citando; G. FIANDACA, *Problematica dell'osceno e tutela del buon costume: profili penali, costituzionali e politico-criminali*, Padova, 1984, p. 26.

⁷⁴² E. GALLO, *Voce Misure di prevenzione*, cit., pp. 6–7.

potendosi concludere affermando che tra “sospetto, [...] ormai pacificamente bandito da ogni civile giuridica considerazione, e il procedimento logico-indiziano probatorio, significativo agli effetti della responsabilità penale, esiste quella *zona grigia intermedia* [cda] di circostanze di fatto, oggettive e controllabili, che, incapaci di provare di per se stesse la commissione di un delitto, sono però sufficienti”⁷⁴³ a fondare validamente la sussunzione in una delle categorie previste dall’art. 1 l. 1423/56.

In conclusione, tirando le fila del rapido esame dello stato del dibattito dottrinale che aveva accompagnato il primo trentennio di vita del sistema portante disegnato dal legislatore del 1956, val la pena di riprendere l’approccio *realista* – dai più criticato – assunto da Amato negli *anni di piombo* – ma ancor più valido alla luce degli accadimenti del decennio successivo, quando all’emergenza rappresentata dall’eversione interna si era sommata quella mafiosa – nel senso di una ritenuta irrinunciabilità dello strumento preventivo, per affermare con Gallo che “[è] giusto e doveroso che ci si batta per l’instaurazione del diritto desiderato, ma a patto di non trascurare frattanto la realtà del diritto positivo di cui è fatta la sostanza degli istituti. Ciò significa che, parallelamente al programma massimalistico di lungo termine, il giurista non può non preoccuparsi di quello più modesto, ma non meno importante, che tende ad adeguare di continuo, e quanto più possibile, il diritto dato ai principi garantistici della Costituzione”.

Appare, quello di Gallo, un richiamo alla pacatezza ed alla concretezza estensibile a tutto il sottosistema penale per la lotta alla criminalità organizzata, costellato com’è di ampi e crescenti spazi di indeterminatezza e di norme *borderline* rispetto ai principi costituzionali.

Tanto più che – come si vedrà appena oltre – a meno di un decennio dalla riformulazione della componente di base del sistema della prevenzione, il relativo corpo normativo avrebbe iniziato ad arricchirsi di successivi e sempre più rapidi innesti, forieri non solo di una maggior capacità di aggressione dei pericolosi fenomeni criminali alla base delle più volte ricordate *emergenze* – prima eversione e terrorismo, poi la mafia e, più in generale, la globalizzazione del crimine organizzato – , ma anche di ripetuti rinfocolamenti del già acceso dibattito dottrinale appena ripercorso.

⁷⁴³ *Ibid.*, p. 7.

2.3. L'intervento della legge 31 maggio 1965, n. 575 (c.d. legge antimafia)

Già nel precedente capitolo, parlando della lunga gestazione dell'introduzione di una fattispecie associativa *ad hoc* per contrastare la *mafia*, si era incidentalmente avuto modo di parlare della l. 575/65 e del ruolo che aveva giocato la giurisprudenza formata-si a proposito della sua applicazione nell'individuare il *modello associativo* poi sposato dal legislatore del 1982.

In realtà, però, la vera importanza di tale testo legislativo risiede nell'aver, per la prima volta, approntato uno strumento specificamente diretto al contrasto delle associazioni mafiose, sulla base della crescente consapevolezza della loro pericolosità. A tal proposito, si era altresì avuto modo di accennare alla spinta propulsiva generata, in tale direzione, dai lavori della prima Commissione parlamentare antimafia, istituita nel 1962⁷⁴⁴.

2.3.1. *L'impianto originario della c.d. legge antimafia*

Orbene, l'essenza dell'originario impianto legislativo della legge antimafia del 1965 consiste nell'aver esteso – ex art. 1 – il sistema delle misure di prevenzione “agli indiziati di appartenere ad associazioni mafiose”, persone a c.d. *pericolosità mafiosa*. Gli scostamenti dalla legge fondamentale non erano particolarmente numerosi, né tutto sommato significativi.

Infatti, l'art. 2 prevedeva che le misure più afflittive previste dalla l. 1423/56 – ovvero “quella della sorveglianza speciale e del divieto o dell'obbligo di soggiorno” – potessero “venir proposte dai procuratori della Repubblica, anche se non vi sia stata diffida, ferma restando la competenza a decidere stabilita nell'articolo 4 della legge precitata” (ovvero del Tribunale). In aggiunta al caso già previsto dall'art. 6 della l. 1423/56, l'art. 3 introduceva la possibilità di applicare un'ulteriore *misura cautelare* ai soggetti di cui all'art. 1 proposti per l'obbligo di soggiorno, nella pendenza del relativo procedimento di prevenzione, consistente nell'imposizione provvisoria dell'obbligo medesimo.

⁷⁴⁴ con l. 20 dicembre 1962, n. 1720.

L'art. 4 consentiva, poi, di procedere – fuori dei casi in cui fosse obbligatoria l'emissione del mandato di cattura – al fermo nei confronti degli indiziati di appartenere ad associazioni mafiose che fossero già stati diffidati ex art. 1 l. 1423/56, sempreché si trattasse di reato per cui il mandato di cattura potesse essere emesso; inoltre, al secondo comma, prevedeva la possibilità di raddoppiare “il termine di sette giorni per la proroga d[i detto] fermo”.

L'art. 5 introduceva il reato contravvenzionale di allontanamento abusivo dal comune di soggiorno obbligato, consentendo in tal caso l'arresto anche fuori dai casi di flagranza. Inoltre, l'art. 6 puniva più gravemente la guida senza patente o quando la patente fosse negata, sospesa o ritirata qualora il responsabile fosse persona già sottoposta a misure di prevenzione con provvedimento definitivo. E ancora, due nuove aggravanti sono introdotte dall'art. 7, quando l'autore sia persona già sottoposta a misura di prevenzione con provvedimento definitivo: la prima prevede un aumento di pena per i delitti di cui agli artt. 378, 379, 416 e 435 c.p., mentre la seconda, ad effetto speciale (le pene previste raddoppiano), riguarda le contravvenzioni previste dal codice in materia di armi e materie esplosive agli artt. 695, co. 1 e 696-699. Anche in questi casi è consentito l'arresto fuori dei casi di flagranza.

Sempre in materia di armi, l'art. 8 vieta la concessione – e se già concesse, ne prevede la revoca – delle relative licenze ai soggetti di cui all'art. 1. Quando poi omessa denuncia e porto abusivo riguardi “fucile mitragliatore o fucile a canne mozzate o bombe o altre materie esplosive” e siano commessi da sottoposti in via definitiva a misura di prevenzione, l'art. 9 prevede la triplicazione delle pene previste.

Infine, all'art. 10 viene previsto che una volta “definitivi, ai sensi dell'articolo 4 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, i provvedimenti di cui all'articolo 3 della legge stessa, decadono di diritto le licenze di polizia, di commercio, di commissionario astatore presso i mercati annonari all'ingrosso, le concessioni di acque pubbliche o di diritti ad esse inerenti, nonché le iscrizioni agli albi di appaltatori di opere o di forniture pubbliche di cui fossero titolari le persone soggette ai detti provvedimenti”.

Anche da una seppur breve analisi del testo originario della legge antimafia, non è difficile accorgersi di come essa fosse attagliata su di un modello di mafia ancora rurale. Inoltre, elevato era il livello di indeterminatezza della norma-base contenuta nell'art. 1, laddove non veniva fornita una definizione di associazione mafiosa. E sareb-

be stato proprio lo sforzo giurisprudenziale profuso per superare tale *handicap* iniziale a gettare le basi della definizione legale formulata con l'art. 416 *bis* c.p.

Dalla sua introduzione e sino al 1982, il testo della l. 575/65 non avrebbe subito modifiche di alcun genere. Né la Corte costituzionale sarebbe stata investita di alcuna questione, se non in un caso⁷⁴⁵ – relativo al trattamento sanzionatorio previsto dall'art. 6 per la guida senza patente, peraltro risolto con ordinanza nel senso della manifesta infondatezza della questione sollevata – di incostituzionalità, nemmeno con riguardo all'art. 1 della legge.

2.3.2. Ancora sul giudizio di pericolosità sociale e sugli standard probatori

Sino all'introduzione della fattispecie associativa punita dall'art. 416 *bis* c.p., la formulazione dell'art. 1 della *legge antimafia* rendeva comprensibilmente difficoltosa – e parallelamente criticabile in dottrina – la possibilità di esprimere un giudizio plausibile di pericolosità sociale nei confronti del *proposto*.

Nei primi anni di applicazione, ai forti dubbi in merito alla carente tassatività dell'art. 1 della l. 575/65, la Cassazione aveva risposto che “[i]l termine di 'associazione mafiosa' [...] ha nel linguaggio comune un significato univoco e limiti ben definiti[;] esso si richiama a noti fenomeni di grave antisocialità esattamente individuati e circoscritti sotto il profilo concettuale, sotto quello sociologico e sul piano legale. Pertanto, detta norma non contrasta con l'art 13 Cost, in quanto la legge nel determinare l'ambito di applicazione, cioè gli elementi idonei a provare l'appartenenza a tali associazioni non consente di dar rilievo a meri sospetti ma richiede la sussistenza di veri e propri 'indizi', cioè di quella categoria di elementi di prova che sono ricavati mediante procedimenti logico-induttivi da circostanze, fatti e comportamenti specifici e concreti che, come tali, sono suscettibili di analisi critica, contestazione e dimostrazione”⁷⁴⁶.

Di fatto, però, al netto della cripticità caratteristica di molte massime della Cassazione, non sfuggirà che la S.C. sembra confondere due piani distinti: il primo riguarda l'esistenza dell'entità associativa ed il secondo l'appartenenza del *proposto* alla prima.

Peraltro, l'anno precedente la Cassazione aveva già avuto modo di chiarire che “[n]on esiste uno *status* [cda] di indiziato od appartenente ad associazione mafiosa, che

⁷⁴⁵ Corte cost., 24 marzo 1971, n. 66, in *Gazzetta Ufficiale*, n. 87 del 7 aprile 1971.

⁷⁴⁶ Cass. pen., Sez. I, 29 ottobre 1969, n. 1458, CED Rv. 113791.

sia preesistente alla definitiva pronuncia giudiziale, nel senso che il giudice, nei confronti di un tale soggetto, ha il mero compito di accertarne la pericolosità concreta al fine di applicargli una misura di prevenzione”, nel senso che “tale status, invece, costituisce l'oggetto principale dell'indagine, nel senso che il giudice applica le misure di prevenzione indicate dalla legge 31 maggio 1965, n.575, solo dopo che – con indagine di fatto – ha accertato la sussistenza dello indizio di cui alla citata legge”⁷⁴⁷.

Insomma, se da un lato già a pochi anni dall'entrata in vigore della *legge antimafia* – e le pronunce citate sono le primissime in materia – la giurisprudenza di legittimità aveva già messo a fuoco il problema – insieme – del necessario giudizio di pericolosità e degli standard probatori necessari per potervi pervenire validamente, rifuggendo dai meri sospetti, dall'altra meno chiaro appariva il problema di dover preventivamente provare l'esistenza a monte di un'*associazione mafiosa* cui riferire la pericolosità medesima.

Senonché si è già avuto modo di soffermarsi, nel capitolo precedente, ripercorrendo brevemente la gestazione della fattispecie associativa introdotta dalla l. 646/82, sull'elaborazione giurisprudenziale operata proprio in materia di misure di prevenzione antimafia che aveva portato alla definizione dei caratteri tipici dell'associazione mafiosa così come poi recepiti dalla definizione legale contenuta nell'art. 416 *bis* c.p..

E, in effetti, in seguito all'introduzione di quest'ultima norma, sia la giurisprudenza di legittimità, sia una parte della dottrina, nel precisare meglio l'ambito di operatività dispiegata dall'art. 1 della legge antimafia, hanno contribuito ad attenuare la portata delle perplessità a gran voce manifestate dalla dottrina dominante circa la congenita indeterminatezza del meccanismo di rinvio contenuto nell'art. 1 l. 575/65.

Infatti, è stato chiarito che l'accertamento dell'appartenenza di cui parla la norma andava svolto su due piani ben distinti, che invero rispecchiano quelli propri dell'accertamento penale relativo al reato associativo corrispondente.

Il primo riguarda l'esistenza dell'associazione di tipo mafioso cui si assume appartenere l'indiziato proposto per l'applicazione di una misura di prevenzione, mentre il secondo pertiene più propriamente all'appartenenza del proposto all'associazione di cui si assume l'esistenza.

⁷⁴⁷ Cass. pen., Sez. I, 14 febbraio 1968, n. 261, CED Rv. 108405.

Sotto il primo profilo, già negli anni immediatamente successivi all'approvazione della l. 646/82 l'elaborazione giurisprudenziale aveva già stabilito la necessità della *prova certa* circa l'esistenza dell'associazione mafiosa, "sia pure derivant[e] da indizi, che dovranno presentare i caratteri della gravità, precisione e concordanza". E ciò in quanto si tratta "di un presupposto essenziale al quale collegare, con minore rigore probatorio, la partecipazione del proposto all'associazione stessa"⁷⁴⁸.

Per quanto attiene invece al requisito dell'attualità della pericolosità sociale dell'indiziato di appartenenza ad un'associazione mafiosa, va osservato come esso – a differenza di quanto stabilito dall'art. 3 della l. 1423/56 – non sia espressamente richiamato nella formulazione dell'art. 1 della legge antimafia. Sul punto, come si vedrà meglio in seguito, la giurisprudenza di legittimità ha assunto nel tempo posizioni apparentemente altalenanti.

2.3.3. *La giurisprudenza della Corte costituzionale sino alla riforma del 1988*

Come osservato nel sotto-sottoparagrafo precedente, la *legge antimafia* si era limitata ad estendere alla categoria dei *mafiosi* le norme della l. 1423/56. Tale meccanismo di rinvio ha sortito l'effetto di appuntare l'attenzione dei giudici di merito – oltre che, in parte, della dottrina, come si vedrà tra poco – sui contenuti della legge-base, omettendo di formulare questioni di incostituzionalità sul vero tallone d'Achille dell'impianto di base della l. 575/65, ovvero l'indeterminatezza del concetto di *associazione mafiosa*, almeno per gli oltre tre lustri durante i quali era mancata un'espressa definizione legale di tale tipologia associativa, poi introdotta dalla l. 646/82. Ma di tale aspetto si leggerà a breve, a proposito dello sviluppo del dibattito dottrinale sul punto.

In effetti, sino al 1988, le uniche pronunce della Consulta sulla l. 575/65 hanno riguardato aspetti o marginali – ovvero la più severa disciplina sanzionatoria prevista per la guida senza patente, ex art. 6 l. 575/65⁷⁴⁹ – o consequenziali alla sottoposizione alle misure antimafia, con particolare riferimento alla disciplina sulle decadenze conte-

⁷⁴⁸ R. BERTONI, *Rapporti sostanziali e processuali tra associazione mafiosa e fattispecie di prevenzione*, in *Cass. pen.*, 1986; sul punto, cfr. anche V. LOMONTE, *Strategie anticipate del contrasto*, cit., p. 1884.

⁷⁴⁹ Corte cost., 24 marzo 1971, cit.; 8 marzo 1984, n. 66, in *Gazzetta Ufficiale*, n. 81 del 21 marzo 1984.

nuta nell'art. 10 della legge medesima, peraltro nel testo nel frattempo già modificato dalla l. 646/82⁷⁵⁰.

Vale la pena soffermare brevemente l'attenzione su tale ultimo aspetto. All'inizio del 1987, il Consiglio di giustizia amministrativa per la regione Sicilia aveva denunciato la norma di cui all'art. 10, co. 1 e 3 per la ritenuta violazione degli artt. 3 e 27, co. 3 Cost., preceduto da analoga iniziativa del T.A.R. per la Lombardia risalente alla fine del 1985, che aveva prospettato censure con riferimento agli artt. 3, 4, 41 e 97 Cost..

Nella sintesi dei motivi di rimessione formulata dall'estensore della conseguente ordinanza con la quale veniva dichiarata la manifesta inammissibilità delle questioni sollevate, risulta che i giudici *a quibus* “dubita[va]no della compatibilità del vigente sistema normativo con i principi costituzionali della ragionevolezza, della imparzialità del diritto al lavoro, della umanità del sistema sanzionatorio nonché con le finalità rieducative delle misure di prevenzione e con la libertà di iniziativa economica privata in quanto il sistema stesso configura le dette sanzioni amministrative come conseguenze permanenti della misura di sicurezza [sic! trattasi forse di un *lapsus calami*?] ‘senza la previsione di un termine di durata (sia pure rapportato ad un multiplo della durata della misura di prevenzione) e, comunque, senza la previsione di una scadenza eventualmente suscettibile di provocare, da parte dell'autorità giudiziaria, un riesame della situazione di pericolosità a suo tempo affermata con la sottoposizione alla misura di prevenzione’, anche in riferimento alla oggettiva gravità della trasgressione ed al possibile intervenuto mutamento di condotta”⁷⁵¹.

La dichiarazione della manifesta inammissibilità si fonda sulla constatazione che le violazioni prospettate risiedevano non tanto in una norma determinata (contenuta nell'art. 10 denunciato), “ma nella lacuna costituita dall'omessa previsione di un termine di durata delle conseguenze riflettentesi sullo status di chi sia stato colpito dalla misura di prevenzione”⁷⁵² e che di fatto veniva richiesto al giudice costituzionale di operare un'integrazione del dato normativo che implicava scelte discrezionali, le quali competono solo al legislatore.

⁷⁵⁰ Corte cost., 12 novembre 1987, n. 450, in *Gazzetta Ufficiale*, del 16 dicembre 1987.

⁷⁵¹ *Ibid.*

⁷⁵² *Ibid.*

La Corte non si sbilancia e la norma, sul punto, non sarebbe cambiata sino alle modifiche apportate dalla l. 55/90⁷⁵³. Infatti, nella riformulazione dell'intero art. 10, al 5° comma avrebbe attribuito al giudice la facoltà di escludere l'operatività delle decadenze ivi previste – con esclusione delle licenze ed autorizzazioni di polizia relative ad armi, esplosivi e munizioni – quando per effetto delle stesse fossero venuti a mancare i mezzi di sostentamento all'interessato ed alla famiglia. Inoltre, l'art. 14, co. 3 della stessa legge avrebbe esteso gli effetti dell'intervenuta riabilitazione – a sua volta introdotta, come si vedrà, con la riforma del 1988 – anche alle decadenze previste dall'art. 10.

2.3.4. *Il dibattito in dottrina sulla legge antimafia sino al 1988*

In dottrina, il dibattito – in realtà non parallelo, ma “integrato”, per così dire, con quello più generale sulle misure di prevenzione personali – si era soffermato anzitutto sulla scarsa tassatività e sull'indeterminatezza della formula utilizzata nell'art. 1, laddove si faceva riferimento al concetto di *associazione mafiosa* senza che vi fosse alcunché, nella disposizione, che ne definisse i contorni.

E ciò, peraltro, in un contesto in cui – anche dopo la già ricordata istituzione della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla mafia del 1962⁷⁵⁴ – di tale fattispecie associativa si riteneva “pressoché impossibile”⁷⁵⁵ la definizione o si pensava non integrasse nemmeno gli estremi dell'associazione per delinquere punita ex art. 416 c.p., in quanto “spesso ne mancano persino i caratteri essenziali dato che numerose sono le attività, almeno apparentemente, lecite, attraverso le quali la mafia persegue finalità criminose”⁷⁵⁶.

Inoltre, la carenza di tassatività e di determinatezza della norma contenuta nell'art. 1 della *legge antimafia* si prestava ad un rilievo che, a ben vedere, conserva un certo *appeal* anche ai giorni nostri, soprattutto se si pensa al tormentato tema del concorso esterno in associazione mafiosa:

l'appartenenza, designando una relazione piuttosto che una condotta, rischia di investire (considerata la particolare natura dell'organizzazione mafiosa) anche

⁷⁵³ legge 19 marzo 1990, n. 55

⁷⁵⁴ istituita con legge 20 dicembre 1962, n. 1720.

⁷⁵⁵ E. GALLO, *Voce Misure di prevenzione*, cit., p. 13.

⁷⁵⁶ *Ibid.*

persone che, pur non facendo parte delle associazioni in senso attivo, siano costrette a tenere contatti con la mafia per evitarne le intromissioni o moderarne le pretese: persone che sono in realtà vittime dell'organizzazione mafiosa e non membri attivi di essa⁷⁵⁷.

Ma, almeno sotto questo profilo, le critiche si sopirono con l'introduzione dell'art. 416 *bis* nel codice penale, ovvero di una definizione legale con cui riempire di contenuto la categoria individuata dall'art. 1 della *legge antimafia*.

Sempre sotto il profilo della costituzionalità delle norme contenute nella l. 575/65, altra questione, sotto il profilo del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.) era stata sollevata in dottrina a proposito della scelta di affidare anche al Procuratore della Repubblica, oltre che al Questore, il potere di proposta e, per di più, con la possibilità, per entrambi, di procedervi senza la preventiva diffida del Questore medesimo, come previsto a quel tempo per la generalità delle categorie a c.d. *pericolosità comune*, che, quindi – si sosteneva – erano più favorevolmente trattate, offrendosi loro una *chance* di cambiare vita prima di essere colpite da una misura di prevenzione seriamente afflittiva della libertà personale⁷⁵⁸.

E ancora, si era sostenuto che l'aggravamento di pena previsto per alcuni reati quando l'autore ne fosse un soggetto colpito da sorveglianza speciale in quanto ritenuto indiziato di appartenenza ad associazione mafiosa – pur non essendo in contrasto con le norme della Carta fondamentale e, in particolare, con l'art. 27, co. 3 Cost. – era contrastante “con un fermo indirizzo di politica legislativa”:

In base a tale indirizzo, sul piano della scelta in astratto fra aumento di pena o ricorso alla misura di sicurezza, la legislazione penale si è espressa per l'aumento della pena allorché ha considerato le circostanze soggettive del fatto [...] e per la misura di sicurezza quando ha preso in esame qualità personali criminologicamente rilevanti dell'autore. Sicché [...] la previa sottoposizione a misura di pre-

⁷⁵⁷ G. CORSO, *L'ordine pubblico*, cit., pp. 343–344.

⁷⁵⁸ *Ibid.*, p. 342, che sul punto osserva: “Impostazione, riteniamo, molto formale e piuttosto ingenua, perché sopravvaluta il significato della diffida, che non viene intimata tanto per indurre il soggetto a cambiare condotta, quanto per porre in vita il presupposto per la sorveglianza speciale (così la dichiarazione resa dal capo della polizia alla commissione parlamentare antimafia: ‘Si deve ricorrere alla diffida quando questa sia la premessa per un altro provvedimento di polizia, come ad es. il soggiorno obbligato, altrimenti diffonderebbe un senso di sfiducia nei confronti della polizia. Ho quindi raccomandato ai questori di adottare la misura della diffida solo quando siano sicuri di trovarsi di fronte a un criminale, ma non abbiano prove contro di lui: in questa situazione difficile la diffida è premessa per passare poi al soggiorno obbligato’”).

venzione come sospetto mafioso, non avendo natura di circostanza personale collegata al fatto di reato commesso (guida senza patente, favoreggiamento, ecc.), ma solo rilievo criminologico attinente alla personalità complessiva, avrebbe dovuto essere assunta a base di una misura di sicurezza, piuttosto che di un aggravamento della pena⁷⁵⁹.

Altro capitolo di discussione riguardava la già ricordata questione del *sospetto*. Sul punto, il dibattito era particolarmente acceso proprio in virtù del dato letterale della disposizione di cui all'art. 1, che, appunto, faceva – e fa peraltro tuttora⁷⁶⁰ – espresso riferimento agli *indizi*. Inoltre, sempre su questa linea, il necessario rinvio alla legge penale per rinvenire un'ideale definizione di *associazione mafiosa* agli effetti della legge di prevenzione aveva creato “problemi di rapporti fra attività di prevenzione e attività punitiva”⁷⁶¹.

Pur risolvendo – in modo tecnicamente ineccepibile – la supposta equiparazione degli indizi richiesti dalla *legge antimafia* ai *meri sospetti* nel senso già prospettato in precedenza, con riferimento alla l. 1423/56 e pur fissando il confine tra il quadro indiziario necessario all'affermazione della penale responsabilità per il reato punito dall'art. 416 *bis* c.p. e quello – meno rigoroso – richiesto per l'applicazione delle misure di prevenzione nel raggiungimento della soglia di *gravità indiziaria*, è stato pur autorevolmente obiettato che “[d]a ciò, però, deriva che ancora una volta la legge finisce per assegnare alla prevenzione una funzione che ad essa non è propria; quella, cioè, di sopprimere alla difficoltà di raggiungere la prova di talune situazioni, colpendo comunque l'indiziato con provvedimenti afflittivi”⁷⁶².

Posta in questi termini, l'opinione è sicuramente suggestiva. In realtà essa pecca, però, di scarso realismo, in quanto si scontra con un quadro delinquenziale che richiede – e già al tempo in cui essa veniva sostenuta, richiedeva – una risposta certo equilibrata e rispettosa dei principi fondamentali dell'ordinamento – sulla scia e nei limiti ben precisi di quanto da sempre sostenuto dalla Corte costituzionale –, ma pur sempre forte e decisa.

⁷⁵⁹ *Ibid.*, pp. 344–345.

⁷⁶⁰ cfr. art. 4, co. 1, lett. b) e c) D.lgs. 6 settembre 2011, n. 159

⁷⁶¹ E. GALLO, *Voce Misure di prevenzione*, cit., p. 14.

⁷⁶² *Ibid.*, p. 15.

2.4. L'intervento della legge 22 maggio 1975, n. 152 sul sistema di prevenzione

La *Legge Reale* – così comunemente ricordata dal nome del Ministro di Grazia e Giustizia *pro tempore* proponente, Oronzo Reale – è la legge-simbolo della lotta al terrorismo nei c.d. *anni di piombo*. Essa interviene anche sul sistema della prevenzione, 1) estendendo l'applicazione delle norme contenute nella l. 575/65 e, quindi, di quelle della l. 1423/56 anche ai soggetti a c.d. *pericolosità politica*; 2) estendendo le medesime norme anche alle categorie di persone a *pericolosità comune* di cui ai nn. 2), 3) e 4) dell'art. 1 della l. 1423/56; introducendo per la prima volta nell'ordinamento italiano una misura di prevenzione *patrimoniale*.

2.4.1. *L'impianto originario della Legge Reale*

Per effetto dell'art. 18 della l. 152/75, alle *quattro categorie* da questo individuate – ed a cui il legislatore non avrebbe più posto mano sino al 2001 – viene estesa l'applicazione delle disposizioni contenute nella l. 575/65.

La *prima categoria* riguardava “coloro che [...] operanti in gruppi o isolatamente, pon[essero] in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato, con la commissione di uno dei reati previsti dal capo I, titolo VI, del libro II del codice penale [delitti di comune pericolo mediante violenza] o dagli articoli 284, 285, 286, 306, 438, 439, 605 e 630 dello stesso codice”.

La *seconda categoria* comprendeva, poi, “coloro che [...] a[vessero] fatto parte di associazioni politiche disciolte ai sensi della legge 20 giugno 1952, n. 645 [*associazioni fasciste*], e nei confronti dei quali debba ritenersi, per il comportamento successivo, che continuino a svolgere una attività analoga a quella precedente”. Sempre in tema di *associazioni fasciste*, la *terza categoria* ricomprendeva “coloro che [...] compi[ssero] atti preparatori, obiettivamente rilevanti, diretti alla ricostituzione del partito fascista ai sensi dell'articolo 1 della citata legge n. 645 del 1952, in particolare con l'esaltazione o la pratica della violenza”.

La *quarta categoria* è residuale rispetto alle precedenti, in quanto individuava, “fuori dei casi indicati nei numeri precedenti”, i “condannati per uno dei delitti previsti nella legge 2 ottobre 1967, n. 895 [“Disposizioni per il controllo delle armi”], e negli articoli 8 e seguenti della legge 14 ottobre 1974, n. 497 [“Nuove norme contro la criminalità”], e successive modificazioni, quando debba ritenersi, per il loro comportamento

successivo, che siano proclivi a commettere un reato della stessa specie col fine indicato nel precedente n. 1)”. Il riferimento alla legge del 1974, se non fosse per l’art. 8 – che, peraltro, modifica l’art. 9 della l. 1423/56 in tema di violazione delle prescrizioni imposte con la *sorveglianza speciale* – sarebbe quasi pleonastico, in quanto gli artt. dal 9 al 14 di quella legge sono tutti modificativi delle fattispecie di reato previste dalla l. 895/67.

Come si potrà ben osservare, le categorie così individuate fanno riferimento a soggetti che, nei contesti associativi di riferimento, svolgono ruoli *operativi*, cioè *esecutivi*. Ed è per questo motivo che il secondo comma dell’art. 18 estende le previsioni del comma precedente anche a quei soggetti – *istigatori, mandanti e finanziatori* – che, occupando nei medesimi contesti *ruoli superiori* (avuto riguardo alle particolari geometrie organizzative dei gruppi eversivi attivi negli *anni di piombo*), sarebbero rimasti esclusi dall’applicazione del sistema di prevenzione. Infine, l’ultimo comma dell’art. 18 fornisce la *definizione* di *finanziatore*, come di “colui il quale fornisce somme di denaro o altri beni, conoscendo lo scopo a cui sono destinati”.

Con l’art. 19 della l. 152/75 viene inaugurata la stagione della normazione *ad incastro* che avrebbe caratterizzato il sistema di prevenzione fino ai nostri giorni. Infatti, per effetto di tale disposizione, quelle contenute nella l. 575/65 venivano estese anche alle categorie di persone indicate ai nn. 2), 3) e 4) dell’art. 1 l. 1423/56. Allo scopo, poi, di non estromettere completamente il Questore dal circuito della prevenzione, il secondo comma dell’art. 19 fa obbligo alla *polizia giudiziaria* di “comunicare [...] le segnalazioni rivolte al procuratore della Repubblica” anche al Questore.

L’art. 20 contribuiva ad integrare ancor più il ruolo della magistratura requirente nel sistema della prevenzione, attribuendo al Procuratore della Repubblica – oltre alla facoltà di farsi promotore delle proposte di applicazione delle misure più afflittive – anche possibilità di “compiere, sia direttamente sia a mezzo della polizia giudiziaria, tutte le indagini necessarie ai fini dell’attuazione dei precedenti articoli 18 e 19 con l’osservanza delle norme stabilite per l’istruzione sommaria”.

A ben vedere, quindi, il combinato disposto degli artt. 19 e 20 segnala una scelta importante operata dal legislatore, ovvero quella di assegnare – affiancandolo a quello già svolto dall’Autorità di P.S. – un ruolo centrale, nell’economia del sistema di prevenzione, anche alla magistratura requirente, così completando, da una parte, quel pro-

cesso di necessaria *giurisdizionalizzazione* della materia richiesta dalla Corte costituzionale nel 1956 ed avviato già con la l. 1423/56 e creando, dall'altra, un *condominio* tra Autorità di P.S. ed Autorità Giudiziaria che sarebbe durato, pur con alterne vicende, sino ai nostri giorni.

Ma l'impostazione appena segnalata si segnala anche per un altro importante motivo, ovvero per l'aver integrato di diritto il sistema della prevenzione nel sottosistema penale per la criminalità organizzata così come oggi lo conosciamo.

Infine occorre esaminare il combinato disposto degli artt. 22-24 della l. 152/75, che – come già anticipato – introduce una *proto-misura* di prevenzione *patrimoniale*, ovvero quella della *sospensione provvisoria dall'amministrazione dei beni*. Infatti, il primo comma dell'art. 22 consentiva al giudice di “aggiungere” alla sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno la “sospensione provvisoria dall'amministrazione dei beni personali, esclusi quelli destinati all'attività professionale o produttiva quando ricorrono sufficienti indizi che la libera disponibilità di essi da parte delle persone indicate negli articoli 18 e 19 agevoli comunque la condotta, il comportamento o l'attività socialmente pericolosa prevista nelle norme suddette”. Il comma successivo della medesima disposizione autorizza il giudice ad applicare tale misura patrimoniale *anche da sola*, “se ritiene che essa sia sufficiente ai fini della tutela della collettività”.

Il successivo art. 23 regolava la *curatela* dei beni ricadenti nel provvedimento di *sospensione temporanea*. A prescindere dai profili procedurali⁷⁶³, è importante sottolineare come, mentre non venivano disciplinate le indagini patrimoniali prodromiche all'applicazione della misura sospensiva, venisse invece affidato al *curatore speciale* il compito di svolgerle *ex post*, “anche ai fini di carattere penale”.

⁷⁶³ disciplinati nei primi due commi dell'art. 23, il cui testo originario era il seguente: art. 23 – “Con il provvedimento con cui applica la sospensione temporanea dall'amministrazione dei beni il giudice nomina un curatore speciale scelto tra gli iscritti negli albi degli avvocati, dei procuratori legali, dei dottori commercialisti o dei ragionieri.

Al curatore si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni degli articoli 28, 29, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48 e 88 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 [legge fallimentare], sostituito al tribunale fallimentare il tribunale che ha pronunciato il provvedimento e al giudice delegato un giudice di detto tribunale delegato dal presidente.

Il curatore, entro un mese dalla nomina, deve presentare una relazione particolareggiata sui beni della persona socialmente pericolosa, indicandone il preciso ammontare e la provenienza, nonché sul tenore della vita di detta persona e della sua famiglia e su quanto altro può eventualmente interessare anche ai fini di carattere penale”

Per effetto dell'art. 24, infine, il rispetto della misura della *sospensione temporanea* veniva assistito da severe sanzioni penali, avendo introdotto, tale disposizione, una nuova figura di reato che puniva la persona destinataria del provvedimento sospensivo "la quale con qualsiasi mezzo, anche simulato, elud[esse] o tenta[sse] di eludere l'esecuzione del provvedimento", nonché "chiunque, anche fuori dei casi di concorso nel reato, aiuta[sse] la persona indicata a sottrarsi all'esecuzione del provvedimento".

2.4.2. *La giurisprudenza della Corte costituzionale*

Diversamente da quanto accaduto per la *legge antimafia*, anche se solamente in un caso e congiuntamente alla contestazione in radice dell'intero sistema di prevenzione, si è posta una questione di costituzionalità relativa ad una sola delle categorie di persone introdotte dall'art. 18 della legge 152/75, la prima.

Con ordinanza del dicembre 1978, il Tribunale di Roma aveva sollevato, insieme ad altra già esaminata a proposito della l. 1423/56, questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 18, n. 1 della Legge Reale ed alla supposta violazione dell'art. 25, co. 3 Cost. Vale la pena ripercorrere il ragionamento seguito dalla Corte nella già ricordata sentenza 177/80⁷⁶⁴ con cui dichiara non fondata la questione, anche perché – come si vedrà – la motivazione contiene un *obiter dictum* relativo alla valutazione del materiale probatorio nei giudizi di prevenzione.

Nell'ordinanza di rimessione, il giudice *a quo* muove dal presupposto assolutamente incontestabile che gli *atti preparatori* cui fa riferimento l'art. 18 al n. 1 "non debbono rivestire, rispetto alla direzione specificata dalla norma, gli estremi della idoneità e della univocità", perché, diversamente, "verrebbe commesso uno dei reati elencati". Proseguendo nel proprio ragionamento, il Tribunale di Roma ricorda che la distinzione tra *atti preparatori* ed *atti esecutivi* contemplata nel codice Zanardelli in tema di tentativo era poi stata abbandonata nel codice Rocco ancora vigente, in quanto "il legislatore del 1930 (come espressamente risulta dalla relazione al re sul C.P. (n. 39)) [l'aveva] ritenuta inidonea a risolvere il difficile problema, appunto del tentativo"⁷⁶⁵. E quindi "In palese contraddizione con se stesso il legislatore' del 1975 avrebbe [...]

⁷⁶⁴ Corte cost., 16 dicembre 1980, cit.

⁷⁶⁵ *Ibid.*, nel riassunto della questione posta dal Tribunale di Roma, così come formulato dall'estensore della sentenza.

‘riesumato lo sfuggente concetto di atto preparatorio, ‘senza in alcun modo determinare mediante limiti o specificazioni di contenuto della norma, in che cosa consista l'atto preparatorio di un reato’”⁷⁶⁶.

La Corte contesta tale ragionamento – invero suggestivo – sostenendo che se da una parte era pur rispondente al vero “che il legislatore del 1930, obbedendo a sollecitazioni politiche dell'epoca, aveva ritenuto di allargare l'area del tentativo punibile redigendo il testo dell'art. 56 del codice penale, non è men vero che gran parte della dottrina e della giurisprudenza [avevano] dimostrato l'illusorietà del proposito che, con quel mezzo, si intendeva attuare”, nel senso che gli “atti idonei diretti in modo non equivoco a commettere un delitto’ possono essere esclusivamente atti esecutivi, in quanto se l'idoneità di un atto può denotare al più la potenzialità dell'atto a conseguire una pluralità di risultati, soltanto dall'inizio di esecuzione di una fattispecie delittuosa può dedursi la direzione univoca dell'atto stesso a provocare proprio il risultato criminoso voluto dall'agente”⁷⁶⁷.

Proseguendo nel ragionamento, ricorda la Corte che – come indicato da dottrina e giurisprudenza – la conferma di tale interpretazione dell’art. 56 c.p. in tema di rilevanza e limiti del tentativo punibile discende dalla lettura dell’art. 115 c.p., disposizione da cui “si deduce anche la (possibile) rilevanza per l'ordinamento di atti che ancora non sono esecutivi di una fattispecie criminosa, ma che, a partire dalla prima manifestazione esterna del proposito delittuoso, predispongono i mezzi e creano le condizioni per il delitto. Si tratta, appunto, degli atti preparatori, che vengono presi in considerazione dal citato art. 115 cod. pen. in via normale per l'applicazione di misure di sicurezza, fatti salvi i casi in cui, in via di eccezione, la legge li preveda come figure autonome di reato”⁷⁶⁸.

Da tale assunto e dal fatto che, quindi, “la distinzione tra tentativo punibile ed atto preparatorio è certamente percepibile e che l'atto preparatorio consiste in una manifestazione esterna del proposito delittuoso che abbia un carattere strumentale rispetto alla realizzazione, non ancora iniziata, di una figura di reato”, la Corte afferma che le fattispecie descritte dall'art. 18, n. 1, della legge n. 152/75 hanno “i necessari requisiti di

⁷⁶⁶ *Ibid.*

⁷⁶⁷ *Ibid.*

⁷⁶⁸ *Ibid.*

determinatezza”: infatti – si aggiunge – “[g]li atti preparatori [...] sono riferiti ad una pluralità di figure di reato tassativamente indicate, sottolineandosi in tal modo l'accennato carattere strumentale dell'atto preparatorio medesimo, sottolineatura ulteriormente ribadita con l'inciso ‘obiettivamente rilevanti’, che richiama non solo e non tanto il dato, ovvio, della rilevanza esterna dell'atto quanto la sua significatività rispetto al fine delittuoso perseguito dall'agente”⁷⁶⁹.

Se quindi la fattispecie contestata deve ritenersi sufficientemente determinata, rispecchiando, “ la [sua] latitudine [...] una scelta che compete solo al legislatore”⁷⁷⁰, la Corte non nega che possano sorgere difficoltà in sede applicativa, ma ritiene esorbitante dai propri compiti quello di indicarne la soluzione. Incidentalmente afferma, però, che “gli atti preparatori [...] in tanto possono venire in considerazione per l'applicazione di misure di prevenzione in quanto non costituiscano figure autonome di reato (ci si riferisce, in particolare, ai reati associativi) e che il materiale probatorio ritenuto inidoneo o insufficiente per fondare una affermazione di responsabilità in ordine a taluna di siffatte figure di reato” – ed è questo il passaggio cui prima ci si riferiva – “non può essere diversamente valutato quando si tratti di accertare, per l'applicazione di misure di prevenzione, la sussistenza del medesimo atto preparatorio”⁷⁷¹.

Tale ultimo principio, affermato – appunto – in via puramente incidentale – è estensibile a tutta la materia della prevenzione e la sua applicazione – quando assicurata – contribuisce ad allontanare gli standard probatori adottati dall'area del mero sospetto.

2.4.3. *Il dibattito in dottrina sulla Legge Reale*

Un primo capitolo di dibattito riguardava la categoria presa in considerazione al n. 2) dell'art. 18, co. 1 della l. 152/75. In particolare, l'obiezione mossa era per certi versi simile – pur se diversamente articolata in quanto relativa a fattispecie più orientate al *fatto* che al *soggetto* – a quella già generalmente formulata a proposito dell'art. 1 della *legge antimafia*: “condizionare l'applicazione della misura ad un'attività di ‘partecipazione ad associazioni fasciste’, senza che ciò comporti condanna penale, significa an-

⁷⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁷⁰ *Ibid.*

⁷⁷¹ *Ibid.*

corare la misura al semplice sospetto di appartenenza a quelle associazioni”⁷⁷², sul rilievo che la fattispecie sottesa alla predetta categoria “sia integrata da un’attività identica a quella della precedente ‘partecipazione’ all’associazione disciolta”⁷⁷³. Nel rigettare tale impostazione, è stato autorevolmente affermato che se l’associazione è stata disciolta, significa che essa non esiste più in quanto tale. A riprova di tale assunto militerebbe l’uso dell’aggettivo “analogo” anziché quello di “identica” riferito all’attività precedentemente svolta nell’ambito della disciolta associazione⁷⁷⁴.

Altri rilievi erano stati mossi al riguardo delle categorie di cui ai numeri 1) e 3) del già ricordato art. 18, co. 1 della 152/75. Il primo era già stato osservato esaminando l’ordinanza del Tribunale di Roma del 1978 con cui era stata sollevata questione di costituzionalità⁷⁷⁵ proprio in relazione alla prima delle due categorie, con riferimento alla *riesumazione* della nozione di *atti preparatori*⁷⁷⁶. Oltre a quanto argomentato dall’estensore della già ricordata sentenza n. 177/80 della Corte cost., è stato osservato a tal proposito come debba escludersi “che possa sorgere un qualsiasi problema di rapporti fra queste fattispecie e quelle di tentativo e di attentato”⁷⁷⁷ – come invece da altri sostenuto⁷⁷⁸ – in quanto entrambi gli istituti “prendono vita dal momento in cui l’attività entra nella fase esecutiva”⁷⁷⁹. Semmai, “il solo problema di rapporti, che effettivamente

⁷⁷² E. GALLO, *Voce Misure di prevenzione*, cit., p. 15.

⁷⁷³ *Ibid.*; sul punto, cfr. F. C. PALAZZO, *La recente legislazione penale*, cit., p. 154.

⁷⁷⁴ E. GALLO, *Voce Misure di prevenzione*, cit., p. 16; sul punto, l’autore osserva: “D’altra parte, l’art. 1 della l. n. 645/1952 incrimina la riorganizzazione del partito fascista nell’attività di gruppi di persone non inferiori a cinque che perseguono le finalità antidemocratiche proprie del partito fascista mediante una serie di attività alternative. Ebbene, se una singola persona, disciolta la precedente associazione, compie «manifestazioni esteriori di carattere fascista», per di più «denigrando i valori della Resistenza ed esaltando la violenza», è lecito ritenere che egli, così comportandosi, svolge attività analoga alla precedente. Egli, però, non inserisce quel suo comportamento in pubbliche riunioni (art. 5), non fa propaganda per la costituzione di associazioni aventi le caratteristiche e le finalità di cui all’art. 1 (art. 4), non agisce nel contesto di associazioni, movimenti o gruppi di almeno cinque persone (art. 1), e perciò non commette alcun illecito penale. Quelle manifestazioni, tuttavia, specie se confortate da un’indagine criminologica ed ambientale, possono mettere in luce una disposizione alla commissione di alcuno dei reati previsti dalla l. n. 645/1952 e perciò consentire quel giudizio prognostico che è alla base della pericolosità. Non dunque «sospetti», ma precise circostanze di fatto, e assoluta autonomia rispetto alle attività costitutive dell’illecito penale”.

⁷⁷⁵ Corte cost., 16 dicembre 1980, cit.

⁷⁷⁶ F. C. PALAZZO, *La recente legislazione penale*, cit., p. 155.

⁷⁷⁷ E. GALLO, *Voce Misure di prevenzione*, cit., p. 16.

⁷⁷⁸ come invece sostenuto da F. C. PALAZZO, *La recente legislazione penale*, cit., p. 156.

⁷⁷⁹ E. GALLO, *Voce Misure di prevenzione*, cit., p. 16, che cita *Attentato (Delitto di)*, *Noviss. dig. it. - Appendice*, vol. I, Torino, 1980; Cass. pen., Sez. I, 27 novembre 1968, n. 1569, in *Arch. pen.*, 1970, II, 8; Cass. SS. UU. penali, 18 marzo 1970, n. 1, in *Giust. pen.*, 1971, II, 328-329; l’autore aggiunge che “[...] anzi [...], formulando queste fattispecie, il legislatore ha preso indirettamente decisa posizione nella disputa sulla natura dei delitti di attentato, tenuta ancora aperta da qualche voce di minoranza, escludendo

si pone, tra fattispecie preventive e le poche fattispecie che eccezionalmente incriminano attività preparatoria (per es.: artt. 304, 305, 306 c.p.), propone ipotesi di concorso apparente di norme[,] che va risolto a favore della norma penale punitiva”⁷⁸⁰.

Altro problema interpretativo affrontato dalla dottrina riguarda il requisito della *direzione* degli atti, ovvero se esso vada inteso in senso soggettivo oppure oggettivo. Una parte autorevole della dottrina si era attestata sulla prima posizione, chi facendo perno sul rinvio che nel n. 4) dell’art. 18, co. 1 si fa “al fine indicato nel precedente numero 1”⁷⁸¹, chi invece sostenendo che, in caso contrario – ovvero attribuendo al ricordato requisito valore oggettivo – “tutta la fattispecie entrerebbe in crisi, dato che non [sarebbe] possibile stabilire l’effettiva direzione oggettiva degli atti se non quando essi sono entrati nella fase esecutiva e tipica: e si applicherebbe allora la fattispecie punitiva”⁷⁸².

Nel pervenire alla conclusione che le fattispecie di cui ai numeri 1) e 3) dell’art. 18, co. 1 “abbia[no] un valore squisitamente sintomatico e che, proprio per questo [loro] carattere, si distingu[ano] nettamente da quella repressiva”⁷⁸³, la stessa autorevole dottrina ritiene che non sia necessario dimostrare – perché venga integrata la fattispecie preventiva in esame – né l’univocità degli atti, né la loro *obiettiva adeguatezza* alla realizzazione dello scopo⁷⁸⁴. E ciò, sotto il profilo dell’univocità, in quanto questa “non può andare disgiunta dalla idoneità”⁷⁸⁵, ricordando anche che “[d]el resto, non è possibile stabilire l’univocità della direzione degli atti, se non quando (ancora una volta) essi non hanno raggiunto l’area esecutiva: ma a quel punto sono anche idonei”⁷⁸⁶. Mentre,

la punibilità degli atti preparatori”. Con riferimento alla posizione minoritaria, lo stesso autore cita G. ZUCCALÀ, *Profili del delitto di attentato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1977; G. ZUCCALÀ, *Sul preteso principio di necessaria offensività*, *Studi in memoria di G. Delitala*, vol. III, Milano, 1984 mentre, conformemente a tale posizione E. GALLO, *Principio di offensività e delitti di attentato (note ai margini di una polemica)*, cit.

⁷⁸⁰ E. GALLO, *Voce Misure di prevenzione*, cit., p. 16.

⁷⁸¹ F. C. PALAZZO, *La recente legislazione penale*, cit., p. 157.

⁷⁸² E. GALLO, *Voce Misure di prevenzione*, cit., p. 16.

⁷⁸³ *Ibid.*

⁷⁸⁴ come invece sostenuto da F. C. PALAZZO, *La recente legislazione penale*, cit., p. 162.

⁷⁸⁵ E. GALLO, *Voce Misure di prevenzione*, cit., p. 16; l’autore così ulteriormente argomenta: “abbiamo, anzi, altrove dimostrato, attraverso i lavori preparatori, che il requisito fu aggiunto all’ultimo momento per dare qualche soddisfazione alle richieste dei nostalgici dell’attività esecutiva che ne pretendevano la reintroduzione, salvando soltanto l’univocità dalla più complessa formula proposta da E. Ferri”, richiamando *Il delitto di attentato nella teoria generale del reato*, Milano, 1966, p. 297; *Attentato (Delitto di)*, cit., p. 572 ss.

⁷⁸⁶ E. GALLO, *Voce Misure di prevenzione*, cit., p. 16.

sotto il profilo dell'*obiettiva adeguatezza*, la stessa dottrina sostiene che essa “va esclusa per l'ovvia ragione che si tratterebbe sicuramente, in tal caso, di atto *idoneo*, se *adeguato a realizzare lo scopo*”⁷⁸⁷. Ad ulteriore dimostrazione di quanto sostenuto, la dottrina citata sottolinea come la norma esiga che siano compiuti “atti obiettivamente *rilevanti*” – “e non, quindi, *adeguati*”⁷⁸⁸ – “ad evitare che si finisca per considerare la sola intenzione attraverso atti qualsivoglia assolutamente insignificanti”⁷⁸⁹.

In ultima analisi, al termine di tale articolatissima ricostruzione, Gallo esclude che “l'interpretazione soggettiva degli atti preparatori possa dare rilevanza a meri sospetti, una volta che si devono assumere ad indici di pericolosità precise circostanze di fatto ‘obiettivamente rilevanti’ e significative”, in ciò differenziandosi da opposta ed altrettanto autorevole posizione⁷⁹⁰.

2.5. Le misure patrimoniali introdotte della legge 13 settembre 1982, n. 646

Come già si è avuto modo di osservare nel capitolo precedente, ripercorrendo le tappe che portarono all'introduzione della fattispecie associativa mafiosa nell'ordinamento penale italiano, la l. 646/82 segna un punto di svolta di particolare rilevanza nella lotta alla criminalità organizzata anche – e verrebbe da aggiungere, soprattutto – per aver dotato il sistema della prevenzione di efficaci – seppur perfezionabili ed, in effetti, poi nel tempo perfezionati – strumenti di aggressione ai patrimoni di provenienza illecita, che rappresentano al tempo stesso punto di forza e punto di debolezza di ogni organizzazione criminale, come non era sfuggito a chi osservava, a quel tempo, che “il vero tallone d'Achille delle organizzazioni mafiose [sta] nelle tracce che

⁷⁸⁷ *Ibid.*

⁷⁸⁸ *Ibid.*

⁷⁸⁹ *Ibid.*, pp. 16–17; l'autore così prosegue argomentando: “Occorre, cioè, che gli atti abbiano un notevole rilievo obiettivo, tale da poter essere ritenuti serventi «ma non adeguati o idonei» allo scopo, una volta che quest'ultimo sia stato sicuramente identificato quale traguardo della soggettiva direzione dell'attività”, per poi interpretare nel senso appena indicato la già ricordata sentenza n. 177/80 della Corte cost. nella parte in cui l'estensore scriveva che “l'atto preparatorio consiste in una manifestazione esterna del proposito delittuoso che abbia un carattere strumentale (e, quindi - precisa Gallo - servente, ma non adeguato) rispetto alla realizzazione, non ancora iniziata, di una figura di reato” e che - aggiunge Gallo - l'obiettiva rilevanza degli atti va interpretata come “significatività rispetto al fine delittuoso perseguito dall'agente.”

⁷⁹⁰ G. FIANDACA - E. MUSCO, *Dir. pen.. P.G.*, cit., p. 869.

lasciano dietro di sé i grandi movimenti di denaro connessi alle attività criminose più lucrose”⁷⁹¹.

Di tale implementazione, la legge – il cui *nomen iuris* è invero interamente dedicato a questo aspetto⁷⁹² – si occupa con l’intero Capo II (artt. 10 – 24)⁷⁹³. Peraltro, del disposto degli artt. 9 – 12 ci si è già occupati nel sotto-sottoparagrafo relativo alla l. 1423/56, in quanto modificativi di alcune disposizioni ivi contenute.

L’art. 13 sostituisce l’art. 1 della l. 575/65⁷⁹⁴, che viene così ad assumere un contenuto coerente con la formulazione dell’ultimo comma dell’art. 416 *bis* c.p., secondo la logica già esaminata a proposito di tale ultima fattispecie criminosa.

L’art. 14 introduce nella l. 575/65 gli artt. 2 *bis*⁷⁹⁵, 2 *ter*⁷⁹⁶ e 2 *quater*⁷⁹⁷, che disciplinano rispettivamente 1) le *indagini patrimoniali*, 2) i correlativi *aspetti patrimo-*

⁷⁹¹ G. FALCONE - G. TURONE, *Tecniche di indagine in materia di mafia*, cit.

⁷⁹² “Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazioni alle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, 10 febbraio 1962, n. 57 e 31 maggio 1965, n. 575”.

⁷⁹³ Il Capo I (artt. 1 – 9) riguarda, oltre che l’introduzione dell’art. 416 *bis*, una serie nutrita di modifiche al codice penale ed a quello di rito allora vigente, il Capo III (artt. 25 – 31) riguarda le “disposizioni fiscali e tributarie” e, da ultimo, il Capo IV (artt. 32 – 25) si occupa dell’”istituzione di una [nuova] commissione parlamentare sul fenomeno della mafia”.

⁷⁹⁴ nel nuovo testo, l’art. 1 della l. 575/65 recita: “La presente legge si applica agli indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso, alla camorra o ad altre associazioni, comunque localmente denominate, che perseguono finalità o agiscono con metodi corrispondenti a quelli delle associazioni di tipo mafioso”

⁷⁹⁵ nel testo originario, l’art. 2 *bis* così disponeva:

“art. 2 *bis* – Il procuratore della Repubblica o il questore competente a richiedere l'applicazione di una misura di prevenzione procedono, anche a mezzo della polizia tributaria della guardia di finanza, ad indagini sul tenore di vita, sulle disponibilità finanziarie e sul patrimonio, anche al fine di accertarne la provenienza, delle persone nei cui confronti possa essere proposta una misura di prevenzione perché indiziate di appartenere ad associazioni di tipo mafioso o ad alcuna delle associazioni previste dall'articolo 1. Accertano fra l'altro se le suddette persone siano titolari di licenze di polizia, di commercio, di commissionario astatore presso mercati anonari all'ingrosso, di concessione di acque pubbliche e diritti inerenti, nonché se risultino iscritte ad albi professionali, di appaltatori di opere o forniture pubbliche o all'albo nazionale dei costruttori.

Le indagini sono effettuate anche nei confronti del coniuge, dei figli e di coloro che nell'ultimo quinquennio hanno convissuto con le persone indicate nel comma precedente, nonché nei confronti delle persone fisiche o giuridiche, associazioni od enti del cui patrimonio dette persone risultino poter disporre in tutto o in parte, direttamente o indirettamente.

Il procuratore della Repubblica e il questore, a mezzo della polizia tributaria, possono richiedere ad ogni ufficio della pubblica amministrazione e ad ogni istituto di credito pubblico o privato le informazioni e copia della documentazione ritenuta utile ai fini delle indagini nei confronti dei soggetti di cui ai commi precedenti. Previa autorizzazione del procuratore della Repubblica indicato nel primo comma, gli ufficiali di polizia tributaria possono procedere al sequestro della documentazione con le modalità di cui agli articoli 338, 339 e 340 del codice di procedura penale”.

⁷⁹⁶ nel testo originario, l’art. 2 *ter* così disponeva:

“art. 2 *ter* – Nel corso del procedimento per l'applicazione di una delle misure di prevenzione previste dall'articolo 3 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 iniziato nei confronti delle persone indicate nell'articolo 1, il tribunale, ove necessario, può procedere ad ulteriori indagini oltre quelle già compiute a norma dell'articolo precedente.

niali del procedimento di prevenzione davanti al competente Tribunale e 3) le forme del sequestro di prevenzione.

2.5.1. L'originaria disciplina delle indagini patrimoniali

In particolare, l'art. 2 *bis* individua a) le autorità competenti a procedere alle *indagini patrimoniali*, b) i soggetti che potevano esservi sottoposti, c) l'*oggetto* delle medesime e d) i *poteri* conferiti alle autorità procedenti.

Nell'impianto originario del sistema di prevenzione patrimoniale, alle relative indagini potevano procedere il Procuratore della Repubblica o il Questore competenti a richiedere l'applicazione di prevenzione personale, che allo scopo potevano avvalersi della sola *polizia tributaria*, almeno sino all'intervento delle modifiche disposte dalla legge 19 marzo 1990, n. 55.

Destinatari delle indagini erano gli indiziati di appartenere alle associazioni indicate nell'art. 1 della l. 575/65, così come riformulato dal già ricordato art. 13 della l. 646/82. Poiché l'esperienza aveva insegnato che i diretti interessati risultavano, di norma, nullatenenti e che beni ed attività erano sovente intestati a *prestanome*, l'art. 2 *bis* prevedeva che fossero altresì destinatari delle medesime indagini il coniuge, i figli e co-

Salvo quanto disposto dagli articoli 22, 23 e 24 della legge 22 maggio 1975, n. 152, il tribunale, anche d'ufficio, ordina con decreto motivato il sequestro dei beni dei quali la persona nei confronti della quale è stato iniziato il procedimento risulta poter disporre, direttamente o indirettamente, e che sulla base di sufficienti indizi, come la notevole sperequazione fra il tenore di vita e l'entità dei redditi apparenti o dichiarati, si ha motivo di ritenere siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego.

Con l'applicazione della misura di prevenzione il tribunale dispone la confisca dei beni sequestrati dei quali non sia stata dimostrata la legittima provenienza. Nel caso di indagini complesse il provvedimento può essere emanato anche successivamente, ma non oltre un anno dalla data dell'avvenuto sequestro. Il sequestro è revocato dal tribunale quando è respinta la proposta di applicazione della misura di prevenzione o quando è dimostrata la legittima provenienza dei beni.

Se risulta che i beni sequestrati appartengono a terzi, questi sono chiamati dal tribunale, con decreto motivato, ad intervenire nel procedimento e possono, anche con l'assistenza di un difensore, nel termine stabilito dal tribunale, svolgere in camera di consiglio le loro deduzioni e chiedere l'acquisizione di ogni elemento utile ai fini della decisione sulla confisca.

I provvedimenti previsti dal presente articolo possono essere adottati, su richiesta del procuratore della Repubblica o del questore, quando ne ricorrano le condizioni, anche dopo l'applicazione della misura di prevenzione, ma prima della sua cessazione. Sulla richiesta provvede lo stesso tribunale che ha disposto la misura di prevenzione, con le forme previste per il relativo procedimento e rispettando le disposizioni di cui al precedente comma".

⁷⁹⁷ nel testo originario, l'art. 2 *quater* così disponeva:

“art. 2 *quater* – Il sequestro, disposto ai sensi dell'articolo 2-ter, è eseguito sui mobili e sui crediti secondo le forme prescritte dal codice di procedura civile per il pignoramento presso il debitore o presso il terzo e sugli immobili o mobili registrati con la trascrizione del provvedimento presso i competenti uffici.

Non possono essere nominate custodi dei beni sequestrati le persone nei cui confronti il provvedimento è stato disposto, né il coniuge, i parenti, gli affini, o le persone con esse conviventi”.

loro che nell'ultimo quinquennio avevano convissuto con l'indiziato, nonché le persone fisiche o giuridiche, le associazioni o gli enti del cui patrimonio dette persone risultassero poter disporre in tutto o in parte, direttamente o indirettamente.

L'oggetto delle *indagini patrimoniali* era indicato nel *tenore di vita*, sulle *disponibilità finanziarie* e sul *patrimonio*, anche al fine di accertarne la provenienza. Inoltre, esse avevano riguardo anche alla *titolarità di licenze* di polizia, di commercio, di commissionario astatore presso mercati anonari all'ingrosso, di concessione di acque pubbliche e diritti inerenti, nonché all'eventuale *iscrizione* ad *albi* professionali, di appaltatori di opere o forniture pubbliche o all'albo nazionale dei costruttori.

E' bene già sin d'ora precisare quale sia il significato in concreto di alcune delle espressioni impiegate dal legislatore per indicare l'oggetto delle indagini. Per *tenore di vita* deve intendersi la *disponibilità complessiva di ricchezza*. Esso può desumersi dalle *spese abituali* dell'indiziato e delle persone che con questi convivano o abbiano convissuto. In tali spese non vanno computate solo quelle necessarie per far fronte al fabbisogno minimo della vita quotidiana, ma anche quelle sostenute per l'acquisto di mobili, beni immobili e di lusso. Insomma, il tenore di vita può essere ricostruito anche attraverso alcune *manifestazioni esteriori* della ricchezza, quali – a mero titolo esemplificativo – il *possesso* di autovetture di lusso, di natanti di medio-grande cabotaggio, di residenze secondarie, di gioielli, tappeti, quadri o mobili di antiquariato di rilevante valore, nonché la *frequentazione* di località ed alberghi di lusso, di locali notturni, o ancora la frequenza di viaggi all'estero.

Per *disponibilità finanziarie* va inteso il *possesso* o comunque la *disponibilità* di titoli e valuta, mentre per *patrimonio* l'insieme di beni mobili ed immobili di cui le persone oggetto d'indagine possono disporre.

2.5.2. *L'originaria disciplina di sequestro, confisca e cauzione di prevenzione. Il principio di accessorieta'*

Nell'impostazione originaria formulata dalla l. 646/82, il sequestro e la confisca di prevenzione non potevano formare oggetto di autonomo provvedimento, ma erano inscindibilmente legati all'applicazione della sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno. Tale rapporto simbiotico fondava il c.d. *principio di accessorieta'* delle misure di prevenzione patrimoniali rispetto a quelle personali, principio che costituisce

un *nodo strutturale* importante per l'intera materia e che – come si vedrà nel prosieguo dell'esposizione – non ha ad oggi esaurito completamente la propria valenza, nonostante le modifiche introdotte dal c.d. *primo* pacchetto sicurezza del 2008, a loro volta recepite dall'odierno *codice antimafia*.

Così, l'art. 2 *ter* disciplinava il procedimento di prevenzione patrimoniale non come a sé stante, ma come parte del procedimento per l'applicazione di una delle misure previste ex art. 3 l. 1423/56 nei confronti degli indiziati di appartenenza ad una delle associazioni criminali indicate nell'art. 1 della l. 575/65, prevedendo che il competente Tribunale potesse, “ove necessario”, procedere ad ulteriori indagini rispetto a quelle già esperite dal Procuratore o dal Questore proponenti.

Inoltre fatta salva la disciplina relativa alla sospensione temporanea dall'amministrazione dei beni prevista ex artt. 22, 23 e 24 della l. 152/75, nella pendenza del procedimento di prevenzione, il Tribunale, anche *ex officio* e con decreto motivato, ordina il sequestro dei beni dei quali il *proposto* risulta poter disporre, direttamente o indirettamente e che, sulla base di *sufficienti indizi*, abbia motivo di ritenere siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego. La disposizione fornisce, seguendo un approccio in parte casistico, un esempio di quadro idoneo in termini di sufficienza indiziaria, facendo riferimento alla “notevole sperequazione fra il tenore di vita e l'entità dei redditi apparenti o dichiarati”, con ciò non escludendo, quindi, che i sufficienti indizi richiesti dalla norma possano essere desunti anche *aliunde*, sulla scorta di altri elementi di fatto emersi dalle indagini patrimoniali.

La *confisca* veniva invece disposta dal Tribunale quando, all'esito del procedimento di prevenzione, ritesse di applicare una delle misure di prevenzione di cui all'art. 3 della l. 1423/56 e quando, con riferimento ai beni già in sequestro di prevenzione, ritenesse non dimostrata la loro *legittima provenienza*. Lo stesso art. 2 *ter* concedeva il *termine* di (non oltre) *un anno* dall'avvenuto sequestro entro cui adottare il provvedimento di confisca, nel caso di *indagini complesse*.

Diversamente, nel caso in cui – alternativamente – non fosse applicata una misura di prevenzione personale o fosse dimostrata la legittima provenienza dei beni, il Tribunale doveva disporre la *revoca* del sequestro.

Nel caso in cui i beni in sequestro fossero risultati, poi, di *proprietà di terzi*, la stessa disposizione prevedeva che questi venissero “chiamati [...] ad intervenire nel

procedimento” con decreto motivato del Tribunale. I terzi così intervenuti potevano farsi assistere da un difensore, svolgere le proprie deduzioni in camera di consiglio e chiedere l'acquisizione di ogni elemento utile ai fini della decisione sulla confisca, entro il termine stabilito dal Tribunale medesimo.

Infine, veniva previsto che i provvedimenti di *sequestro* e *confisca* potessero essere adottati, su richiesta del Procuratore della Repubblica o del Questore, ricorrendone le condizioni, anche dopo l'applicazione della misura di prevenzione, ma prima della sua cessazione. Su tale richiesta provvedeva lo stesso Tribunale che aveva applicato la misura di prevenzione personale, con le forme previste per il relativo procedimento e rispettando le disposizioni già esaminate.

L'art. 2 *quater* regolava, infine, le forme relative al sequestro di prevenzione, disponendo, in particolare, che non potessero essere nominati custodi dei beni *sub vinculo* “le persone nei cui confronti il provvedimento [era] stato disposto, ne' il coniuge, i parenti, gli affini, o le persone con esse conviventi”.

L'art. 15 della l. 646/82 introduce, inoltre, gli artt. 3 *bis*⁷⁹⁸ e 3 *ter*⁷⁹⁹ nella l. 575/65. La prima disposizione riguardava l'imposizione di una *cauzione* presso la cassa

⁷⁹⁸ nel testo originario, l'art. 3 *bis* così disponeva:

"Art. 3-bis. – Il tribunale, con l'applicazione della misura di prevenzione, dispone che la persona sottoposta a tale misura versi presso la cassa delle ammende una somma, a titolo di cauzione, di entità che, tenuto conto anche delle sue condizioni economiche, e dei provvedimenti adottati a norma del precedente articolo 2-ter, costituisca un'efficace remora alla violazione delle prescrizioni imposte.

Fuori dei casi previsti dall'articolo 6 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, il tribunale può imporre alla persona denunciata, in via provvisoria e qualora ne ravvisi l'opportunità, le prescrizioni previste dal secondo e dal terzo comma dell'articolo 5 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423. Con il provvedimento, il tribunale può imporre la cauzione di cui al comma precedente.

Il deposito può essere sostituito, su istanza dell'interessato, dalla presentazione di idonee garanzie reali. Il tribunale provvede circa i modi di custodia dei beni dati in pegno e dispone, riguardo ai beni immobili, che il decreto con il quale accogliendo l'istanza dell'interessato è disposta l'ipoteca legale sia trascritto presso l'ufficio delle conservatorie dei registri immobiliari del luogo in cui i beni medesimi si trovano.

Qualora l'interessato non ottemperi, nel termine fissato dal tribunale, all'ordine di deposito o non offra garanzie sostitutive è punito con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni.

Quando sia cessata l'esecuzione della misura di prevenzione o sia rigettata la proposta, il tribunale dispone con decreto la restituzione del deposito o la liberazione della garanzia.

In caso di violazione degli obblighi o dei divieti derivanti dall'applicazione della misura di prevenzione, il tribunale dispone la confisca della cauzione oppure che si proceda ad esecuzione sui beni costituiti in garanzia, sino a concorrenza dell'ammontare della cauzione. Il provvedimento del tribunale vale come titolo esecutivo.

Per l'esecuzione, a cura del cancelliere, si osservano le disposizioni dei primi due titoli del libro terzo del codice di procedura civile in quanto applicabili, ed escluse, riguardo ai beni costituiti in garanzia, le formalità del pignoramento.

Qualora, emesso il provvedimento di cui al comma precedente, permangano le condizioni che giustificano la cauzione, il tribunale, su richiesta del procuratore della Repubblica o del questore e con le forme

delle ammende, a garanzia del rispetto delle prescrizioni imposte con l'applicazione della misura di prevenzione personale. Tale cauzione poteva essere imposta anche qualora venissero imposti al *proposto* – fuori dei casi previsti dall'articolo 6 della l. 1423/56, in via provvisoria e qualora il Tribunale ne ravvisasse l'opportunità – le prescrizioni previste dal secondo e dal terzo comma dell'articolo 5 della stessa l. 1423/56.

L'art. 3 *ter*, invece, andava ad integrare le disposizioni già dettate dall'art. 4 della l. 1423/56 in tema di procedimento di prevenzione, allo scopo di adeguare quest'ultimo alle intervenute modifiche legislative. In particolare, veniva previsto in capo al Tribunale procedente l'obbligo di comunicare “senza indugio”, oltre che agli interessati, anche al Procuratore Generale presso la Corte d'Appello ed al Procuratore della Repubblica “[i] provvedimenti con i quali il tribunale, a norma degli articoli 2-ter e 3-bis, dispone[va], rispettivamente, la confisca dei beni sequestrati, la revoca del sequestro ovvero la restituzione della cauzione o la liberazione delle garanzie o la confisca della cauzione o la esecuzione sui beni costituiti in garanzia”.

In tema di impugnazioni avverso i provvedimenti così adottati, lo stesso art. 3 *ter* faceva rinvio ai commi dal quinto all'ottavo dell'art. 4 l. 1423/56. Ed, infine, la stessa disposizione attribuiva “effetto prevalente” ai provvedimenti ablatori adottati in sede penale rispetto a quelli adottati, sugli stessi beni, in sede di prevenzione.

Gli art. 17 e 18 sostituiscono, rispettivamente, gli artt. 5 e 7 della l. 575/65. Nella nuova formulazione dell'art. 5, la violazione delle prescrizioni relative all'obbligo di soggiorno diveniva un delitto punito con pene severe, mentre con la riformulazione

previste per il procedimento di prevenzione, dispone che la cauzione sia rinnovata, anche per somma superiore a quella originaria.

Le misure patrimoniali cautelari previste dal presente articolo mantengono la loro efficacia per tutta la durata della misura di prevenzione e non possono essere revocate, neppure in parte, se non per comprovate gravi necessità personali o familiari”.

⁷⁹⁹ nel testo originario, l'art. 3 *ter* così disponeva:

“Art. 3-ter. – I provvedimenti con i quali il tribunale, a norma degli articoli 2-ter e 3-bis, dispone, rispettivamente, la confisca dei beni sequestrati, la revoca del sequestro ovvero la restituzione della cauzione o la liberazione delle garanzie o la confisca della cauzione o la esecuzione sui beni costituiti in garanzia sono comunicati senza indugio al procuratore generale presso la corte di appello, al procuratore della Repubblica e agli interessati.

Le impugnazioni contro detti provvedimenti sono regolate dalle disposizioni dei commi quinto, sesto, settimo e ottavo dell'articolo 4 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423.

I provvedimenti emessi dal giudice penale, con i quali si limita o si esclude la disponibilità dei beni, hanno effetto prevalente sui provvedimenti emessi, riguardo agli stessi beni, in occasione di una procedura per l'applicazione di una delle misure di prevenzione previste dall'articolo 3 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423”.

dell'art. 7 le già previste aggravanti – applicabili qualora l'autore fosse stato persona sottoposta in via definitiva a misura di prevenzione – venivano estese ad una serie più ampia di reati⁸⁰⁰.

2.5.3. *La nuova disciplina di licenze, concessioni, iscrizioni ad albi ed appalti*

Nel sostituire l'art. 10 della l. 575/65, l'art. 19 della l. 646/82 introduce una disciplina più stringente in merito alle licenze, concessioni ed iscrizioni agli albi, introducendo, in particolare, la possibilità di adottare provvedimento cautelare di sospensione, seppur in casi di "particolare gravità". Inoltre, l'ultimo comma dell'art. 10 così riformulato stabilisce che "[i]l provvedimento che applica la misura di prevenzione comporta che le licenze, le concessioni e le iscrizioni per le quali è intervenuta decadenza non possono essere in ogni caso disposte e, se disposte, sono revocate di diritto, a favore delle persone sottoposte alle misure di prevenzione e a favore del coniuge, dei figli e delle altre persone con esse conviventi".

L'art. 20 della l. 646/82 introduce, altresì, gli artt. 10 *bis*⁸⁰¹, 10 *ter*⁸⁰², 10 *quater*⁸⁰³ e 10 *quinquies*⁸⁰⁴ nella l. 575/65. Si tratta di norme importanti, destinate ad im-

⁸⁰⁰ i reati originariamente contemplati dall'art. 7 erano quelli puniti dagli artt. 378, 379, 416 e 435 c.p.. Nella nuova formulazione dello stesso art. 7, i delitti aggravati erano quelli puniti ex artt. 336, 338, 353, 373, 379, 416, 416-bis, 424, 435, 575, 605, 610, 611, 612, 629, 630, 632, 633, 634, 635, 636, 637, 638 c.p.. Le contravvenzioni rimanevano, invece, le medesime.

⁸⁰¹ nella formulazione originaria, l'art. 10 *bis* così disponeva:

"Art. 10-*bis* – Con decreto da emanarsi dal Presidente del Consiglio dei Ministri, d'intesa con tutti i Ministri interessati, entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, e da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, sarà costituito un elenco generale degli enti e delle amministrazioni legittimate a disporre le licenze, le concessioni e le iscrizioni indicate nel primo comma dell'articolo 10. Con le stesse modalità saranno effettuati gli aggiornamenti eventualmente necessari.

Copia del provvedimento definitivo di applicazione di una delle misure di prevenzione di cui all'articolo 3 della legge 27 dicembre 1956 n. 1423, ovvero del provvedimento di cui al secondo comma del precedente articolo 10, a cura della cancelleria del tribunale, è inviata al Ministero dell'interno che provvede a darne comunicazioni agli organi ed enti legittimati al rilascio delle licenze o delle concessioni, ovvero legittimati all'effettuazione delle iscrizioni, per i provvedimenti conseguenti.

Il pubblico amministratore, il funzionario o il dipendente che, malgrado l'intervenuta decadenza o sospensione, non dispone, circo trenta giorni dalla comunicazione, il ritiro delle licenze o concessioni ovvero la cancellazione agli albi, è punito con la reclusione da due a quattro anni.

Se il fatto è commesso per colpa, la pena è della reclusione da tre mesi a un anno.

Le stesse pene si applicano in caso di rilascio di licenze, concessioni o iscrizioni in violazione delle disposizioni di cui al terzo comma dell'articolo precedente".

⁸⁰² Nel testo originario, l'art. 10 *ter* così disponeva:

"Art. 10-*ter* – Quando risulta, sulla base di indizi gravi, precisi e concordanti, che la persona sottoposta a misura di prevenzione partecipa direttamente o indirettamente agli utili derivanti dall'esercizio di attività economiche connesse alle licenze, concessioni e iscrizioni indicate nell'articolo 10 di cui siano titolari altri soggetti, nei confronti di costoro il tribunale che decide sulla misura di prevenzione dispone la decadenza delle dette licenze, concessioni e iscrizioni, che non possono, per un periodo di cinque anni, essere

plementare – per usare un’espressione mutuata dall’arte della guerra – una sorta di *interdizione d’area* rispetto a tutti i settori dell’economia produttiva e delle professioni, per impedirvi le c.d. *infiltrazioni* della mafia e delle altre organizzazioni criminali similari.

E così, all’art. 10 *bis* si prevedeva: 1) l’istituzione di un *elenco generale* di enti ed amministrazioni “legittimati a disporre le licenze, le concessioni e le iscrizioni indicate nel primo comma dell’articolo 10”; 2) che la cancelleria del Tribunale trasmettesse al Ministero dell’interno copia dei provvedimenti applicativi di una misura di prevenzione e della decadenza da licenze, concessioni o iscrizioni, affinché si provvedesse ad informare gli enti e le amministrazioni competenti ad adottare i conseguenti provvedimenti; l’introduzione di una nuova fattispecie delittuosa *propria*, punita anche a titolo di colpa, a) “[de]l pubblico amministratore, [de]l funzionario o [de]l dipendente che, malgrado l’intervenuta decadenza o sospensione, non dispone[sse], entro trenta giorni dalla comunicazione, il ritiro delle licenze o concessioni ovvero la cancellazione agli albi”; b) dei medesimi soggetti che, in violazione delle disposizioni di cui all’art. 10, co. 3, rilasciassero “licenze, concessioni o iscrizioni”.

nuovamente disposte a loro favore e, se disposte, sono revocate di diritto. Si applica la disposizione di cui al secondo comma dell’articolo 10.

La disposizione del primo comma si applica anche rispetto alle licenze, concessioni o iscrizioni disposte in favore di società di persone o di imprese individuali delle quali la persona sottoposta alla misura di prevenzione sia amministratore, socio o dipendente, ovvero di società di capitali delle quali la persona medesima sia amministratore o determini abitualmente in qualità di socio, di dipendente o in altro modo scelte e indirizzi.

Ai fini dei relativi accertamenti si applicano le disposizioni degli articoli 2-bis e 2-ter”.

⁸⁰³ nel testo originario, l’art. 10 *quater* così disponeva:

“Art. 10-*quater* – Il tribunale, prima di adottare alcuno dei provvedimenti di cui all’articolo 10-ter, chiama, con decreto motivato, ad intervenire nel procedimento le parti interessate, le quali possono, anche con l’assistenza di un difensore, svolgere in camera di consiglio le loro deduzioni e chiedere l’acquisizione di ogni elemento utile ai fini della decisione.

I provvedimenti previsti all’articolo precedente possono essere adottati, su richiesta del procuratore della Repubblica o del questore, quando ne ricorrano le condizioni, anche dopo l’applicazione della misura di prevenzione. Sulla richiesta provvede lo stesso tribunale che ha disposto la misura di prevenzione, con le forme previste per il relativo procedimento e rispettando la disposizione di cui al precedente comma.

Si applicano le disposizioni di cui al primo e al secondo comma dell’articolo 3-ter”.

⁸⁰⁴ nella formulazione originaria, il testo dell’art. 10 *quinquies* era il seguente:

“Art. 10-*quinquies* – Il pubblico amministratore, il funzionario o il dipendente dello Stato o di altro ente pubblico che consenta la concessione in appalto o in subappalto di opere riguardanti la pubblica amministrazione a persone, imprese o società sospese o decadute dall’iscrizione all’albo delle opere e forniture pubbliche o non iscrivibili allo stesso perché è intervenuto alcuno dei provvedimenti di cui ai precedenti articoli, è punito con la reclusione da due a quattro anni e con l’interdizione perpetua dai pubblici uffici.

Se il fatto è commesso per colpa la pena è della reclusione da tre mesi ad un anno”.

L'art. 10 *ter* estende, in buona sostanza, i provvedimenti appena esaminati anche 1) ai terzi titolari delle predette licenze, concessioni ed iscrizioni, quando agli utili derivanti da attività economiche a queste ultime connesse risulti partecipare – direttamente o indirettamente – la persona destinataria del provvedimento di prevenzione; 2) alle società di persone o di imprese individuali delle quali la persona sottoposta alla misura di prevenzione sia amministratore, socio o dipendente, ovvero di società di capitali delle quali la persona medesima sia amministratore o determini abitualmente in qualità di socio, di dipendente o in altro modo scelte e indirizzi, sempre con riferimento a licenze, concessioni o iscrizioni. Quanto ai relativi accertamenti, la stessa disposizione rimanda a quelle che regolano le *indagini patrimoniali* (artt. 2 *bis* e 2 *ter*).

Per i casi contemplati dagli artt. 10 *bis* e 10 *ter*, l'art. 10 *quater* disciplina gli aspetti procedurali in modo assolutamente speculare a quanto previsto per le ipotesi-base dall'art. 10.

Infine, l'art. 10 *quinquies* introduce l'ulteriore ipotesi delittuosa *propria* – punita, anche a titolo di colpa con le stesse pene previste all'art. 10 *bis* – “[de]l pubblico amministratore, [de]l funzionario o [de]l dipendente dello Stato o di altro ente pubblico che consenta la concessione in appalto o in subappalto di opere riguardanti la pubblica amministrazione a persone, imprese o società sospese o decadute dall'iscrizione all'albo delle opere e forniture pubbliche o non iscrivibili allo stesso perché è intervenuto alcuno dei provvedimenti di cui ai precedenti articoli, è punito con la reclusione da due a quattro anni e con l'interdizione perpetua dai pubblici uffici”.

Sempre in tema di appalti, gli artt. 21, 22 e 23 della l. 646/82 introducono alcune norme di chiusura del sistema di prevenzione in materia di appalti pubblici, prevedendo: 1) la richiesta ed il rilascio – subordinato all'accertamento di determinate condizioni – di un'*autorizzazione* per la concessione in *subappalto* o *a cottimo* di opere riguardanti la P.A. ricevute in appalto; 2) una sanzione amministrativa pecuniaria, di rilevante entità, applicata dal Prefetto secondo le forme previste dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, nel caso di violazione dell'obbligo di munirsi della predetta autorizzazione; 3) l'obbligo – assistito da sanzione penale – in capo all'appaltatore ed al direttore dei lavori di affidare “[l]'eventuale dei cantieri installati per la realizzazione di opere pubbliche [...] a persone provviste della qualifica di guardia particolare giurata”; 4) la modifica

dell'art. 13 della legge 10 febbraio 1962, n. 57 ("Istituzione dell'albo nazionale dei costruttori"), peraltro poi abrogata dalla legge 11 febbraio 1994, n. 109.

L'art. 24 della l. 646/82 introduce un'ulteriore norma di chiusura, questa volta, però, dell'intero sistema antimafia, saldando insieme – adottando, invero, una soluzione che si sarebbe rivelata alquanto problematica – la componente penale e quella di prevenzione. Infatti veniva previsto che le disposizioni di cui agli artt. 2 *bis*, 2 *ter*, 2 *quater*, 10, 10 *bis*, 10 *ter*, 10 *quater* e 10 *quinqüies* della l. 575/65, nonché all'art. 17 della l. 646/82 in materia di misure di prevenzione si applicassero anche con riferimento al delitto di *associazione mafiosa*, equiparando a tal fine alla proposta per l'applicazione della misura di prevenzione, al procedimento relativo e al provvedimento definitivo, rispettivamente, l'esercizio dell'azione penale, il procedimento penale e la sentenza irrevocabile di condanna per il delitto medesimo. Al secondo comma del medesimo art. 24 viene, in ultimo, disciplinata l'impugnazione – nei casi di cui al comma precedente – dei provvedimenti indicati dagli artt. 3 *ter* e 10 *quater* della l. 575/65.

2.6. La riforma del sistema di prevenzione del 1988

2.6.1. *I motivi della riforma*

Già a proposito dell'introduzione della l. 1423/56 si era già avuto modo di osservare come la *diffida* del Questore fosse l'"inderogabile punto di partenza"⁸⁰⁵ del sistema delle misure di prevenzione personali" e come essa importasse effetti di particolare intensità, in quanto inerivano al diniego ed alla revoca di licenze ed autorizzazioni, nonché a diniego, revoca o sospensione della patente di guida (che, a quel tempo, aveva ancora in parte natura di autorizzazione di polizia).

Inoltre, era già stato sottolineato come, in realtà, l'effetto più pesante esplicito dalla *diffida* fosse di tipo extra-normativo in senso stretto, in quanto la giurisprudenza prevalente della S.C. riteneva che il *giudice della prevenzione* non potesse riesaminare il giudizio di pericolosità sociale già implicitamente espresso dal Questore nel provve-

⁸⁰⁵ E. GALLO, *Voce Misure di prevenzione*, cit., p. 4.

dimento di *diffida* e nella conseguente proposta di applicazione della *sorveglianza speciale*⁸⁰⁶.

A questo proposito, in dottrina è stato autorevolmente⁸⁰⁷ osservato che tale impostazione della Cassazione non era condivisibile, considerato che la formulazione originaria dell'art. 3 della l. 1423/56 prevedeva che la sorveglianza speciale – con obbligo o divieto di soggiorno – potesse essere applicata non solo a condizione che il Questore ne avesse fatto richiesta al competente Tribunale, ma anche previo accertamento della pericolosità del *proposto* per la sicurezza pubblica o per la “pubblica moralità” e nulla autorizzava a ritenere che non fosse il giudice competente ad applicare la misura di prevenzione a dover accertare la sussistenza anche di tale seconda condizione.

Peraltro, era convinzione diffusa che la diffida avesse prodotto nel tempo effetti contrari a quelli auspicati, finendo per ostacolare anziché agevolare il reinserimento sociale del *prevenuto*⁸⁰⁸. Anche l'obbligo di soggiorno, nella sua configurazione origina-

⁸⁰⁶ Cass. pen., Sez. I, 29 giugno 1979, n. 2091, in *Riv. pen.*, 1980, p. 292; Cass. pen., Sez. IV, 26 settembre 1980, n. 1496, in *Riv. pen.*, 1981, p. 447; Cass. pen., Sez. VI, 18 aprile 1980, n. 12266, in *Cass. pen.*, 1982, p. 769.

⁸⁰⁷ E. GALLO, *Voce Misure di prevenzione*, cit., p. 4.

⁸⁰⁸ CPA, *Relazione della Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia*, cit., p. 69 sugli effetti distorsivi della diffida e sull'opportunità di pervenire almeno ad una revisione dell'istituto, si legge: “La Commissione ritiene di dovere anzitutto segnalare all'attenzione del Parlamento le serie preoccupazioni, da più parti formulate, sul perdurare dell'istituto della diffida che, anche a causa dell'eccessiva sua applicazione (in Sicilia i diffidati sarebbero oltre 40.000), ha prodotto distorsioni assai gravi. E accertato che le forze di polizia, impegnate senza risparmio di energie contro la criminalità organizzata manosa e comune e in altre attività di istituto, sono nella materiale impossibilità di procedere ad un'organica revisione della posizione dei singoli diffidati, per cui permangono in vita diffide disposte venti o trenta anni fa. Inoltre, la diffida, anche in conseguenza della inesistenza di adeguati controlli sulla persona diffidata, in concreto non è in grado di svolgere alcuna funzione deterrente sulla commissione di delitti; gli accertamenti eventualmente ed occasionalmente disposti a carico del diffidato ed i provvedimenti contro di lui adottati, in particolare il ritiro della patente di guida, sono recepiti dall'interessato non come uno stimolo a vivere o a continuare a vivere onestamente, a rispettare le leggi ed a non dare adito a sospetti, bensì come veri e propri atti di persecuzione. Né la diffida, né il ritiro della patente di guida sono provvedimenti idonei a scoraggiare l'azione delittuosa della criminalità comune o di quella mafiosa e camorristica, mentre sono in grado di rendere difficoltosa l'attività lavorativa di chi intende darsi a vita onesta. Pertanto, la Commissione ritiene sia giunto il momento di cancellare dal nostro ordinamento giuridico un tale anacronistico istituto, che nella pratica spesso colpisce cittadini che da tempo vivono onestamente, ed assume connotazioni ingiustamente punitive e per nulla producenti ai fini della prevenzione. Se poi non si volesse, nell'immediato, abolire l'istituto in base al rilievo — formulato in Commissione da responsabili delle forze dell'ordine — che ad esso può attribuirsi una utilità residuale, appare comunque improcrastinabile una riforma legislativa che fissi un termine, non superiore a tre anni, all'efficacia della diffida, senza possibilità alcuna di rinnovo del provvedimento, e che escluda che alla medesima si possano ricollegare certi effetti, quale anzitutto il ritiro della patente di guida. Una tale disciplina, mentre può comportare l'automatico sfoltimento degli elenchi dei diffidati, non realizza cedimenti di sorta nei confronti della delinquenza; una volta cessata l'efficacia della diffida, persistendo gravi motivi di sospetto, potrebbe farsi luogo, da parte del questore, alla proposta per l'applicazione della misura di prevenzione della sorveglianza speciale la quale, peraltro, consente un vaglio da parte dell'autorità giudiziaria”.

ria, aveva nel tempo destato notevoli perplessità, ritenuto responsabile di aver “esportato” il fenomeno mafioso in aree del paese ove prima era sconosciuto e dove aveva, così, potuto attecchire⁸⁰⁹.

Ed è proprio attorno all’abolizione della diffida ed alla modifica dell’obbligo di soggiorno che ruota l’intera riforma introdotta dalla legge 3 agosto 1988, n. 327. Le radici del cambiamento vanno rinvenute, infatti, nella considerazione dell’inefficacia della diffida e dell’obbligo di soggiorno come strumenti preventivi e dei loro effetti distortivi, da una parte e dall’altra, almeno in parte, nelle mai sopite ostilità e diffidenza con cui una parte rilevante della cultura giuridica dell’epoca continuava a guardare ad uno strumento di prevenzione della criminalità che – a torto o a ragione – veniva percepito più come armamentario di repressione poliziesca che come un necessario complemento della repressione penale⁸¹⁰.

⁸⁰⁹ *Ibid.*, p. 40 a proposito dell’obbligo di soggiorno, si legge: “Sta di fatto che a cavallo degli anni 70 — proprio mentre la mafia moltiplicava i suoi campi di interesse ed estendeva le proprie attività — in applicazione di questa legge, furono inviati al soggiorno obbligato fuori dalla Sicilia moltissimi mafiosi di diverso calibro, con effetti che si rivelarono contrari a quelli auspicati ed assai dannosi. Il più delle volte l’allontanamento del mafioso dal suo ambiente non era sufficiente a spezzarne i legami, e gli consentiva invece di allacciare di nuovi nel luogo in cui era stato inviato, come dimostrano gli stretti legami instaurati in quegli anni fra camorra napoletana e mafia siciliana”. E ancora, a p. 70: “Sulla sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno la Commissione ha raccolto discorsi pareri anche nell’ambito della magistratura; da parte di alcuni si sostiene che tale tipo di sorveglianza merita di essere abolito in quanto non è in grado, anche per la carenza di efficaci controlli, di svolgere funzione alcuna ai fini della prevenzione, mentre crea, di frequente, complessi problemi agli amministratori del luogo del soggiorno, determina reazioni da parte della popolazione locale e può favorire, come l’esperienza dimostra, la creazione di insediamenti mafiosi in località che ne erano estranee. Contro l’abolizione del soggiorno obbligatorio si obietta che, nel caso in cui la misura di prevenzione riguardi esponenti di rilievo della criminalità, non è opportuno che la sorveglianza speciale sia scontata nel luogo di dimora o di residenza perché, non verrebbero recisi i legami del soggetto con l’organizzazione criminale alla quale è affiliato. Sul punto la Commissione osserva, in base ai dati dell’esperienza, che un intervento normativo appare necessario anche perché la novella introdotta con la legge n. 646 non è servita a restringere, ad una limitata fascia di eccezionali casi, il ricorso alla sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno, come era nella volontà del legislatore. Considerati i numerosi inconvenienti che l’istituto ha provocato, sembra che la via migliore da seguire sia quella di escludere un tale tipo di sorveglianza, o di prevedere che essa vada in ogni caso applicata nel comune nel quale la persona da sorvegliare risiede e dove il controllo da parte delle forze di polizia, anche per la conoscenza che esse hanno dell’ambiente locale, del soggetto, delle sue amicizie e dei suoi interessi, può essere più facile ed efficace. Qualora poi si volesse mantenere la possibilità di allontanare la persona sottoposta a sorveglianza speciale dal luogo in cui risiede o dimora, la scelta del comune, o di una sua frazione, destinato al soggiorno del sorvegliato speciale, in ogni caso dovrebbe essere effettuata nell’ambito della regione nella quale l’interessato risiede; si potrebbero, così, garantire forme più efficaci di controllo, evitare la formazione di nuovi nuclei criminali in altre regioni ad opera del sorvegliato ed al contempo attenuare i disagi ai quali è sottoposta la persona in soggiorno obbligatorio e con essa i suoi familiari”.

⁸¹⁰ G. FIANDACA - G. PUGLISI, *Le misure di prevenzione cambiano trucco (ma non volto)*, in *Legge penale*, 1989, p. 21; E. MUSCO, *Luci ed ombre della legge Rognoni-La Torre*, in *Legisl. pen.*, 1986, p. 562 ss.

La revisione delle categorie di destinatari, invece, non era in cima alla lista delle modifiche ritenute più urgenti⁸¹¹, come peraltro evidenziato pure in dottrina, “anche se poi, in realtà, cammin facendo, si è colta l'occasione per rivedere opportunamente anche le tipologie soggettive dei destinatari delle misure preventive personali”⁸¹².

2.6.2. *Il nuovo volto della l. 1423/56 e della l. 575/65*

E così, l'*incipit* della l. 327/88 riguarda proprio l'abolizione della diffida (cfr. art. 1, co. 1). L'art. 2 sostituisce l'art. 1⁸¹³ della l. 1423/56, ridisegnando le categorie dei destinatari delle misure di prevenzione personali, che da cinque passano a tre, con l'eliminazione – in particolare – di quelle che in passato avevano destato maggiori perplessità. Inoltre, recependo la sovente obiezione – invero smentita dalla giurisprudenza sia della Consulta, sia di merito – secondo la quale le misure di prevenzione potessero essere adottate sulla base di *meri sospetti*, nella nuova formulazione dell'art. 1 veniva introdotto il concetto di *elemento di fatto* che era chiamato a svolgere una funzione obiettivante dell'appartenenza del *proposto* ad una delle tre categorie *ex novo* disegnate.

L'art. 3 della l. 327/88 eliminava, nell'art. 2 della l. 1423/56 relativo al *f.d.v. obbligatorio*, il riferimento alla pericolosità “per la pubblica moralità” quale condizione alternativa alla pericolosità “per la sicurezza pubblica” per l'adozione della misura.

L'abolizione della diffida, però, non era destinata a lasciare un vuoto normativo in tema di presupposti per l'applicazione delle misure di prevenzione previste ex art. 3 l. 1423/56. Infatti, l'art. 5 della l. 327/88 sostituisce il primo comma dell'art. 4 della l.

⁸¹¹ CPA, *Relazione di minoranza*, in *Atti Parlamentari*, vol. Doc. XXIII, n. 3 bis, 1985, p. 46 ss. l'attenzione, in particolare, sulla categoria di cui all'art. 1 n. 1) della l. 1423/56 è percepibile - oltre che dalla lettura complessiva della Relazione - dal seguente passaggio in particolare: “La strada delle misure di prevenzione si è dimostrata, fin dalla nascita dello Stato italiano, la scorciatoia più comoda per colpire i proletari, gli emarginati, gli « oziosi e vagabondi » di cui ancora alla legge del 1956, lasciata immodificata nella sua filosofia dai più recenti provvedimenti legislativi”.

⁸¹² E. GALLO, *Voce Misure di prevenzione*, cit., p. 4.

⁸¹³ nel nuovo testo, l'art. 1 l. 1423/56 così dispone:

"Art. 1 – 1. I provvedimenti previsti dalla presente legge si applicano a:

- 1) coloro che debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che sono abitualmente dediti a traffici delittuosi;
- 2) coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose;
- 3) coloro che per il loro comportamento debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che sono dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica".

1423/56 con i quattro commi⁸¹⁴ che avrebbero regolato per il futuro il nuovo istituto dell'*avviso orale* del Questore. Conseguentemente, l'art. 4 l. 327/88 adegua l'art. 3 l. 1423/56 sotto due profili: 1) sostituisce l'*avviso orale* del Questore alla *diffida* quale condizione – insieme col non aver cambiato condotta ed alla *pericolosità sociale* – per l'applicazione della sorveglianza speciale della pubblica sicurezza; 2) riforma l'istituto dell'*obbligo di soggiorno* nel senso già auspicato nella Relazione della Commissione antimafia del 1985, ovvero prevedendo che il *prevenuto* dovesse permanere nel “comune di residenza o di dimora abituale”.

Nel sostituire l'art. 6 della l. 1423/56, l'art. 7 l. 327/88 elimina la custodia in carcere quale provvedimento cautelare, sostituendovi la facoltà per il Tribunale di disporre “il temporaneo ritiro del passaporto e la sospensione della validità ai fini dell'espatrio di ogni altro documento equipollente”, nonché, sussistendo “motivi di particolare gravità”, la possibilità di disporre *in via provvisoria* l'obbligo o il divieto di soggiorno nella pendenza del procedimento di prevenzione.

Per quanto riguarda le modifiche alla l. 575/65 ed alla l. 152/75, la l. 327/88 apporta quelle necessarie a coordinare la prima con il nuovo testo della legge-base. Infatti, l'art. 8 l. 327/88 elimina il riferimento alla *diffida* e lo sostituisce con quello all'*avviso orale* nell'art. 2 l. 575/65.

In conseguenza della riformulazione dei provvedimenti cautelari di cui all'art. 6 l. 1423/56, l'art. 9 l. 327/88 abroga l'art. 3 l. 575/65. L'art. 10 e l'art. 11 adeguano rispettivamente l'art. 3 *ter* e l'art. 10 *bis* della l. 575/65 alla nuova numerazione dei commi dell'art. 4 l. 1423/56. L'art. 13 adegua l'art. 19 l. 152/75 alle nuove categorie di

⁸¹⁴ il testo dei primi quattro commi dell'art. 4 l. 1423/56 così come introdotti in sostituzione dell'originario primo comma dall'art. 5 l. 327/88 è il seguente:

"L'applicazione dei provvedimenti di cui all'articolo 3 è consentita dopo che il questore nella cui provincia la persona dimora ha provveduto ad avvisare oralmente la stessa che esistono sospetti a suo carico, indicando i motivi che li giustificano. Il questore invita la persona a tenere una condotta conforme alla legge e redige il processo verbale dell'avviso al solo fine di dare allo stesso data certa.

Trascorsi almeno sessanta giorni e non più di tre anni, il questore può avanzare proposta motivata per l'applicazione delle misure di prevenzione al presidente del tribunale avente sede nel capoluogo di provincia, se la persona, nonostante l'avviso, non ha cambiato condotta ed è pericolosa per la sicurezza pubblica.

La persona alla quale è stato fatto l'avviso può in qualsiasi momento chiederne la revoca al questore che provvede nei sessanta giorni successivi. Decorso detto termine senza che il questore abbia provveduto, la richiesta si intende accolta. Entro sessanta giorni dalla comunicazione del provvedimento di rigetto è ammesso ricorso gerarchico al prefetto.

L'avviso dato dal questore non produce altro effetto oltre quello previsto dal presente articolo".

destinatari, prevedendo, quindi, che l'estensione della *legge antimafia* operi solo per i soggetti di cui ai nuovi numeri 1) e 2) dell'art. 1 l. 1423/56.

L'art. 12 modifica l'art. 2, 1° co., n. 3) del D.P.R. 20 marzo 1967, n. 223⁸¹⁵, in tema di esclusione dall'elettorato attivo, che – per i soggetti sottoposti alla sorveglianza speciale – questa avvenga solo "in forza di provvedimenti definitivi".

Infine, l'art. 15 introduce nel sistema della prevenzione il nuovo istituto della *riabilitazione*, concessa – a richiesta del *prevenuto* – dopo (almeno) tre anni dalla cessazione della misura di prevenzione, “se il soggetto ha dato prova costante ed effettiva di buona condotta”. Competente a concedere la riabilitazione – che ha l'effetto di cessare “tutti gli effetti pregiudizievoli riconnessi allo stato di persona sottoposta a misure di prevenzione” – è la Corte d'Appello nel cui Distretto ha sede il Tribunale che aveva applicato la misura, osservando, in quanto compatibili, le norme del codice di rito sulla riabilitazione.

3. Il sistema della prevenzione consolidatosi fino al *codice antimafia*

Con la riforma del 1988, il sistema della prevenzione assume un volto strutturale pressoché definitivo, nel senso che la struttura portante del sistema avrebbe continuato

⁸¹⁵ “Approvazione del testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali”

ad essere costituita dalle tre leggi fondamentali emanate in materia, ovvero dalla l. 1423/56, dalla l. 575/65 e dalla l. 152/75⁸¹⁶.

⁸¹⁶ Per i necessari approfondimenti circa l'evoluzione della materia dopo la riforma del 1988, cfr. B. CASTAGNOLI - L. PERINA, *Le misure di prevenzione e la normativa antimafia*, Roma, 1992; P. CELENTANO, *Verso una degiurisdizionalizzazione delle misure di prevenzione?*, in *Riv. pen. econ.*, 1992; S. P. FRAGÒLA, *Le misure di prevenzione*, Padova, 1992; G. GATTI - F. IZZO - R. MARINO, *Il Nuovo decreto antimafia: prime note al D.L. 8/6/1992, n. 306*, Napoli, 1992; G. FIANDACA, *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, in *Digesto disc. pen.*, vol. VIII, 1993; P. V. MOLINARI, *Alcune riflessioni sul soggiorno cautelare riscritto in gran parte dalla Corte Costituzionale*, in *Cass. pen.*, 1993; P. V. MOLINARI - U. PAPANIA, *Le misure di prevenzione nella legge fondamentale e nelle leggi antimafia*, Milano, 1994; P. V. MOLINARI, *Alcune riflessioni sugli effetti ex tunc od ex nunc della revoca delle misure di prevenzione*, in *Cass. pen.*, 2, 1995; E. GALLO, *Voce Misure di prevenzione*, cit.; R. GAROFOLI, *Costituzione economica, trasformazioni in atto del modello economico e tendenze evolutive del sistema prevenzionistico patrimoniale*, in *Giur. cost.*, 6, 1996; A. MANGIONE, *La "contiguità" alla mafia fra "prevenzione" e "repressione": tecniche normative e categorie dommatiche*, cit.; P. V. MOLINARI, *Questioni di competenza in tema di revoca o di modifica del provvedimento di applicazione delle misure di prevenzione*, in *Cass. pen.*, 10, 1996; D. PETRINI, *La prevenzione inutile*, cit.; G. PUGLISI, *Davvero una svolta la legge sulla confisca dei beni mafiosi?*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 4, 1996; P. V. MOLINARI, *Le misure di prevenzione provvisorie tra contrasti giurisprudenziali e questioni di legittimità costituzionale*, in *Cass. pen.*, 4, 1997; L. PANZANI, *La natura della confisca nel sistema delle misure di prevenzione*, in *Fallimento*, 11, 1997; F. CASSANO, *Misure di prevenzione patrimoniale e amministrazione dei beni: questioni e materiali di dottrina e giurisprudenza*, Milano, 1998; *Impresa illecita e impresa mafiosa. La sospensione temporanea dell'amministrazione dei beni prevista dagli artt. 3- quater e 3-quinquies legge n. 575/65*, cit.; P. CELENTANO, *Il sequestro, la confisca e la sospensione temporanea dall'amministrazione dei beni*, in C.S.M. (a cura di), *Nuove forme di prevenzione della criminalità organizzata. Gli strumenti di aggressione dei profitti e le misure di prevenzione - Quaderni del C.S.M.*, Roma, 1998 (104); A. CISTERNA, *Le misure patrimoniali ed il contrasto alla accumulazione dei proventi di delitto. Le esperienze applicative*, in C.S.M. (a cura di), *Nuove forme di prevenzione della criminalità organizzata. Gli strumenti di aggressione dei profitti e le misure di prevenzione - Quaderni del C.S.M.*, Roma, 1998 (104); A. GIALANELLA, *Rapporti tra il processo penale ed il procedimento di prevenzione. L'onere probatorio e l'attività difensiva nel procedimento di prevenzione*, cit.; F. GIANFROTTA, *Le misure di prevenzione previste dalle leggi antimafia*, in C.S.M. (a cura di), *Nuove forme di prevenzione della criminalità organizzata. Gli strumenti di aggressione dei profitti e le misure di prevenzione - Quaderni del C.S.M.*, Roma, 1998 (104); G. LO CASCIO, *Misure di prevenzione antimafia: lo stato attuale dell'interpretazione normativa*, in *Fallimento*, 5, 1998; V. LOMONTE, *Gli istituti di prevenzione patrimoniale nella legislazione antimafia. La nozione di bene sproporzionato al reddito dichiarato con riferimento al meccanismo processuale dell'obbligo di giustificare la legittima provenienza*, in C.S.M. (a cura di), *Nuove forme di prevenzione della criminalità organizzata. Gli strumenti di aggressione dei profitti e le misure di prevenzione - Quaderni del C.S.M.*, Roma, 1998 (104); D. PETRINI, *La natura giuridica delle misure di prevenzione*, cit.; G. B. PUGLISI, *Il procedimento di prevenzione*, in C.S.M. (a cura di), *Nuove forme di prevenzione della criminalità organizzata. Gli strumenti di aggressione dei profitti e le misure di prevenzione - Quaderni del C.S.M.*, Roma, 1998 (104); A. MANGIONE, *La misura di prevenzione patrimoniale fra dogmatica e politica criminale*, Padova, 2001; A. M. MAUGERI, *Le moderne sanzioni patrimoniali tra funzionalità e garantismo*, Milano, 2001; P. V. MOLINARI, *Provvedimenti patrimoniali antimafia non impugnabili: nessun rimedio o incidente di esecuzione?*, in *Cass. pen.*, 1, 2001; P. V. MOLINARI, *Sequestro e confisca antimafia: vecchie questioni ancora irrisolte e nuove prospettive*, in *Cass. pen.*, 11, 2002; P. V. MOLINARI - U. PAPANIA, *Le misure di prevenzione: nella legge fondamentale e nelle leggi antimafia e nella legge anti violenza, nelle manifestazioni sportive*, Milano, 2002; A. GIALANELLA, *Diritto penale e contrasto di prevenzione alle ricchezze di mafia: utilitarismo "relativistico" e "ragionevolezza" garantista*, in V. PATALANO (a cura di), *Nuove strategie per la lotta al crimine organizzato transnazionale*, Torino, 2003; G. LEO, *Presunzioni e pericolosità nel procedimento di prevenzione contro appartenenti ad associazioni mafiose*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 3, 2003; A. MANGIONE, *Politica del diritto e "retorica dell'antimafia": riflessioni sui recenti progetti di riforma delle misure di prevenzione patrimoniali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 4, 2003; S. MOCCIA, *La confisca quale mezzo di contrasto alla criminalità organizzata*, in V. PATALANO (a cura di), *Nuove strategie per la lotta al crimine organiz-*

Ciò nondimeno, le ondate emergenziali succedutesi a cavallo della fine degli anni '80 e sino a tutta la prima metà degli anni '90 del secolo scorso ed, ancora, nel primo decennio del nuovo millennio hanno determinato il legislatore a tanto frequenti

zato transnazionale, Torino, 2003; M. FUMO, *Quando il prevenuto collabora: decalogo per il giudice di merito*, in *Dir. e giust.*, 22, 2004; A. GIALANELLA, *L'art. 2 quater della l. n. 575 del 1965: il punto sull'oggetto e l'esecuzione del sequestro e della confisca di prevenzione*, in *Cass. pen.*, 1, 2004; R. GUERRINI - S. RIONDATO, *Le misure di prevenzione: profili sostanziali e processuali*, Padova, 2004; G. PICCIOTTO, *Il regime della prova nel procedimento di prevenzione*, in *Giurisprudenza di merito*, 12, 2004; R. ALFONSO, *I problemi e le prospettive del sequestro e della confisca dei patrimoni mafiosi*, in C. PARANO - A. CENTONZE (a cura di), *L'attività di contrasto alla criminalità organizzata: lo stato dell'arte*, Milano, 2005; A. BALSAMO, *Nuove prospettive per il sequestro e la confisca antimafia nel contesto europeo*, in *Il merito*, 2, 2005; G. PIGNATONE, *L'attività di contrasto alla criminalità organizzata*, cit.; A. BALSAMO, *La prevenzione ante delictum*, in A. BALSAMO - R. E. KOSTORIS - R. ORLANDI (a cura di), *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, Torino, 2006; G. P. DOLSO, *Misure di prevenzione e costituzione*, cit.; S. FURFARO, *Due questioni in tema di misure di prevenzione patrimoniali: la pubblicità dell'udienza e i rimedi contro la confisca definitiva*, in *Giur. It.*, 12, 2006; A. BALSAMO, *Le prospettive di riforma del sistema delle misure patrimoniali*, in A. LA SPINA (a cura di), *I costi dell'illegalità: mafia ed estorsioni in Sicilia*, Bologna, 2008; S. MAUGERI, *La riforma delle sanzioni patrimoniali: verso un'actio in rem?*, in O. MAZZA - F. VIGANÒ (a cura di), *Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica: D. l. 23 maggio 2008, n. 92 conv. in Legge 24 luglio 2008, n. 125*, Torino, 2008; A. SCALFATI - L. FILIPPI - M. F. CORTESI, *Novità sulle misure di prevenzione, Il decreto sicurezza: d.l. n. 92/2008 convertito con modifiche in Legge n. 125/2008*, Torino, 2008; A. M. MAUGERI, *Dalla riforma delle misure di prevenzione patrimoniali alla confisca generale dei beni contro il terrorismo*, in O. MAZZA - F. VIGANÒ (a cura di), *Il pacchetto sicurezza 2009: commento al D.l. 23 febbraio 2009, n. 11 conv. in Legge 23 aprile 2009, n. 38 e alla Legge 15 luglio 2009, n. 94*, Torino, 2009; G. NICASTRO, *Novità in tema di gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati nel procedimento di prevenzione*, in O. MAZZA - F. VIGANÒ (a cura di), *Il pacchetto sicurezza 2009: commento al D.l. 23 febbraio 2009, n. 11 conv. in Legge 23 aprile 2009, n. 38 e alla Legge 15 luglio 2009, n. 94*, Torino, 2009; A. BALSAMO, *Il sistema delle misure patrimoniali antimafia tra dimensione internazionale e normativa interna*, in A. BALSAMO et al. (a cura di), *Le misure patrimoniali contro la criminalità organizzata*, Milano, 2010; A. BALSAMO, *Le misure di prevenzione patrimoniali come modello di "processo al patrimonio". Il rapporto con le misure di prevenzione personali*, in A. BALSAMO et al. (a cura di), *Le misure patrimoniali*, cit.; A. BALSAMO, *Le misure di prevenzione patrimoniali, gli orientamenti della Corte europea dei diritti dell'uomo e gli strumenti della collaborazione giudiziaria internazionale*, in A. BALSAMO et al. (a cura di), *Le misure patrimoniali*, cit.; F. CASANO, *La tutela dei diritti nel sistema della prevenzione antimafia*, in G. FIANDACA - C. VISCONTI (a cura di), *Scenari di mafia*, cit.; V. CONTRAFATTO, *La sfera soggettiva di applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali*, in A. BALSAMO et al. (a cura di), *Le misure patrimoniali*, cit.; V. CONTRAFATTO, *L'oggetto della confisca di prevenzione e lo standard della prova*, in A. BALSAMO et al. (a cura di), *Le misure patrimoniali*, cit.; P. CORVI, *Trattamento penitenziario e criminalità organizzata*, [Padova], 2010; A. GIALANELLA, *Un problematico punto di vista sui presupposti applicativi del sequestro e della confisca di prevenzione dopo le ultime riforme legislative e alla luce della recente giurisprudenza di legittimità*, in G. FIANDACA - C. VISCONTI (a cura di), *Scenari di mafia*, cit.; A. MANGIONE, *Il volto attuale delle misure di prevenzione dopo i "pacchetti sicurezza"*, in G. FIANDACA - C. VISCONTI (a cura di), *Scenari di mafia*, cit.; A. M. MAUGERI, *Dall'actio in rem alla responsabilità da reato delle persone giuridiche: un'unica strategia politico-criminale contro l'infiltrazione criminale nell'economia?*, in G. FIANDACA - C. VISCONTI (a cura di), *Scenari di mafia*, cit.; G. NICASTRO, *L'amministrazione e la destinazione dei beni*, in A. BALSAMO et al. (a cura di), *Le misure patrimoniali*, cit.; I. PALMA, *La legislazione antimafia dopo la legge 15 luglio 2009, n. 9*, in *Riv. pen.*, 2, 2010; G. PIGNATONE, *Le recenti modifiche alle misure di prevenzione patrimoniali e il loro impatto applicativo*, in G. FIANDACA - C. VISCONTI (a cura di), *Scenari di mafia*, cit.; P. PIRACCINI, *Gli standard probatori per l'applicazione del sequestro e della confisca tra modelli di prevenzione e di repressione*, in G. FIANDACA - C. VISCONTI (a cura di), *Scenari di mafia*, cit.; F. MENDITTO, *Lo schema di decreto legislativo del codice*, cit.; *Proposte essenziali di modifica*, cit.; *Gli strumenti di aggressione ai patrimoni illecitamente accumulati dalle organizzazioni di tipo mafioso*, in www.penalecontemporaneo.it, 2011; S. MOCCIA, *La perenne emergenza*, cit.

quanto disordinati interventi modificativi, seguendo plasticamente l'andamento delle emergenze – vere o supposte tali, qualcuno aggiungerebbe – medesime.

L'ultima profonda revisione del sistema è avvenuta, però, in tempi relativamente recenti e prossimi all'introduzione del *codice antimafia*, soprattutto con i due c.d. *pacchetti sicurezza* del 2008 e del 2009, ma non solo.

D'altro canto, che una ricostruzione organica del sistema della prevenzione “rend[er] davvero certosa la pazienza dello studioso nella ricostruzione [...] del complesso corpo normativo” era già stato autorevolmente segnalato oltre tre lustri orsono, quando l'evoluzione di quest'ultimo era ancora ben lontana dal raggiungere il traguardo rappresentato – almeno nelle intenzioni di un legislatore alquanto in ritardo rispetto ai decennali auspici di dottrina e giurisprudenza – dal *codice antimafia* ormai entrato in vigore da alcuni mesi:

L'insistenza, con cui il legislatore, nell'arco di circa un decennio, ha inserito continue modificazioni, aggiunte e sostituzioni nell'articolato delle due leggi fondamentali in materia di prevenzione (la n. 1423 del 1956 e la n. 575 del 1965), salvo a sopprimere o profondamente modificare le innovazioni stesse con leggi successive (talvolta perfino ripristinando letture precedenti, subito nuovamente alterate), rende davvero certosa la pazienza dello studioso nella ricostruzione del tenore definitivo del complesso corpo normativo. Né si può dire che il legislatore sia riuscito in qualche modo a fare delle due leggi fondamentali una sorta di testo unico, perché moltissime leggi, concernenti la prevenzione in parola, sono invece disseminate in altri settori: particolarmente fra i provvedimenti urgenti per l'ordine pubblico e la criminalità, ma anche fra quelli in materia elettorale, in materia di società e borsa, in materia di sostanze psicotrope e stupefacenti, in materia di riciclaggio di titoli e denaro. Il tentativo di una esposizione sintetica e sistematica dell'attuale assetto della normativa in materia di prevenzione non può dunque andare molto oltre una disamina articolata per linee tematiche che, non limitandosi ad una rassegna meramente cronologica delle innovazioni, cerchi in qualche misura di ricostruire l'odierna fisionomia del sottosistema della prevenzione⁸¹⁷.

Se così è, coerentemente con la premessa posta all'inizio del presente capitolo, pur consapevoli che lo sforzo ricostruttivo avrebbe dovuto spingersi oltre, si omette di scattare un'*istantanea* del sistema della prevenzione alla vigilia dell'approvazione del

⁸¹⁷ E. GALLO, *Voce Misure di prevenzione*, cit., p. 18.

codice antimafia che – con i limiti già ampiamente e tempestivamente evidenziati dalla più attenta dottrina – ha parzialmente risistemato l'intera materia.

CAPITOLO V

IL PILASTRO DI DIRITTO PROCESSUALE

SOMMARIO: 1. Il c.d. “doppio binario processuale” e profili di costituzionalità – 1.1. Il sottosistema processuale – 1.2. Profili di costituzionalità – 2. Organi inquirenti “qualificati” – 2.1. Direzione Nazionale Antimafia e Direzioni Distrettuali Antimafia – 2.1.1. Questioni relative alla competenza e coordinamento delle indagini – 2.1.2. La nascita delle Direzioni Distrettuali Antimafia – 2.1.3. La Direzione Nazionale Antimafia – 3. I riflessi del sottosistema sul giudizio – La prova dichiarativa – 3.1. Le differenti tipologie di dichiaranti – 3.1.1. Il testimone assistito – 3.1.2. collaboratori di giustizia – 3.2. Il regime di acquisizione della prova dichiarativa – 3.2.1. L’ammissione della prova dichiarativa – 3.2.2. Prova dichiarativa e non opponibilità del segreto d’ufficio, del segreto di stato e del segreto di polizia nei reati di mafia – 3.2.3. Le contestazioni ex art. 500 co. 4 c.p.p.

1. Il c.d. “doppio binario processuale” e profili di costituzionalità

1.1. Il sottosistema processuale

I risultati scarsamente risolutivi del tentativo di contrastare la criminalità organizzata sul terreno del diritto penale sostanziale hanno indotto il legislatore ad intervenire anche su quello processuale, attraverso numerose disposizioni derogatorie specificamente applicabili ai procedimenti penali per i reati di *criminalità organizzata*⁸¹⁸.

Peraltro, non appena entrato in vigore nel 1989, il c.d. *nuovo codice di procedura penale* era parso sin da subito inadeguato al contrasto di tale fenomeno⁸¹⁹. I primi anni di rodaggio, poi, avrebbero vieppiù accresciuto tale sensazione iniziale, se non sino al punto di auspicare la retrocessione verso un modello processuale puramente inquisitorio, rendendo almeno desiderabile l’individuazione di *strumenti processuali forti*, in grado di agevolare l’azione di contrasto delle organizzazioni criminali – ad iniziare dalla mafia – e di altri gravi reati.

Col tempo, l’azione combinata di tale impostazione, più in generale fondata sulla ritenuta inadeguatezza di un medesimo corpo normativo processuale rispetto

⁸¹⁸ P. CORVI, *Trattamento penitenziario*, cit., pp. 16–17.

⁸¹⁹ P. CORSO, *Codice di procedura penale e criminalità organizzata, Mafia e criminalità organizzata*, Torino, 1995, p. 115.

all'oltremodo diversificato panorama normativo sostanziale⁸²⁰, nonché del consueto appoggio emergenziale all'*escalation* di episodi violenti riconducibili all'operatività delle organizzazioni criminali ha causato una "destrutturazione" del sistema processuale⁸²¹.

La riforma costituzionale del 1999 in tema di *giusto processo*⁸²² e la conseguente legge attuativa hanno solo in parte restaurato i connotati francamente accusatori posseduti dal codice di rito al momento della sua entrata in vigore, nell'ormai lontano 1989.

Quindi, sotto il profilo processuale, la già richiamata espressione *doppio binario* va riferita in primo luogo alle norme speciali applicabili ai soli *reati di criminalità organizzata*. Parallelamente alle norme speciali anzidette, ne vengono in considerazione altre non espressamente riferibili ai processi di *criminalità organizzata* ma che 1) o, di fatto, vi trovano applicazione di gran lunga più frequentemente e che presentano i profili di criticità più problematici proprio nell'applicazione in tali contesti processuali, o 2) svolgono una *funzione connettivale* tra norme appartenenti ai due gruppi così delineati all'interno del sottosistema⁸²³.

⁸²⁰ A. BITONTI, *Doppio binario, Digesto delle discipline penalistiche*, vol. I, Torino, 2005, p. 397. A parere dell'autore l'accettazione di un'impostazione standardizzata degli strumenti processuali "implicherebbe a livello investigativo un'irrazionale distribuzione dei mezzi e delle energie rispetto alle diversificate esigenze di accertamento poste dai reati minori e da quelli particolarmente gravi e complessi, contraria al principio di economicità ed efficienza della macchina processuale e, in definitiva, l'inefficacia della risposta punitiva dello Stato al delitto".

⁸²¹ V. GAROFOLI, *Artt. 190 e 190-bis: dal metodo della giurisdizione al sistema del doppio binario*, in *Dir. pen. proc.*, 2008, p. 947; A. BITONTI, *Doppio binario*, cit.

⁸²² Per i necessari approfondimenti in tema di "giusto processo", con riferimento ai profili attinenti al sottosistema de quo, cfr. V. MELE, *L'art. 111 della Costituzione: riscoperta del codice 1989*, in *Cass. pen.*, 7-8, 2001; P. RENON, *L'incidente probatorio «allargato» all'esame della Corte costituzionale: verso un contraddittorio senza oralità?*, in *Cass. pen.*, 12, 2000; A. BALSAMO, *L'inserimento nella Carta costituzionale dei principi del "giusto processo" e la valenza probatoria delle contestazioni nell'esame dibattimentale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2, 2002; G. FIDELBO, *La legge 1° marzo 2001, n. 63 sul "giusto processo" nelle prime applicazioni della Corte di cassazione*, in *Cass. pen.*, 7-8, 2002; G. IADECOLA, *Fonti di prova dichiarative e procedimenti di criminalità organizzata: in particolare, l'inquadramento del dichiarante su fatti di criminalità organizzata nelle categorie soggettive dell'art. 111 Cost. e della normativa di attuazione*, in *Giurisprudenza di merito*, 3, 2002; G. INZERILLO, *Punti fermi e questioni aperte dopo l'intervento della Corte costituzionale in tema di "giusto processo"*, in *Cass. pen.*, 6, 2002; P. TONINI, *Il diritto al silenzio tra giusto processo e disciplina di attuazione*, in *Cass. pen.*, 2002; F. M. IACOVIELLO, *Giusto processo? Alcune domande ...*, in *Cass. pen.*, 5, 2003.

⁸²³ Per i necessari approfondimenti sul tema, con riferimento al vecchio rito, cfr. in generale G. FALCONE - G. TURONE, *Tecniche di indagine in materia di mafia*, cit.; A. GAMBERINI, *Il giudice e l'emergenza. Strategia processuale differenziata e proposte di riforma*, in CRS (a cura di), *Beni e tecniche*, cit.; F. ALBEGGIANI - G. FIANDACA, *Struttura della mafia e riflessi penal-processuali*, cit.; sullo stesso tema, con riferimento all'attuale codice di rito e seguendone le altalenanti evoluzioni, cfr. in generale L. VIOLANTE, *Il nuovo processo penale e la criminalità mafiosa*, in *Giur. It.*, vol. 2, 1991; L. VIOLANTE, *In nuovo processo penale e la criminalità mafiosa*, in *Giurisprudenza italiana*, 2, 1991; R. E. KOSTORIS, *Incidente proba-*

Inoltre, a scopo meramente classificatorio, appare utile distinguere tra: 1) *doppio binario investigativo*, con riferimento alle norme speciali che incidono sulle indagini preliminari e 2) *doppio binario probatorio*, con riferimento alle norme che diversamente regolano il giudizio. Nel raggio d'azione del primo gruppo di norme ricadono importanti profili inerenti alla titolarità delle funzioni investigative ed ai relativi poteri di coordinamento, alla scansione temporale delle indagini, alla disciplina delle comunicazioni alle parti, a presupposti autorizzatori e modalità di esercizio di importanti strumenti investigativi, alle misure cautelari. Il *doppio binario probatorio* riguarda essenzialmente, invece, il regime di acquisizione dibattimentale della prova.

1.2. Profili di costituzionalità

In materia processuale penale, il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della nostra Costituzione dovrebbe tradursi nell'apprestamento di un "modello processuale uniforme"⁸²⁴ da applicarsi a prescindere dalla tipologia d'autore o da quella del reato perseguito. Se proprio eccezione dev'essere fatta, essa sarà ammessa – *rectius* tollerata,

torio senza "indagato" e limiti all'utilizzabilità della prova nell'ambito dello stesso o di altro procedimento, in Riv. it. dir. proc. pen., 3, 1995; M. CURLOTTI, *Una faticosa ricostruzione del contenuto dell'art. 238-bis tra incrinature sistematiche ed esigenze contingenti in chiave "emergenziale,"* in Cass. pen., 11, 1996; G. DE VERO, *La circostanza aggravante del metodo e del fine di agevolazione mafiosi: profili sostanziali e procedurali*, cit.; D. SIRACUSANO, *Oralità e contraddittorio nei processi di criminalità organizzata*, in Dir. Pen. e Proc., 11, 1997; A. NAPPI, *Il problema della prova dei reati associativi*, in CNPDS (a cura di), *I reati associativi*, cit.; D. SIRACUSANO, *Reati associativi e processo penale*, in CNPDS (a cura di), *I reati associativi*, cit.; P. L. VIGNA, *Reati associativi e processo penale*, in CNPDS (a cura di), *I reati associativi*, cit.; G. DI CHIARA, *Appunti per una ricognizione*, cit.; G. MELILLO, *Procedimenti connessi e coordinamento delle indagini in materia di delitti di criminalità organizzata*, in Cass. pen., 7-8, 1999; C. VISCONTI, *La punibilità della contiguità alla mafia tra tradizione (molta) ed innovazione (poca)*, cit.; R. ALFONSO, *Collaboratori e testimoni di giustizia nelle indagini collegate*, in G. MELILLO et alt. (a cura di), *Il coordinamento delle indagini*, cit.; V. BORRACCETTI, *L'attività di coordinamento del procuratore nazionale antimafia*, in G. MELILLO et alt. (a cura di), *Il coordinamento delle indagini*, cit.; D. CARCANO, *La disciplina dei contrasti tra uffici del pubblico ministero*, in G. MELILLO et alt. (a cura di), *Il coordinamento delle indagini*, cit.; D. MANZIONE, *Le indagini collegate nel sistema processuale italiano*, in G. MELILLO et alt. (a cura di), *Il coordinamento delle indagini*, cit.; I. MATERIA, *Il coordinamento delle indagini collegate in ambito infra-distrettuale*, in G. MELILLO et alt. (a cura di), *Il coordinamento delle indagini*, cit.; A. NAPPI, *La competenza per connessione*, in G. MELILLO et alt. (a cura di), *Il coordinamento delle indagini*, cit.; R. ORLANDI, *Il processo penale e la criminalità organizzata, incontro di studio sul tema: Criminalità organizzata: aspetti sostanziali e processuali*, Roma, 2004; A. BERNASCONI, *Ammissione e valutazione della prova nei processi di criminalità organizzata: spunti problematici*, in L. PICOTTI et alt. (a cura di), *I reati associativi*, cit.; D. PULITANÒ, *Sui rapporti tra diritto penale sostanziale e processo*, in Riv. it. dir. proc. pen., 3, 2005; G. SPANGHER, *L'adeguamento del sistema processuale*, in M. BARILLARO (a cura di), *Terrorismo e crimini contro lo Stato: legislazione attuale e azioni di contrasto*, Milano, 2005; P. CORVI, *Trattamento penitenziario*, cit.; P. MOROSINI, *La valutazione dell'attività investigativa*, cit.; M. BARILLARO, *Il reato di associazione mafiosa*, cit.; S. MOCCIA, *La perenne emergenza*, cit.

⁸²⁴ R. ORLANDI, *Il processo penale e la criminalità organizzata*, cit., p. 1.

visto che sempre di deviazione da uno dei principi cardine delle democrazie moderne si tratta – in termini di semplificazione del procedimento e di minor garanzia per l'imputato, per i reati c.d. *bagatellari*, come nel caso del procedimento per decreto (ex art. 459 e ss. c.p.p.), o comunque di minor gravità, per i quali l'ordinamento ritiene accettabile affidare il giudizio ad un *giudice monocratico* (cfr. elenco di cui all'art. 550 c.p.p.)⁸²⁵.

Per contro, nella tendenza a prevedere norme processuali derogatorie o a creare sottosistemi *ad hoc* (solo apparentemente invalsa negli ultimi decenni) si iscrive di diritto la penisola ordinamentale di cui ci stiamo occupando. E' stato osservato che si tratta di una tendenza invalsa "in omaggio ad un asserito principio di razionalità pratica e allo scopo di assicurare l'effettività dell'accertamento penale": "se la prova di certi reati risultasse, di fatto, ostacolata dal rispetto di talune regole processuali, tanto varrebbe cancellare le relative fattispecie incriminatrici"⁸²⁶.

Come non si tratti di un atteggiamento esclusivamente contemporaneo si è già avuto modo di osservarlo all'inizio del presente lavoro, ma, al netto di qualsiasi altra considerazione di ordine storico o sociologico, ciò che qui interessa sottolineare è il tendenziale contrasto che un tale approccio appare segnalare proprio con il richiamato principio di uguaglianza. Ma non è "solo" questo il problema di compatibilità costituzionale. Infatti, se da una parte la criminalità organizzata "eccit[a] istinti di autodifesa nel corpo sociale"⁸²⁷, così da indurre gli organi della repressione penale a reclamare strumenti d'intervento più idonei a garantire l'ordine sociale, dall'altra "c'è però il rischio che l'effettività della repressione sia perseguita a scapito di diritti individuali che non sono meno fondamentali per il mantenimento di quell'ordine"⁸²⁸. D'altro canto, come sperimentato negli ultimi anni, la compressione dei diritti individuali viene col passar del tempo percepita "come occasione di abusi e fonte di errori giudiziari"⁸²⁹ tan-

⁸²⁵ *Ibid.* Quali esempi di semplificazione accettabile l'A. cita anche il giudizio immediato, quello direttissimo ed i riti alternativi.

⁸²⁶ *Ibid.*

⁸²⁷ *Ibid.*, p. 2.

⁸²⁸ *Ibid.*

⁸²⁹ *Ibid.* L'A. osserva che "a storia, anche recente, della giustizia penale è percorsa di questi incessanti movimenti pendolari. Basti pensare, per stare agli ultimi decenni, al prestigio della magistratura penale impegnata nella lotta del terrorismo politico e alla mafia negli anni Settanta e Ottanta del secolo scorso, alla successiva caduta di legittimazione catalizzata dal "caso Tortora", alla susseguente ripresa di prestigio con le iniziative antimafia e anti-corrruzione politica degli anni Novanta e all'attuale crisi d'immagine

to da determinare una minor legittimazione di quelle stesse agenzie di controllo sociale che avevano chiesto ed ottenuto, col favore della pubblica opinione, quegli strumenti più incisivi fonte della compressione medesima.

Orbene, pur nella sua ovvietà, non va omissa il rilievo che ad ogni strumento processuale e, segnatamente, ad ogni strumento investigativo corrisponde la compressione di uno o più *diritti inviolabili* dell'individuo in una misura che è direttamente proporzionale all'efficacia dello strumento medesimo⁸³⁰. Se è pur vero che la stessa carta costituzionale prevede la possibilità di limitare l'esercizio di tali diritti, è altrettanto vero che “costituisce un vero e proprio assioma della moderna cultura politico-costituzionale”⁸³¹ l'esistenza di un “nocciolo duro e incompressibile”⁸³² di ciascuno di tali diritti, concetto che costituisce il *leitmotiv* di molte pronunce della Corte Costituzionale⁸³³.

Analizzando la giurisprudenza della Corte, è possibile ricavare alcuni parametri invalicabili nello stabilire se una norma processuale – ontologicamente compressiva di uno o più diritti inviolabili – sia compatibile con l'ordinamento costituzionale. In primo luogo viene in esame il rispetto della *dignità della persona umana*, che coincide con l'essenza stessa del “nocciolo duro”. Viene poi in rilievo il *principio di proporzionalità*, in applicazione del quale si richiede che la norma sia *idonea ed adeguata* allo scopo di cui è portatrice e che il sacrificio imposto in termini di compressione di uno o più diritti fondamentali sia *proporzionato* allo scopo medesimo⁸³⁴.

della giustizia penale italiana, provocata da insistenti (sic!) provenienti da taluni settori della classe politica e dell'opinione pubblica”.

⁸³⁰ Basti pensare – per fare un esempio che non involga il primo e più ovvio diritto cui pensare, ovvero quello alla libertà personale – che l'esecuzione di un'intercettazione di comunicazioni tra presenti all'interno del domicilio o di altro luogo di privata dimora comporta un pesantissimo sacrificio di ben due diritti fondamentali, quello alla libertà e della segretezza delle comunicazioni e quello all'invulnerabilità del domicilio, oltre che di quello della proprietà privata, ancorché non inviolabile. Infatti, mentre la compressione del diritto a libertà e segretezza delle comunicazioni riguarda intrinsecamente la finalità stessa del particolare mezzo di ricerca della prova, gli altri due diritti vengono chiamati in causa, in via accessoria, dalla necessità di guadagnare in modo occulto – trattandosi di un tipico atto a sorpresa – l'accesso all'interno del luogo da monitorare e di alimentare le microspie.

⁸³¹ R. ORLANDI, *Il processo penale e la criminalità organizzata*, cit., p. 3.

⁸³² *Ibid.*

⁸³³ *Ibid.*, pp. 3–4. sent. n. 212 del 1997 (riguardante il diritto del detenuto a conferire col proprio difensore); la sent. n. 26 del 1999 (riguardante il diritto del detenuto di ricevere corrispondenza) e la sent. n. 526 del 2000 (riguardante il diritto del detenuto a non subire perquisizioni arbitrarie).

⁸³⁴ *Ibid.*, p. 4.

Se così è, non può dubitarsi che anche le norme che costituiscono il pilastro di diritto processuale del “sottosistema” per la *criminalità organizzata* debbano rispettare tali parametri costituzionali.

In linea generale, si può qui osservare che l’adozione di norme processuali speciali quando si tratti di perseguire reati di *criminalità organizzata* appare astrattamente *ragionevole* sulla base di alcuni caratteri strutturali del particolare fenomeno criminale, già in precedenza approfonditi e che – si ricorda – sono sintetizzabili come segue: 1) il *mimetismo* assicurato sia dalla politica del *basso profilo* praticata da molte organizzazioni criminali – ovvero la volontà di non fare alcunché che possa attirare l’attenzione delle autorità – sia dalla *compartimentazione* dei segmenti organizzativi e della circolazione delle informazioni, sia dalla conseguente difficoltà di “ricostruire la catena delle responsabilità soggettive”⁸³⁵ anche a fronte della commissione di gravi *reati sintomatici*; 2) *l’espansività territoriale* e la crescente *transnazionalità* – *trend* evidenziatosi soprattutto dopo il disfacimento del blocco sovietico e con la successiva *globalizzazione* dei mercati – di tali organizzazioni 3) *l’omertà* che caratterizza sia i sodali delle consorterie criminali, sia, talora, *l’habitat* in cui queste si muovono; 4) la capacità di *controinterdizione* – per usare un termine mutuato dall’arte della guerra – espressa dalle organizzazioni meglio strutturate, che si manifesta nelle caratteristiche attività di ostacolo all’acquisizione o di inquinamento delle prove.

2. Organi inquirenti “qualificati”

L’adozione di strutture investigative e requirenti specializzate va ricollegata proprio al *carattere mimetico* delle organizzazioni criminali *target* del “sottosistema”, con particolare riferimento alla *tendenziale centralizzazione* di tali strutture. L’uso dell’avverbio e del doppio corsivo trova giustificazione in un vero e proprio culto della mezza misura e dell’attitudine spiccata all’indecisione che caratterizzano l’agire del legislatore italiano in tale settore, in quanto – come si avrà modo di apprezzare in riferimento al caso di specie – l’intento di disegnare un organico sistema di contrasto alieno al caos di disordinate iniziative repressive policentriche risulta raggiunto in modo solo virtuale ed astratto.

⁸³⁵ *Ibid.*, p. 5.

“A tal[i] misur[e] organizzativ[e] si aggiungono le previsioni – di carattere prevalentemente processuale – tese a favorire forme di coordinamento investigativo e mutua collaborazione fra organi requirenti, non solo allo scopo di evitare sovrapposizioni e ripetizioni nelle indagini, ma anche per assicurare quella visione d’insieme senza la quale il perseguimento penale delle associazioni criminose dotate di ampia e robusta ramificazione territoriale sarebbe impensabile”⁸³⁶.

Inoltre, nel conferire poteri d’indagine *ante o praeter delictum*, le norme istitutive degli organi di Polizia Giudiziaria specializzati hanno un’incidenza anche sui meccanismi di acquisizione della *notitia criminis* e sulla conduzione dei processi relativi a fenomeni di crimine organizzato.

2.1. Direzione Nazionale Antimafia e Direzioni Distrettuali Antimafia

2.1.1. *Questioni relative alla competenza e coordinamento delle indagini*

Come già in precedenza accennato, la ritenuta inadeguatezza del nuovo codice di rito in fatto di contrasto della *criminalità organizzata* veniva fatta discendere, anzitutto, dall’azione combinata della restrizione dei casi di connessione⁸³⁷ – pensata per contenere il fenomeno dei cd. *maxiprocessi*⁸³⁸ – e di un impianto delle strutture investi-

⁸³⁶ *Ibid.*, p. 6.

⁸³⁷ L. VIOLANTE, *Il nuovo processo penale e la criminalità mafiosa*, in *Giur. It.*, vol. 2, 1991, par. 28. Sul punto, l’A. osserva che “l’art. 12, corrispondente all’art. 45 del vecchio codice, ha ridotto le ipotesi di connessione precedentemente previste, ha cancellato l’istituto della connessione probatoria, particolarmente utilizzato per i maxiprocessi perché consentiva di integrare le prove e meglio valutare il significato dei comportamenti degli imputati nei processi per mafia”.

⁸³⁸ Per una più approfondita analisi, cfr. sul punto G. MELILLO, *Procedimenti connessi e coordinamento delle indagini*, cit., p. 2414 ss. Vale la pena qui riportare un passaggio dell’articolo citato, in cui l’A. riesce bene a tratteggiare il clima in cui tale riduzione era maturata: “l’entrata in vigore del codice di rito penale fu immediatamente preceduta ed accompagnata dal rapido diffondersi della convinzione che l’esperienza dei processi cumulativi che contestualmente si rigettava fosse in qualche modo il risultato di una sorta di tentativo di anticipazione sperimentale del giudizio universale dovuto all’inidoneità delle norme previgenti in tema di connessione a fungere da argine e freno all’esaltazione mistica di pubblici ministeri e giudici istruttori e non già, come nella realtà, il riflesso, da un lato, di realtà criminali ormai endemicamente presenti nella realtà e, dall’altro lato, dell’impianto nel sistema di diritto sostanziale di fattispecie incriminatrici che quasi naturalmente tendono ad esercitare una spinta verso la concentrazione processuale di fatti e posizioni.” Per un ulteriore approfondimento in tema di maxiprocesso, con riferimento al nuovo codice di rito, cfr. G. SPANGHER, *Il nuovo processo penale e il maxiprocesso: l’impianto originario del codice e le modifiche al cod. proc. pen. del 1991 per consentire la promozione e la celebrazione dei maxiprocessi*, in G. TINEBRA et al. (a cura di), *Fenomenologia del maxiprocesso*, cit.; P. FALCONE, *I processi per le stragi di Capaci e via d’Amelio: le questioni processuali in tema di valutazione delle dichiarazioni dei collaboratori di giustizia, e di incompatibilità dei giudici dopo le sentenze della Corte costituzionale*, in G. TINEBRA et al. (a cura di), *Fenomenologia del maxiprocesso*, cit.; M. BARIL-

gative poco sensibile alle esigenze di unitarietà tipiche della lotta al crimine organizzato⁸³⁹. Per comprendere compiutamente il perché, ad un certo punto, siano state introdotte sia le Direzioni Distrettuali, sia la Direzione Nazionale Antimafia, occorre soffermarsi brevemente su alcune questioni relative alla competenza ed al coordinamento delle indagini.

Va in primo luogo considerato che i reati associativi – che, come abbiamo visto, costituiscono la struttura portante del “sottosistema” – sono reati permanenti. La competenza a procedere per tali reati è attribuita, ex art. 8 co. 3 c.p.p., “[a]l giudice del luogo ove ha avuto inizio la consumazione [del reato]”. L’esperienza giudiziaria insegna, però, che nei contesti criminali di riferimento è ben difficile fotografare o anche solo ricostruire il momento in cui un’associazione criminale – a prescindere dall’”oggetto sociale” – è venuta al mondo, anche perché, nonostante i riti di affiliazione caratteristici di talune tipologie di esse, l’*accordo* richiesto dalle disposizioni incriminatrici non è in genere un fatto puntiforme e, quindi, precisamente collocabile nello spazio e nel tempo. Quanto sia difficile dirimere le questioni di competenza quando – ed è, appunto, la normalità dei casi – non sia possibile stabilire la “genesi dell’associazione nello spazio” e la prevalenza che viene ad assumere il primo dei criteri sussidiari dettati dall’art. 9 co. 1 c.p. è agevolmente desumibile dalla lettura delle motivazioni di una recente pronuncia della Corte di Cassazione⁸⁴⁰. A tale rilievo esperienziale ne va aggiunto un altro, altrettanto fondamentale: le associazioni criminali “hanno normalmente una spiccata dimensione ‘multiterritoriale’”⁸⁴¹. Tale evidenza comporta che, per tutta la fase delle indagini

LARO, *Le modifiche al cod. proc. pen. del 1992 dopo le stragi. La disciplina della connessione dei reati e delle indagini collegate*, in G. TINEBRA et al. (a cura di), *Fenomenologia del maxiprocesso*, cit.; A. CENTONZE, *Le fattispecie associative e i reati fine. Riunione e separazione processuale di fronte alla regola dell’oltre ogni ragionevole dubbio*, in G. TINEBRA et al. (a cura di), *Fenomenologia del maxiprocesso*, cit.; M. PATANÉ, *Il maxiprocesso in appello in seguito a rinvio e in costanza di indagini parallele*, in G. TINEBRA et al. (a cura di), *Fenomenologia del maxiprocesso*, cit.

⁸³⁹ Sul punto, cfr. la considerazione svolta da R. ORLANDI, *Inchieste preparatorie nei procedimenti di criminalità organizzata: una riedizione dell’inquisitio generalis?*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, vol. 02, 1996, p. 581: “Nel nostro ordinamento l’associazione mafiosa è, in se presa, un reato suscettibile di autonoma indagine, art 416bis c.p.p., ma, dal punto di vista dell’organo incaricato di indagare, essa costituisce altresì un ‘fatto complesso’ idoneo a fungere da presupposto per una serie indeterminata di investigazioni concernenti diversi reati-scopo.”

⁸⁴⁰ Cass. pen. Sez. I, 17 novembre 2009 (dep. 28 dicembre 2009), n. 49627.

⁸⁴¹ G. TURONE, *Il delitto di associazione mafiosa*, cit., pp. 547–548. L’autore ricorda che “[l]’ubicazione del centro operativo del sodalizio rileva anche per la determinazione della sussistenza della giurisdizione italiana. In proposito la giurisprudenza ha precisato che «la partecipazione di un soggetto ad un sodalizio criminoso che ha diramazioni e centri operativi in varie parti del mondo acquista rilevanza ai fini della giurisdizione se uno o più dei centri sia operante in Italia perché in caso positivo il reato dovrà ritenersi

preliminari ed almeno sino a quando il giudizio non si radichi presso il solo giudice (ritenuto) competente, più uffici del P.M. possano di fatto – e, come si vedrà, anche di diritto – occuparsi della medesima consorterìa criminale, ragion per cui vengono ad assumere notevole importanza, in questa materia, le regole relative al coordinamento investigativo.

Nell'impostazione originaria del nuovo codice, il coordinamento delle indagini inerenti a fatti collegati era rimesso alla valutazione ed all'autonoma iniziativa dei Pubblici Ministeri, secondo le linee guida stabilite ex art. 371 co. 1 c.p.p.⁸⁴². Pur a fronte della consapevolezza che il coordinamento tra i diversi uffici di Procura precedenti era necessario per sviluppare salutari sinergie operative funzionali all'azione di contrasto al crimine organizzato, il legislatore scelse quindi un modello per così dire "spontaneista".

L'art. 371 co. 2 c.p.p. elenca i casi in cui le indagini di uffici diversi del P.M. debbano essere considerate *collegate*⁸⁴³. Tra questi vi sono le indagini *connesse* ex art. 12 c.p.p. che., come previsto dall'art. 51 co. 3 c.p.p.⁸⁴⁴, dovrebbero astrattamente concentrarsi presso l'ufficio di Procura corrispondente all'*unico giudice* competente ex art. 16 c.p.p.. Se così è, le linee guida dettate dal 1° comma dell'art. 371 potrebbero apparire incongruenti nel disciplinare la conduzione parallela da parte di più uffici requisiti di indagini che dovrebbero concentrarsi presso un unico P.M.. Di fatto, com'è stato osservato, esiste però una nutrita serie di casi in cui procedimenti pur connessi ex art.

interamente punibile secondo la legge italiana e ad opera dell'autorità giudiziaria dello Stato. Il tutto secondo quanto si desume dall'art. 6 c.p., una norma che [... attribuisce] valenza espansiva ad una frazione di attività commessa nel territorio dello Stato anche da taluno che partecipi al sodalizio, in modo che l'applicazione della norma penale si estenda a tutti i compartecipi ed a tutta l'attività criminosa dovunque realizzata» (Cass., Sez. VI, 31 luglio 1993, Caruana, CED- 195046. Conformi: Cass., Sez. VI, 7 novembre 1997, dep. 25 marzo 1998, Cao Len Huot, CED-210812; Cass., Sez. II, 25 febbraio 1999, dep. 7 aprile 1999, Cohan, CED-212974)."

⁸⁴² La disposizione, rimasta sinora invariata rispetto alla formulazione originaria, recita: "Gli uffici diversi del pubblico ministero che procedono a indagini collegate, si coordinano tra loro per la speditezza, economia ed efficacia delle indagini medesime. A tali fini provvedono allo scambio di atti e di informazioni nonché alla comunicazione delle direttive rispettivamente impartite alla polizia giudiziaria. Possono altresì procedere congiuntamente al compimento di specifici atti"

⁸⁴³ Nel testo originario, il secondo comma dell'art. 371 c.p.p., che – al contrario del primo – ha subito due distinte novellazioni, così recitava: "Le indagini di uffici diversi del pubblico ministero si considerano collegate: a) se i procedimenti sono connessi a norma dell'articolo 12 ovvero si tratta di reato continuato di reati commessi da più persone in danno reciproco le une delle altre; b) se la prova di un reato o di una sua circostanza influisce sulla prova di un altro reato o di un'altra circostanza; c) se la prova di più reati deriva, anche in parte, dalla stessa fonte."

⁸⁴⁴ rimasto invariato rispetto alla sua formulazione originaria: "Le funzioni previste dal comma 1 [ovvero quelle del P.M.] sono attribuite all'ufficio del pubblico ministero presso il giudice competente a norma del capo II del titolo I"

12 c.p.p. sono destinati ad essere trattati da diversi uffici del P.M.⁸⁴⁵, come nel caso, appunto, di quelli relativi a reati di *criminalità organizzata*. Infatti, l'art. 54 c.p.p. co. 1 – nel regolare la “trasmissione degli atti ad altro ufficio” – disponeva (e tuttora dispone) che “il pubblico ministero, se durante le indagini preliminari ritiene che il reato appartenga alla competenza di un giudice diverso da quello presso cui egli esercita le funzioni, trasmette immediatamente gli atti all'ufficio del pubblico ministero presso il giudice competente”.

Tale regolamentazione trovava la propria *ratio* nella direttiva n. 15 della legge delega la quale aveva previsto una “particolare regolamentazione per la fase delle indagini preliminari ispirata al rispetto della competenza per territorio, anche in deroga alle regole sulla connessione”. Coerentemente, infatti, l'art. 28 co. 3 c.p.p. stabilisce che “nel corso delle indagini preliminari, non p[ossa] essere proposto conflitto positivo fondato su ragioni di competenza per territorio determinata dalla connessione. Sul punto, è stato osservato che, da tale rilievo, emerge “una chiara volontà del legislatore [...] di non scoraggiare la trattazione in parallelo, da parte di più uffici, di indagini preliminari pur connesse a norma dell'art. 12 c.p.p. e di privilegiare, per quanto possibile, la soluzione del coordinamento ex art. 371 c.p.p., garantendo così ‘l'autonomia dei singoli uffici coordinati, i quali possono anche procedere separatamente per il reato attribuito alla propria competenza e possono svolgere, a tal fine, le indagini ritenute opportune, in modo autonomo e indipendente’”⁸⁴⁶

Stando così le cose, non si fatica a capire il perché il modello “spontaneista” appena tratteggiato si fosse ben presto dimostrato inadeguato, nella misura in cui: 1) rimetteva ai singoli organi requirenti l'autonoma valutazione circa l'esistenza del presup-

⁸⁴⁵ G. TURONE, *Il delitto di associazione mafiosa*, cit., p. 548.

⁸⁴⁶ G. TURONE, *Il delitto di associazione mafiosa*, cit., pp. 549–550. L'A., che cita la Rel. Prog. prel. c.p.p., in Gazz. Uff., 24 ottobre 1988, Suppl. n. 2, p. 93, rammenta che “quando due indagini condotte separatamente da diversi uffici del pubblico ministero presentano un collegamento-connessione, la particolare intensità del vincolo comporta una conseguenza del tutto peculiare sul piano della possibilità, da parte di ciascuno dei due uffici, di sentire le persone indagate dall'altro ufficio. Lo strumento normativo sarà quello previsto dall'art. 363 c.p.p., ma la peculiarità di tali audizioni sta nel grado di incompatibilità con l'ufficio di testimone che queste persone presentano a norma dell'art. 197 comma 1 lettera a c.p.p., incompatibilità che, a seguito della novellazione di tale norma operata dalla legge l 0 marzo 2001, n. 63, sul giusto processo, non sussiste più dopo che sia intervenuta nei loro confronti una sentenza irrevocabile di proscioglimento o di condanna. In altri termini, il pubblico ministero potrà assumere informazioni a norma dell'art. 362 c.p.p. da tali persone - in vista di una loro partecipazione al dibattimento in qualità di testimoni dopo che esse siano state prosciolte ovvero condannate con sentenza divenuta irrevocabile.”

posto collegamento investigativo; 2) l'osservanza delle linee guida non era assistita da alcun controllo cogente, né da efficaci rimedi giurisdizionali.

2.1.2. *La nascita delle Direzioni Distrettuali Antimafia*

Per porre rimedio alle lacune manifestate dall'applicazione del modello spontaneista, intervennero alcune modifiche legislative destinate a disegnare tre distinti modelli di coordinamento, tra cui quello che ancora oggi regola le indagini in materia di criminalità organizzata. In prima battuta, il D.Lgs. 14 gennaio 1991, n. 12 introdusse l'art. 118 *bis* att. c.p.p., che, “al fine di favorire i rapporti tra diversi uffici del pubblico ministero previsti dall'articolo 371 del codice”, imponeva al Procuratore della Repubblica che procedesse ad indagini per taluno dei delitti indicati nell'articolo 407 co. 2 lett. a) c.p.p. di informare il Procuratore Generale presso la Corte di Appello; qualora quest'ultimo avesse rilevato trattarsi di indagini collegate, lo avrebbe dovuto segnalare ai Procuratori Generali ed ai Procuratori della Repubblica del Distretto interessati al coordinamento. Analogo incombenza spetta – ex art. 118 *bis* co. 2 – ai capi degli uffici requirenti cui appartengono i P.M. che d'iniziativa o su attivazione ex art. 118 *bis* co. 1 procedano ad indagini collegate. L'ultimo comma della disposizione in esame attribuisce infine al Procuratore Generale l'onere di farsi promotore di riunioni di coordinamento mirate nel caso in cui “il coordinamento [...] non è stato promosso o non risulta effettivo”⁸⁴⁷.

Nell'ambito del medesimo intervento legislativo, anche l'art. 54 c.p.p. subisce qualche ritocco. Infatti, oltre ad una diversa rubrica (che muta in “contrasti negativi tra pubblici ministeri”), viene introdotto un comma 3 *bis*, che estende l'applicazione dei primi due commi del medesimo articolo ad “ogni altro caso di contrasto negativo tra pubblici ministeri”.

Allo scopo di meglio garantire l'efficacia dei meccanismi tipici della “*chaine hiérarchique*”⁸⁴⁸ già presenti nel sistema (cfr. art. 54 co. 2 c.p.p.), pochi mesi più tardi il legislatore interviene nuovamente in materia di coordinamento delle indagini, su due

⁸⁴⁷ “Quando il coordinamento, di cui ai commi precedenti, non è stato promosso o non risulta effettivo, il procuratore generale presso la corte di appello può riunire i procuratori della Repubblica che procedono a indagini collegate. Se i procuratori della Repubblica appartengono a distretti diversi, la riunione è promossa dai procuratori generali presso le corti di appello interessate, di intesa tra loro”

⁸⁴⁸ F. CORDERO, *Manuale di procedura penale*, cit., p. 216.

diversi versanti: 1) introducendo il comma 1 *bis* dell'art. 372 c.p.p., che prevede l'obbligo – desumibile dall'uso dell'indicativo – in capo al Procuratore Generale di avocare le indagini collegate relative a) non solo ai reati di cui all'art. 407 co. 2 lett. a) c.p.p. ma anche a quelli b) “commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416 *bis* del codice penale ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo”, quando, “assunte le necessarie informazioni”, non risulti effettivo il coordinamento previsto ex art. 371 co. 1 c.p.p. e non abbiano sortito effetto le riunioni di cui all'art. 118 *bis* co. 3 att. c.p.p.; 2) eliminando dal comma 1 del medesimo art. 118 *bis* la proposizione finale introduttiva⁸⁴⁹, a sottolineare la natura obbligatoria del coordinamento.

Allo stato dell'arte, venivano dunque a coesistere due modelli di coordinamento delle indagini. Al primo fondato sull'autocoordinamento così come disegnato intorno all'art. 371 c.p.p. se ne affiancava un secondo fondato, invece, su di un intervento d'autorità, di carattere gerarchico e limitato ai soli reati di più forte allarme sociale. Nel volger di un cambio di stagione, però, la situazione sarebbe ulteriormente mutata. Come può ben vedersi, per effetto delle menzionate innovazioni legislative all'originario modello di coordinamento spontaneo delle indagini se ne affiancava una a carattere forzoso, ma si tratta di innovazioni destinate a disperdere parte dell'originario rilievo poiché, in relazione ai delitti di *criminalità organizzata* di stampo mafioso, si affiancava all'orizzonte un terzo modello di coordinamento investigativo, fondato sulla “concentrazione” ed articolato su due livelli: al primo si collocano le direzioni distrettuali antimafia (D.D.A.); al secondo, invece, si situa la Direzione nazionale antimafia (D.N.A.).

L'art 3, co. 1, d.l. 20 novembre 1991, n. 367⁸⁵⁰ ha introdotto nell'ambito dell'art 51 c.p.p. un comma, il 3-*bis*⁸⁵¹, il quale prevede che, in relazione ai procedimenti relativi ai delitti, consumati o tentati, di cui gli artt. 416, co. 6, 600, 601, 602, 416-*bis* e 630 c.p. ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, nonché i delitti previsti dall'art 74, T.U.L.S. e dall'art. 291- *quater*, T.U. approvato con D.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43, le funzioni di pubblico ministero sono attribuite

⁸⁴⁹ “al fine di favorire i rapporti tra diversi uffici del pubblico ministero previsti dall'articolo 371 del codice”

⁸⁵⁰ convertito in l 20 gennaio 1992, n. 8.

⁸⁵¹ in seguito modificato dall'art 5 l. 19 marzo 2001, n. 92 e dall'art. 6 l. 11 agosto 2003, n. 228

all'ufficio del pubblico ministero presso il Tribunale del capoluogo del Distretto nella cui giurisdizione ha sede il giudice competente⁸⁵².

Va soggiunto che l'art 70 *bis* del r.d. 30 gennaio 1941, n. 12 ("Ordinamento giudiziario"), così come interpolato ex art. 5 del già ricordato d.l. 367/91 rende operativa tale articolazione autonoma della Procura distrettuale, stabilendo che, per la trattazione dei procedimenti relativi ai reati indicati nell'art 51, comma 3 *bis* c.p.p., il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale del capoluogo del Distretto costituisce, nell'ambito del suo ufficio, una "*direzione distrettuale antimafia*", designando i magistrati che devono farne parte per la durata non inferiore a due anni, tenuto conto delle *specifiche attitudini* e delle relative *esperienze professionali* maturate⁸⁵³.

Sotto il profilo processuale, non sfuggirà, quindi, il netto passo in avanti sul piano del *coordinamento investigativo*, considerato che: 1) viene drasticamente ridotto il frazionamento delle indagini, nella direzione della loro *concentrazione* presso un unico ufficio di Procura competente sul territorio di più province e, pertanto, in grado di maturare una visione d'insieme sui fenomeni mafiosi e di determinare, quindi – almeno sulla carta – una certa *unitarietà di indirizzo* sul piano investigativo; 2) vengono risolte – sempre in teoria - le difficoltà di coordinamento tra le diverse Procure circondariali esistenti nel Distretto; 3) si pone la *premessa organizzativa* per concentrare l'azione delle risorse investigative – che, come si vedrà tra breve, vanno identificate nei *servizi interprovinciali* di polizia giudiziaria – su obiettivi mirati.

Quindi, all'esito dell'appena descritto intervento legislativo, il sistema di coordinamento delle *indagini collegate* è stato scomposto in tre *sottosistemi*. Il primo riguarda i reati di *criminalità organizzata* – e non di mafia, come chiarito nella parte iniziale del presente lavoro –, il secondo riguarda le rimanenti fattispecie di cui all'art 407, co. 2, lett. a. c.p.p. (ovvero quelle elencate in quest'ultima norma che non sono ricom-

⁸⁵² Il d.l. 18 ottobre 2001, n. 374, convertito in l. 15 dicembre 2001, n. 438 e, successivamente, la l. 18 marzo 2008, n. 48 hanno esteso la competenza della procura distrettuale ad ulteriori fattispecie, compendiate negli artt. 51, co. 3 quater e quinques c.p.p.. Il coordinamento sistematico tra le diverse disposizioni contenute nell'art 51 c.p.p. è stato realizzato, infine, con la l. 24 luglio 2008, n. 125, di conversione del d.l. 23 maggio 2008, n. 92 (c.d. primo pacchetto sicurezza). Sul punto, cfr. anche G. TURONE, *Il delitto di associazione mafiosa*, cit., che nell'ambito dei delitti previsti dall'art. 51 co. 3 bis c.p.p. distingue tra delitti mafiosi in senso stretto e delitti potenzialmente mafiosi.

⁸⁵³ la disposizione prevede inoltre che non possano far parte della D.D.A. gli uditori giudiziari – ragionevolmente, in virtù della loro inesperienza – e che, inoltre composizione e variazioni di tale articolazione debbano essere tempestivamente segnalate al C.S.M. per le valutazioni di competenza.

prese nell'art. 51, co. 3 *bis* c.p.p.), rispetto alle quali l'effettività del coordinamento è affidata agli strumenti degli artt. 118 *bis* disp. att., e 372, co. 1 *bis* c.p.p. Il *terzo* riguarda le fattispecie non contemplate nei sottosistemi di coordinamento precedenti, reati in relazione ai quali il coordinamento continua a reggersi sulla *logica spontaneista* dell'iniziativa degli uffici di Procura interessati⁸⁵⁴.

Le funzioni affidate alla D.D.A. sono da questa esercitate anche quando la competenza a decidere appartenga ad un Tribunale o ad una Corte d'Assise di una sede diversa – ma sempre appartenente al medesimo Distretto – da quella distrettuale; come si desume agevolmente. Il comma 3 *ter*⁸⁵⁵ dell'art. 51 c.p.p. stabilisce che, su richiesta del Procuratore distrettuale, “il Procuratore Generale presso la Corte d'appello può, per giustificati motivi, disporre che le funzioni di pubblico ministero per il dibattimento siano esercitate da un magistrato designato dal Procuratore della Repubblica presso il giudice competente”.

La Corte di Cassazione ha precisato che l'attribuzione delle funzioni inquirenti per i reati di cui all'art 51, comma 3-*bis*, c.p.p. comporta una deroga assoluta ed esclusiva alle regole sulla competenza per territorio, anche fuori dagli ambiti distrettuali, perché stabilisce la *vis attractiva* del reato ricompreso nelle attribuzioni di quell'ufficio inquirente nei confronti dei reati connessi anche se di maggiore gravità. Di conseguenza occorre avere riguardo unicamente al luogo di consumazione del reato associativo e, data la sua natura di reato permanente, al luogo in cui ha avuto inizio la consumazione, potendo in via residuale farsi riferimento ai criteri sussidiari di cui all'art 9 c.p.p.22.

Difatti la competenza della procura distrettuale, in relazione ad un delitto previsto dall'art 51, comma 3-*bis*, c.p.p., si estende a tutti i reati connessi ed agli imputati dello stesso procedimento 23 ed allo stesso organo inquirente spetta il potere di impugnare i provvedimento del tribunale *de libertate*. Da un punto di vista strutturale, la direzione distrettuale costituisce vero e proprio pool specializzato nel contrasto delle specifiche ipotesi di reato indicate dalla legge. Essa, però, non costituisce un nuovo ufficio del pubblico ministero, ma una realtà organica interna alle strutture già esistenti. La Suprema Corte, infatti, ha precisato che la D.D.A. è una “parte interna” della procura della repubblica presso il tribunale del capoluogo distrettuale, priva di rilevanza

⁸⁵⁴ G. MELILLO, *Procedimenti connessi e coordinamento delle indagini*, cit., p. 2417.

⁸⁵⁵ pure interpolato dal medesimo art. 3 d.l. 367/91 cit.

esterna o processuale ai fini dell'attribuzione dei poteri di iniziativa e di partecipazione al procedimento del pubblico ministero, tanto meno con conseguenze di nullità di ordine generale o assoluta ex artt. 178, lett b e 179 c.p.p. in caso di espletamento delle relative funzioni da parte di magistrati di un ufficio diverso.

Tuttavia, la direzione distrettuale presenta spiccati tratti di autonomia rispetto all'ufficio al quale accede. Ed infatti, il procuratore distrettuale, il quale, come visto, provvede alla sua costituzione, ovvero un suo delegato, è preposto alla attività della direzione e, in questa veste, cura, in particolare, che i magistrati addetti ottemperino all'obbligo di assicurare la completezza e la tempestività della reciproca informazione sull'andamento delle indagini ed eseguano le direttive impartite per il coordinamento delle investigazioni e l'impiego della polizia giudiziaria.

2.1.3. *La Direzione Nazionale Antimafia*

Si è già avuto modo di osservare, all'inizio del Capitolo dedicato ai reati associativi, come la fisionomia iniziale dell'art. 51 co. 3 bis c.p.p. avesse risentito ampiamente delle risultanze emerse dal *maxiprocesso* di Palermo. Non si vuole, qui, ripercorrere le polemiche che hanno preceduto l'istituzione del Procuratore Nazionale Antimafia. Ci si può limitare ad affermare che, a prescindere dalla connotazione mafiosa dei fenomeni criminali organizzati, la necessità di un coordinamento centralizzato delle attività investigative nella materia che qui interessa appare indiscutibile. In tale direzione va quindi letta la scelta di istituire un organismo centralizzato – alla quale si è affiancata l'istituzione dei servizi centrali ed interprovinciali di polizia giudiziaria e, in un secondo tempo, la creazione della Direzione investigativa antimafia (D.I.A.)

Istituita nell'ambito della procura generale presso la Corte di Cassazione con il d.l. n. 367/91, alla D.N.A.⁸⁵⁶ è preposto – precisa l'art. 76-bis, comma 2, ord. giud. – un magistrato di Cassazione, scelto tra coloro che hanno svolto anche non continuativamente, per più di dieci anni, funzioni di pubblico ministero o giudice istruttore, sulla

⁸⁵⁶ Sul tema, cfr. più diffusamente C. F. GROSSO, *Il potere di monitoraggio attribuito al procuratore nazionale antimafia: contenuto e limiti*, in *Cass. pen.*, 10, 1998; V. BORRACCETTI, *L'attività di coordinamento del procuratore nazionale antimafia*, cit.; A. LAUDATI, *Il coordinamento delle indagini nel crimine organizzato transnazionale. Il ruolo della Direzione nazionale antimafia alla luce dei coordinamenti in sede europea*, in E. ROSI (a cura di), *Criminalità organizzata transnazionale*, cit.

base di specifiche attitudini, capacità organizzative ed esperienze nella trattazione di procedimenti relativi alla criminalità organizzata.

Alla D.N.A. sono addetti, in qualità di sostituti, magistrati di Corte di appello, nominati sulla base di specifiche attitudini ed esperienze nella trattazione di procedimenti relativi alla criminalità organizzata. Anche a queste nomine provvede il C.S.M., sentito però il Procuratore Nazionale Antimafia, il quale designa uno o più dei sostituti procuratori ad assumere le funzioni di procuratore nazionale antimafia aggiunto.

Al Procuratore Nazionale Antimafia sono attribuite – fatte salve quelle specifiche conferite da leggi speciali – le funzioni previste ex art 371 *bis* c.p.p. e già dalla rubrica di quest'ultima disposizione⁸⁵⁷ emerge come la D.N.A. non sia organo di gestione diretta delle indagini, ma piuttosto un organo di coordinamento ed impulso. Precisa infatti l'art. 371-*bis* c.p.p., esercita funzioni di *impulso* nei confronti dei Procuratori Distrettuali al fine di: 1) rendere effettivo il coordinamento delle attività delle attività di indagine; 2) garantire la funzionalità dell'impiego della polizia giudiziaria nelle sue diverse articolazioni; 3) assicurare la *completezza* e la *tempestività* delle investigazioni.

Come prima solo accennato, per lo svolgimento delle funzioni attribuitegli dalla legge, il Procuratore Nazionale Antimafia si avvale della D.I.A. e dei servizi centrali ed interprovinciali di polizia giudiziaria, impartendo direttive finalizzate a regolarne l'impiego ai fini investigativi. In particolare, poi: 1) d'intesa con i Procuratori distrettuali interessati, assicura il collegamento investigativo anche per mezzo dei magistrati della D.N.A.; 2) cura, mediante applicazioni temporanee dei magistrati della Direzione Nazionale e delle D.D.A. la necessaria flessibilità e mobilità che soddisfino specifiche e contingenti esigenze investigative o processuali; 3) ai fini del coordinamento investigativo e della repressione dei reati provvede all'acquisizione ed all'elaborazione di notizie, informazioni e dati attinenti alla criminalità organizzata; 4) impartisce ai Procuratori distrettuali specifiche direttive alle quali attenersi per prevenire o risolvere contrasti riguardanti le modalità secondo le quali realizzare il coordinamento nell'attività di indagine; 5) riunisce i Procuratori distrettuali interessati al fine di risolvere i contrasti che, malgrado le direttive specifiche impartite, sono insorti e hanno impedito di promuovere o di rendere effettivo il coordinamento.

⁸⁵⁷ “Attività di coordinamento del procuratore nazionale antimafia”

Al Procuratore Nazionale è conferito un potere di avocazione delle indagini, da esercitarsi quando gli altri strumenti di coordinamento non abbiano sortito effetto. Con l'avocazione, infatti, la D.D.A. procedente viene estromessa dal procedimento penale e la D.N.A. assume una funzione di gestione diretta dello stesso. Il ricorso a tale istituto è però congegnato come intervento di *extrema ratio*.

Coerentemente con tale impostazione, il legislatore ha descritto in maniera sufficientemente precisa i presupposti di esercizio del potere di avocazione, stabilendo che il relativo decreto, necessariamente motivato, possa essere emesso esclusivamente quando non abbiano dato esito le riunioni disposte al fine di promuovere o rendere effettivo il coordinamento e questo non sia stato possibile a causa della perdurante e ingiustificata inerzia nella attività di indagine ovvero dell'ingiustificata e reiterata violazione dei doveri prevista dall'art. 371 c.p.p..

La compiuta disciplina dei casi di avocazione contenuta nell'art. 371 *bis*, co. 3, lett. h, c.p.p. riflette la scelta di ridurre al minimo il potere di interferenza della D.N.A. sulle modalità di conduzione delle indagini da parte delle Procure distrettuali. Il procuratore nazionale antimafia provvede all'avocazione dopo aver assunto sul posto le necessarie informazioni, personalmente o tramite un magistrato della D.N.A. all'uopo designato.

Il decreto di avocazione è reclamabile al procuratore generale presso la Corte di cassazione e, ovviamente, riguarda soltanto il procedimento avvocato, ossia quello condotto dal pubblico ministero che si è reso inadempiente, senza estendersi ad indagini che, pur essendo collegate a quella avvocata, siano condotte da altri pubblici ministeri.

3. I riflessi del sottosistema sul giudizio – La prova dichiarativa

Per quanto riguarda il giudizio⁸⁵⁸, le norme processuali da ritenere appartenenti al “sottosistema” sono distinguibili in due gruppi. Del primo, più numeroso, fanno parte

⁸⁵⁸ Utili spunti di approfondimento in generale sul tema della prova nei processi di criminalità organizzata possono essere rinvenuti in G. NEPPI MODONA, *Il problema della prova nei reati associativi e la prospettata riforma dell'art. 192 c.p.p.*, cit.; A. NAPPI, *I reati associativi*, cit.; G. IADECOLA, *Fonti di prova dichiarative e procedimenti di criminalità organizzata: in particolare, l'inquadramento del dichiarante su fatti di criminalità organizzata nelle categorie soggettive dell'art. 111 Cost. e della normativa di attuazione*, cit.; R. ALFONSO, *Collaboratori e testimoni di giustizia nelle indagini collegate*, cit.; A. BERNASCONI, *Ammissione e valutazione della prova nei processi di criminalità organizzata: spunti problematici*, cit.

norme non espressamente riferibili ai processi di *criminalità organizzata* ma che, di fatto, vi trovano applicazione di gran lunga più frequentemente e che presentano i profili di criticità più problematici proprio nell'applicazione in tali contesti processuali. Al secondo gruppo, appartengono le norme (speciali) destinate specificamente ad applicarsi nei processi che qui più interessano.

A fattore comune, la formulazione di tali norme ha subito, nel tempo, un *andamento pendolare* tra i due estremi del movimento rappresentati 1) dal prevalere delle *istanze di garanzia* a tutela del cittadino-imputato – corrispondenti alla più generale impostazione *accusatoria* del “nuovo” codice di rito – e 2) dal prevalere delle istanze di tutela collettiva – corrispondenti ad un ritorno alle più tradizionali e, per tali motivi, congeniali agli operatori dell'apparato repressivo dello Stato, impostazioni *inquisitorie* – rispetto all'esigenza di porre freno al crimine organizzato.

Come è noto, quale corollario fondamentale dell'impostazione accusatoria del “processo Vassalli”, l'acquisizione probatoria in dibattimento, con particolare riferimento alla prova dichiarativa, era stata costruita attorno al principio dell'oralità e del contraddittorio tra le parti, in ciò innovando radicalmente l'impostazione *cartolare* del vecchio rito di matrice inquisitoria. Anche la circolazione dei “verbali alieni”⁸⁵⁹ aveva subito un profondo ripensamento in chiave accusatoria

Sulla scia dell'allarme lanciato dalla magistratura sin dai primi mesi di applicazione del nuovo codice – ben fotografato in una sintesi di quanto emerso nel corso di un seminario indetto dalla Commissione Antimafia il 20 aprile 1990⁸⁶⁰ – nonché dei noti fatti della primavera del 1992, a partire da quello stesso anno si assiste ad un “reflusso dall'oralità al grafismo inquisitoriale”⁸⁶¹ che investe gli ambiti processuali in questione.

La novella costituzionale del 1999 sul *giusto processo* e la conseguente legge attuativa del 2001 hanno ripristinato lo *status quo ante*, respingendo la disciplina della prova dichiarativa e della circolazione del materiale probatorio verso l'area accusatoria.

Questo *revirement* è stato oggetto di approfonditi dibattiti in dottrina. Pur non essendo questa la sede per ripercorrerne nel dettaglio i contenuti, appare comunque utile

⁸⁵⁹ F. CORDERO, *Manuale di procedura penale*, cit., p. 799.

⁸⁶⁰ L. VIOLANTE, *Il nuovo processo penale e la criminalità mafiosa*, cit., p. s/p.

⁸⁶¹ F. CORDERO, *Manuale di procedura penale*, cit., p. 799.

darne sinteticamente conto, in primo luogo allo scopo di valutare i profili di costituzionalità di tale segmento del sottosistema.

La principale critica che viene mossa alla *restaurazione* dell'impronta accusatoria degli istituti *de quibus* riguarda la mancata previsione di un più marcato sottosistema dedicato alla *criminalità organizzata* pur a fronte dell'astratta compatibilità che una tale più spinta differenziazione avrebbe avuto con la nuova formulazione dell'art. 111 Cost.⁸⁶². Invero, la norma costituzionale prevede espressamente, al 5° comma, la possibilità che la legge possa “regola[re] i casi in cui la formazione della prova non [abbia] luogo in contraddittorio per consenso dell'imputato o per accertata impossibilità di natura oggettiva o per effetto di provata condotta illecita” e, secondo qualcuno, il legislatore ordinario del 2001 non avrebbe sfruttato adeguatamente lo spazio concesso dal dettato costituzionale, tanto più che analoghi spazi di manovra sono pur stati riconosciuti dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo agli artt. 15 e 17, consentendo alla CEDU di giustificare “persino la *testimonianza anonima* [corsivo di chi scrive]”⁸⁶³

In particolare, la *restaurazione accusatoria* ha 1) ristabilito la funzione *meramente critica* della lettura contestativa del precedente difforme; ora il giudice può dalla stessa trarre solo argomenti utili ad *orientare* il proprio *convincimento* sulla credibilità del dichiarante; 2) ancorato l'acquisizione al fascicolo del dibattimento dei contributi predibattimentali a presupposti più rigidi e – per quel che qui più interessa – all'*accertamento incidentale*, da parte del giudice, dell'esercizio di turbative illecite sul

⁸⁶² G. IADECOLA, *Fonti di prova dichiarative e procedimenti di criminalità organizzata: in particolare, l'inquadramento del dichiarante su fatti di criminalità organizzata nelle categorie soggettive dell'art. 111 Cost. e della normativa di attuazione*, cit., p. par. 2.

⁸⁶³ *Ibid.* Sul punto, l'A. scrive: “Epperaltro neppure può sottacersi che risultano, nella nuova disciplina, rilevantemente deluse le aspettative di chi auspicava--- tenendo presenti le peculiari esigenze punitive dello Stato rispetto a fatti di criminalità organizzata, ove la prova è a rischio costante di inquinamento, se non di soppressione --- la giustificata permanenza di un regime differenziato di formazione della prova su questi ultimi, in considerazione della loro peculiarità. E ciò anche perché il nuovo legislatore costituzionale, avendo mutuato la fisionomia della rinnovata disciplina dalle norme della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo, avrebbe potuto prefigurabilmente, oltre alle disposizioni di garanzia per l'imputato, recepire anche quelle altre disposizioni processuali della stessa Convenzione che rappresentano delle vere e proprie clausole di compensazione dei valori dell'oralità e dell'immediatezza, dettate da situazioni di cd. «emergenza criminale» (art. 15 l. n. 848 del 1955 [correzione di chi scrive]) o che configurano vere e proprie difese rispetto all'abuso delle garanzie da parte dei soggetti cd. forti (tra cui certo i gruppi mafiosi) che impediscono il buon funzionamento del processo e comportano la vanificazione dei diritti degli altri soggetti interessati al processo stesso (art. 17): ossia quelle regole che avevano consentito alla Corte europea dei diritti umani di ammettere persino la testimonianza anonima, benché circondata da determinate cautele, in relazione alla necessità di fronteggiare fenomeni criminali particolarmente insidiosi.”

dichiarante; 3) in tema di *circolazione probatoria* tra procedimenti⁸⁶⁴ – attraverso un intervento sull'art. 238 c.p.p. – 3.a.) stabilito l'utilizzabilità, in pregiudizio dell'imputato, dei soli verbali contenenti dichiarazioni formati in altro dibattimento o nell'incidente probatorio, allorquando il difensore dello stesso imputato abbia partecipato alla loro assunzione; 3.b.) limitato – ridimensionandola – l'area dell'acquisibilità dell'atto a quelli *ab origine* irripetibili o divenuti tali per fatti imprevedibili; 3.c.) al di fuori di queste ipotesi, subordinando l'impiego degli atti dichiarativi *de quibus* alla prestazione del consenso da parte dell'imputato o, in caso contrario, previsto il loro utilizzo unicamente per le contestazioni ricognitive della credibilità del dichiarante ex artt. 500 e 503 c.p.p.⁸⁶⁵.

E ancora, il legislatore è intervenuto sulla disciplina prevista ex art. 190 *bis* c.p.p., stabilendo che, nei procedimenti che hanno ad oggetto reati relativi alla criminalità organizzata – ma non solo – quando viene chiesto l'esame di un *testimone* o di un *imputato in procedimento connesso* – e questi abbiano già preventivamente reso dichiarazioni in sede di incidente probatorio o nel corso di un dibattimento svolto nel contraddittorio con il soggetto nei confronti del quale le dichiarazioni saranno utilizzate, o si tratti di dichiarazioni contenute in verbali di prove di altri procedimenti introdotti nel processo attraverso l'acquisizione documentale – l'esame è ammesso qualora riguardi *fatti o circostanze* 1) *diversi* da quelli oggetto delle precedenti dichiarazioni, ovvero 2) le *medesime circostanze* già precedentemente oggetto di deposizione ma solamente se l'esame medesimo sia *ritenuto necessario* dal *giudice* o da taluna delle parti sulla base di specifiche esigenze⁸⁶⁶.

⁸⁶⁴ Per i necessari approfondimenti in tema di circolazione probatoria, cfr. M. CURLOTTI, *Una faticosa ricostruzione del contenuto dell'art. 238-bis tra incrinature sistematiche ed esigenze contingenti in chiave "emergenziale,"* cit.; L. PARLATO, *Acquisizione a fini di prova di sentenze irrevocabili e utilizzazione delle risultanze di fatti emergenti dalle motivazioni*, in *Cass. pen.*, 12, 1996; J. CALAMANDREI, *Le nuove regole sulla circolazione probatoria*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1, 1999; R. CANTONE, *L'art. 238-bis c.p.p.: strumento probatorio e mezzo per la risoluzione preventiva del contrasto tra giudicati*, in *Cass. pen.*, 10, 1999; R. CANTONE, *La "circolazione probatoria tra procedimenti". Le modifiche introdotte dalla l. n. 63/2001*, in *Cass. pen.*, 7-8, 2002; P. MOROSINI, *Concorso esterno in associazione mafiosa ed utilizzabilità di sentenze pronunciate in procedimenti diversi*, cit.

⁸⁶⁵ sul punto, cfr. G. IADECOLA, *Fonti di prova dichiarative e procedimenti di criminalità organizzata: in particolare, l'inquadramento del dichiarante su fatti di criminalità organizzata nelle categorie soggettive dell'art. 111 Cost. e della normativa di attuazione*, cit., p. passim.

⁸⁶⁶ *Ibid.*

3.1. Le differenti tipologie di dichiaranti

Per quanto riguarda il tema della qualificazione dei dichiaranti nei procedimenti di *criminalità organizzata*, va evidenziato come la l. 63/2001⁸⁶⁷ – attuativa, appunto, della novella costituzionale in tema di *giusto processo* – abbia di fatto riscritto, insieme all'art. 111 Cost., il *sistema probatorio*: 1) da una parte ha ridimensionato l'area delle incompatibilità con l'ufficio del testimone delle persone imputate in un procedimento connesso o collegato ed ha introdotto delle particolari garanzie per quei soggetti che, per effetto della legge medesima, vengono obbligati a prestare quell'ufficio. A tale ultimo proposito è stato preso a modello un istituto di origine franco-tedesca, noto come – ormai anche nel nostro ordinamento – *testimonianza assistita*, che prevede l'assistenza difensiva per gli imputati che depongono come testimoni.

Per converso, il legislatore ha 2) ha sancito la *tendenziale inutilizzabilità* delle dichiarazioni rese fuori del contraddittorio, fatte salve quelle eccezioni che l'art. 111, co. 5 Cost. imponeva di prevedere, ovvero – come appena indirettamente ricordato – i casi di consenso prestato dall'imputato, di accertata impossibilità di garantire l'acquisizione delle dichiarazioni in contraddittorio e nei casi di provata condotta illecita (dell'imputato o di altri a vantaggio diretto o indiretto di questi).

3.1.1. *Il testimone assistito*

Sotto il primo dei profili evidenziati, ovvero quello della riduzione dell'incompatibilità a testimoniare, va preliminarmente evidenziato come la figura del *testimone assistito*⁸⁶⁸ sia quella che più frequentemente viene assunta dai soggetti collaboranti per fatti di criminalità organizzata, sul rilievo che essi sono il linea di massima imputati di reato connesso o collegato.

In particolare la versione novellata dell'art. 197 lett. *a* e *b* c.p.p. prevede la compatibilità con l'ufficio di testimone: 1) di tutti gli imputati in procedimento connesso ex art. 12 c.p.p. o collegato ex art. 371, co. 2 lett. *b* c.p.p., quando nei loro confronti sia stata emessa sentenza irrevocabile di proscioglimento, condanna o patteggiamento ex art.

⁸⁶⁷ legge 1 marzo 2001, n. 63

⁸⁶⁸ Utili spunti di approfondimento in tema di testimone assistito possono essere rinvenuti in C. CONTI, *Questioni controverse in tema di prova dichiarativa a quattro anni dalla legge n. 63 del 2001*, in *Cass. pen.*, 2, 2005; G. ANDREAZZA - A. BALSAMO, *La prova dichiarativa*, in *Giurisprudenza di merito*, 7-8, 2006; P. MAGGIO, *Il testimone "forte,"* cit.

444 c.p.p.; 2) anche prima che sia stata emessa sentenza irrevocabile, di tutti gli imputati in procedimento connesso *teleologicamente* ex art. 12 lett. c c.p.p., o collegato ex art. 371 co. 2 lett. b c.p.p., *solo se* hanno già reso dichiarazioni sul fatto altrui legato al proprio dai vincoli appena menzionati (ovvero collegamento teleologico o connessione). Questo secondo caso viene comunemente definito di compatibilità (con l'ufficio del testimone) *parziale e condizionata*.

Il meccanismo predisposto dal legislatore per innescare l'appena ricordata compatibilità è stato congegnato nell'art. 64 co. 3 lett. c c.p.p. attraverso una *clausola generale* introdotta in tale disposizione, che disciplina l'interrogatorio dell'indagato nel proprio procedimento, in applicazione della quale tutti gli indagati sono avvertiti che, se renderanno dichiarazioni su fatti altrui, diventeranno testimoni limitatamente a tali fatti, sempre che non rientrino nel novero dei soggetti radicalmente incompatibili con la qualifica di teste, ovvero che siano imputati del medesimo reato. Analogo avvertimento è previsto, ex art. 503 c.p.p., in sede di esame dibattimentale.

Per comprendere più compiutamente il reticolo normativo in cui sono inserite le norme appena esaminate, con particolare riferimento alla tematica relativa ai cd. maxi-processi, occorre brevemente soffermarsi sulle modifiche apportate dall'art. 1 della ricordata l. 63/01 alle disposizioni codicistiche relative ai casi di connessione, di riunione e di collegamento. La ratio di tale intervento modificativo è analoga a quella già prima ricordata in linea generale, ovvero quella di ridurre i casi di incompatibilità stabiliti dall'art. 197 c.p.p. e di limitare l'area del diritto al silenzio del dichiarante *erga alios* ed insieme di rendere facoltativa la trattazione unitaria di procedimenti, là dove vi sia un mero nesso occasionale o consequenziale tra due o più reati.

Il legislatore si è limitato semplicemente a tagliare la seconda parte della lett. c) comma 1 dell'art. 12 C.P.P. (a cui corrisponde la cd. connessione occasionale e consequenziale) e di ricucirla nella lett. b), comma 2 dell'art. 371 c.p.p. in tema di indagini collegate. Tale innovazione ha determinato la necessità di coordinamento dell'art. 17 c.p.p. in tema di riunione, per lasciare inalterate le ipotesi per le quali è possibile disporre la riunione di processi pendenti nello stesso stato e grado davanti al medesimo giudice, recuperando i casi di reati commessi gli uni in occasione degli altri, ovvero per conseguire od assicurare al colpevole o ad altri l'impunità, il profitto, il prezzo e il prodotto. Nei casi tassativamente previsti, la riunione può essere disposta, "quando non de-

termini un ritardo nella definizione” dei procedimenti, diversamente dal passato, quando la riunione era subordinata alla condizione che la trattazione unitaria non pregiudicasse “ la rapida definizione” dei processi. Ciò nondimeno, quindi, la riunione rimane l’eccezione rispetto alla regola della trattazione separata e ciò, nelle intenzioni del legislatore, dovrebbe semplificare lo sdoppiamento dell’imputato nelle due diverse figure del dichiarante *contra sé* e del dichiarante *erga alios*, che, in quanto tale, assume l’ufficio di testimone.

Va poi brevemente considerata anche la norma di cui all’art. 64 c.p.p., che, nella sua ricordata centralità – nella misura in cui fa scattare il meccanismo della testimonianza assistita – va letta insieme con gli artt. 197, 197 *bis* e 210 c.p.p. nella rispettiva nuova formulazione *post* riforma.

In particolare, per quanto qui d’interesse, l’art. 64, co. 3, lett. c) stabilisce che – oltre agli altri avvisi di legge – prima che inizi l’interrogatorio alla persona sottoposta alle indagini vada dato avviso che “se renderà dichiarazioni su fatti che concernono la responsabilità di altri, assumerà, in ordine a tali fatti, l’ufficio di testimone, salve le *incompatibilità* previste *dall’articolo 197* e le *garanzie* di cui *all’articolo 197-bis*”.

Quindi, avendo a mente le incompatibilità stabilite dalle due disposizioni richiamate, la norma in esame non riconnette necessariamente obblighi di rispondere a chi faccia dichiarazioni *erga alios*, bensì solo a chi, avendole rese con riferimento a reati connessi – ex art. 12 lett. a) e c) c.p.p. ovvero collegati ex art. 371 co. 2 lett. b) c.p.p. – non versi più nelle ipotesi di incompatibilità di cui al nuovo art. 197 *bis* c.p.p..

Un ultimo breve approfondimento merita la disciplina disegnata dall’art. 210 c.p.p. in tema di esame di persona imputata in un procedimento connesso. Essa, da un lato, disciplina l’esame delle persone imputate in un procedimento connesso per concorso nel medesimo reato (art. 12 lett. a c.p.p.). Sotto questo profilo, la disciplina risulta immutata rispetto al passato. Tali soggetti hanno facoltà di tacere e non hanno l’obbligo di dire la verità.

Il comma 6 dell’art. 210 C.p.p. prevede una regolamentazione specifica avuto riguardo all’esame degli imputati in procedimenti connessi teleologicamente o collegati, che *non* abbiano in precedenza reso dichiarazioni sul fatto altrui, quindi che versino nel caso diametralmente opposto a quello prima ricordato come di compatibilità parziale e condizionata. Essi sono avvisati che 1) hanno facoltà di non rispondere (ex art. 210 co.

4) e che, 2) se renderanno dichiarazioni su fatti concernenti la responsabilità di altri, assumeranno la qualifica di testimoni limitatamente a tali fatti. Come “imputati connessi”, essi hanno facoltà di tacere e, se decidono di parlare, non hanno l’obbligo di dire la verità. Tuttavia, se rendono dichiarazioni su fatti concernenti la responsabilità di terze persone, da quel momento assumono la qualifica di testimone assistito limitatamente ai fatti dichiarati e devono rispondere su di essi con l’obbligo di dire la verità.

Per quanto attiene, infine, alle modalità della deposizione, l’art. 197- *bis*, co. 3 c.p.p. introduce una particolare garanzia in favore di tutti gli imputati di reato connesso o collegato esaminati come testimoni, a seguito della pronuncia di una sentenza irrevocabile nei loro confronti o delle precedenti dichiarazioni da loro rese sulla responsabilità altrui: la loro testimonianza va assunta con l’assistenza di un difensore di fiducia o, in mancanza, d’ufficio, che può intervenire a paralizzare, per il tramite del giudice, l’ammissibilità delle domande suscettibili di determinare il rischio di una autoincriminazione o di violare le restanti garanzie. Sin qui le coordinate tracciate dal legislatore del 2001.

Nel 2006 è però intervenuta la sentenza n. 381/2006⁸⁶⁹ della Corte costituzionale che “ha modificato i connotati del testimone assistito”⁸⁷⁰. Seguendo un percorso logico-motivazionale imperniato sulla valorizzazione dei diversi *stati di relazione* fra le figure di dichiaranti enucleate dal legislatore e i fatti oggetto del procedimento, i giudici della Consulta hanno dichiarato l’illegittimità costituzionale, per contrasto con l’art. 3 Cost., dei commi 3 e 6 dell’art. 197-*bis* c.p.p., nella parte in cui prevedono, rispettivamente, l’assistenza di un difensore e l’applicazione della disposizione di cui all’art. 192, comma 3, c.p.p. anche per le dichiarazioni rese dalle persone, indicate al comma 1 del medesimo art. 197-*bis* c.p.p., nei cui confronti sia stata pronunciata sentenza di assoluzione *per non aver commesso il fatto*, divenuta irrevocabile.

3.1.2. Collaboratori di giustizia

Che le organizzazioni criminali non siano immuni da cedimenti strutturali, che le espongono all’azione di penetrazione informativa da parte degli organi inquirenti è

⁸⁶⁹ Corte cost., 21 novembre 2006, n. 381, in *Gazzetta Ufficiale*, 29 novembre 2006.

⁸⁷⁰ G. FRIGO, *Nessun riscontro per confermare le dichiarazioni del coimputato prosciolto*, in *Guida al diritto*, 2006, p. 75.

una realtà non infrequente nella quotidiana pratica operativa. Infatti, come osservato a proposito del *maxiprocesso* di Palermo, celebratosi tra la metà degli anni '80 ed i primi anni '90 del secolo scorso, anche le realtà criminali apparentemente più monolitiche subiscono defezioni. Quanto poi gli aspiranti collaboratori siano affidabili nelle loro pro-palazioni è altra questione, che riguarda la valutazione della prova.

In tale contesto, è stato osservato come appaia assolutamente razionale – ancorché non senza riserve sul piano dogmatico, che una moderna e razionale politica criminale predisponga *stimoli premiali* rispetto a tali comportamenti, allo scopo di rafforzare l'apparato di contrasto al crimine organizzato⁸⁷¹.

Peraltro, come si è pure già osservato esaminando le decisioni quadro più rilevanti per la materia che qui interessa, almeno in parte la politica sanzionatoria bipolare⁸⁷² adottata dal nostro ordinamento è condivisa anche a livello sovranazionale.

A partire dagli inizi degli anni '90 – anche se per certi versi tale figura era già stata sperimentata durante gli anni di piombo, come si è avuto modo di evidenziare in precedenza – è stato introdotto⁸⁷³ un sistema organico di regolamentazione di obblighi e diritti di coloro che collaborano con la giustizia⁸⁷⁴, fondato su tre livelli d'intervento,

⁸⁷¹ F. DE LEO, *La collaborazione di giustizia: bilanci e prospettive*, in *Cass. pen.*, 4, 2002, p. 1577.

⁸⁷² Per trarre utili spunti di approfondimento sul rapporto tra rigore sanzionatorio e premialità, cfr. in generale P. GIORDANO, *Profili premiali della risposta punitiva dello Stato*, in *Cass. pen.*, 3, 1997; D. PULITANÒ, *Rigore e premio nella risposta alla criminalità organizzata*, in CNPDS (a cura di), *I reati associativi [atti del Convegno svoltosi a Courmayeur, 10-12 ottobre 1997]*, Milano, 1998; C. MARINELLI, *Crimine organizzato: doppio binario cautelare e diritto premiale*, in *Cass. pen.*, 3, 2001; S. ARDITA, *La funzione di prevenzione antimafia quale presupposto e limite costituzionale dell'istituto del regime detentivo speciale*, in M. BARILLARO (a cura di), *Terrorismo e crimini contro lo Stato: legislazione attuale e azioni di contrasto*, Milano, 2005; P. CORVI, *Trattamento penitenziario*, cit.

⁸⁷³ essenzialmente fondato sul d.l. 15 gennaio 1991, n. 8, convertito con modificazioni dalla legge 15 marzo 1991, n. 82 e profondamente modificato dalla legge 13 febbraio 2001, n. 45, nonché con altri interventi modificativi minori.

⁸⁷⁴ In tema di collaboratori di giustizia, sotto il duplice profilo della regolamentazione dell'istituto corrispondente e dei riflessi processuali di tale disciplina, cfr. L. D'AMBROSIO, *Nuovo e contestato regolamento sulla protezione dei collaboratori di giustizia*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 5, 1995; G. MELILLO - P. MANCUSO, *Osservazioni sul nuovo regolamento per il programma di protezione dei collaboratori di giustizia*, in *Cass. pen.*, 1, 1995; G. A. VENEZIANO, *Indipendenza del p.m., segreto investigativo e protezione dei pentiti (a proposito della sentenza n. 420 del 1995 della Corte costituzionale)*, in *Cass. pen.*, 4, 1996; A. BERNASCONI, *Indissolubile il legame tra collaborazione con la giustizia e benefici penitenziari?*, in *Cass. pen.*, 12, 1997; F. DELLA CASA, *Estensibile all'entourage del collaboratore la normativa premiale sull'illimitato accesso ai benefici penitenziari?*, in *Cass. pen.*, 12, 1997; R. GAROFOLI, *Il regolamento per il programma di protezione dei collaboratori di giustizia quale banco di prova dell'indipendenza del P. M.*, in *Giur. It.*, 1997; R. ALFONSO, *Le dichiarazioni dei collaboratori della giustizia nei processi di criminalità organizzata*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 11, 1999; S. ARDITA, *La nuova legge sui collaboratori e sui testimoni di giustizia*, in *Cass. pen.*, 5, 2001; F. DE LEO, *La collaborazione di giustizia: bilanci e prospettive*, cit.; P. MAGGIO - B. PETRALIA, *Dichiarazioni "tardive" dei collaboratori di giustizia e sanzioni processuali*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 9, 2003; A. SCAGLIONE, *Le dichiarazioni rese dal collaboratore di giusti-*

ovvero su 1) *misure di protezione*, da adottare nella fase acuta; 2) benefici processuali e sanzionatori; 3) benefici penitenziari, lucrabili nella fase dell'esecuzione penale.

Il sistema si è evoluto nel tempo “per agglutinazioni successive”⁸⁷⁵, tentando di affrancarsi dalle proprie radici emergenziali⁸⁷⁶ e di renderlo compatibile con la riaffermata filosofia accusatoria del *giusto processo*.

Perno del sistema⁸⁷⁷ e principale preoccupazione di qualsiasi inquirente che si appresti a maneggiare materia così scivolosa è il *verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione*, i cui indefettibili contenuti – che corrispondono alla sostanza della proferta collaborativa – sono disciplinati ex art. 16 *quater* d.l. 8/91 e che va redatto nelle forme previste ex art. 141 *bis* c.p.p. ed inserito, per intero, in apposito fascicolo tenuto dal procuratore della Repubblica cui le dichiarazioni sono state rese e, per estratto, nel fascicolo previsto ex art. 416, co. 2 c.p.p. relativo al procedimento cui le dichiarazioni rispettivamente e direttamente si riferiscono. Il verbale rimane segreto fino a quando sono segreti gli appena ricordati estratti. Inoltre, ne è vietata la pubblicazione ex art. 114 c.p.p..

La sua centralità va valutata anche in relazione agli effetti che dipendono dalla sua corretta e tempestiva redazione. Infatti, costituisce presupposto per la concessione (o la revoca) delle speciali misure di protezione (ex art. 16 *quater*), per l'eventuale concessione delle speciali circostanze attenuanti previste in caso di collaborazione” (ex art. 16-*quinquies*), nonché per la concessione di benefici penitenziari (ex art. 16-*nonies*)⁸⁷⁸.

Le materie su cui gli aspiranti collaboratori devono utilmente cimentarsi riguardano solamente delitti commessi *con finalità di terrorismo* e quelli previsti dall'art. 51 co. 3 *bis* c.p.p. (art. 9, co. 3).

zia: aspetti problematici, nel senso della piena utilizzabilità delle dichiarazioni nuove rese dal collaboratore di giustizia nella sede dibattimentale, in *Foro it.*, 2003; R. ALFONSO, *Collaboratori e testimoni di giustizia nelle indagini collegate*, cit.; M. FUMO, *Quando il prevenuto collabora: decalogo per il giudice di merito*, cit.; P. V. MOLINARI, *I collaboratori di giustizia e l'eterogenesi dei fini*, in *Cass. pen.*, 11, 2004; G. ANDREAZZA - A. BALSAMO, *La prova dichiarativa*, cit.; M. ROMANO, *Dichiarazioni dei collaboratori di giustizia rese oltre i 180 giorni dall'inizio della collaborazione*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 11, 2009; R. A. RUGGIERO, *I discutibili confini dell'inutilizzabilità delle dichiarazioni tardive dei “collaboratori di giustizia”*, in *Cass. pen.*, 6, 2009.

⁸⁷⁵ F. DE LEO, *La collaborazione di giustizia: bilanci e prospettive*, cit., p. 1577.

⁸⁷⁶ S. ARDITA, *La nuova legge sui collaboratori e sui testimoni di giustizia*, cit., p. 1698.

⁸⁷⁷ P. DE PASCALIS, *Il problema della disciplina del verbale illustrativo in rapporto alla figura dei testimoni di giustizia (art. 16-*quater* d.l. 15 gennaio 1991, n. 8)*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 4, 2004, p. 1263.

⁸⁷⁸ M. ALMA, *Sanzioni, difesa e regime transitorio*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 2001, p. 571.

Inoltre, i contenuti del rapporto collaborativo devono necessariamente possedere determinate caratteristiche. Anzitutto è previsto che 1) “la persona che ha manifestato la volontà di collaborare rend[er]e al procuratore della Repubblica, entro il *termine di centottanta giorni*, [...] tutte le notizie in suo possesso utili alla ricostruzione dei fatti e delle circostanze sui quali è interrogato nonché degli altri fatti di maggiore gravità ed allarme sociale di cui è a conoscenza oltre che alla individuazione e alla cattura dei loro autori ed altresì le informazioni necessarie perché' possa procedersi alla *individuazione*, al *sequestro* e alla *confisca* del *denaro*, dei *beni* e di *ogni altra utilità* dei quali essa stessa o, con riferimento ai dati a sua conoscenza, altri appartenenti a gruppi criminali dispongono direttamente o indirettamente”.

Allo scopo di poterne valutare l'attendibilità complessiva, l'aspirante collaboratore è chiamato ad 2) “attesta[re], fra l'altro, di non essere in possesso di notizie e informazioni processualmente utilizzabili su altri fatti o situazioni, anche non connessi o collegati a quelli riferiti, di particolare gravità o comunque tali da evidenziare la pericolosità sociale di singoli soggetti o di gruppi criminali”. Sempre al medesimo scopo, il futuribile collaborante deve 3) “indica[re] i colloqui investigativi eventualmente intrattenuti” ex art. 18 O.P.. A proposito di questi ultimi, si rimanda al capitolo successivo.

Circa le notizie e le informazioni sino ad ora menzionate, la disposizione in esame chiarisce trattarsi di quelle processualmente utilizzabili che, a norma dell'articolo 194 del codice di procedura penale, possono costituire oggetto della testimonianza”, aggiungendo che “da esse, in particolare, sono escluse le notizie e le informazioni che il soggetto ha desunto da *voci correnti* o da situazioni a queste *assimilabili*”, anche perché, nei casi in cui potesse anche ravvisarvisi una dichiarazione *de relato*, questa andrebbe confermata dalla persona cui il tenore di quanto riferito è attribuito dallo stesso proponente.

Una sorta di spada di Damocle pende sulla testa del collaboratore – comprensibilmente ma anche pericolosamente, come si vedrà – per tutta la durata della collaborazione: 1) “le speciali misure di protezione” connesse con la prestazione collaborativa “non possono essere concesse, e se concesse devono essere revocate, qualora, entro il termine di [180 giorni, egli ...] non renda le dichiarazioni previste [...] e queste non siano documentate nel verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione”; 2) così

come la norma prevede “anche nel caso in cui risulti non veritiera l'attestazione” di completezza prima ricordata.

La norma prevede, infine, anche un parziale divieto di utilizzabilità delle dichiarazioni rese fuori tempo massimo, che in tal caso saranno valutabili solo nei confronti del dichiarante, “salvo i casi di irripetibilità” delle stesse. Sulla reale portata di tale vincolo – all'apparenza invalicabile – dottrina⁸⁷⁹ e giurisprudenza⁸⁸⁰ prevalenti si sono espresse per la totale inutilizzabilità in qualsiasi segmento procedimentale, risultando tali dichiarazioni tardive inidonee a fondarvi anche solo un *provvedimento cautelare*. Si è però anche tentato di affermare come l'inutilizzabilità *de qua* operi unicamente sul piano della prova, e non anche degli indizi, consentendo quindi, in un quadro di adeguata gravità indiziaria, l'emissione di provvedimenti cautelari restrittivi⁸⁸¹. In una recente pronuncia, però, le Sezioni Unite della Cassazione hanno condiviso quest'ultima tesi⁸⁸².

Orbene, se così è non si fatica a comprendere come tra gli imputati – testimoni assistiti in procedimenti per fatti di criminalità organizzata, quelli per cui si pongono maggiori problemi applicativi siano proprio i *collaboratori di giustizia*, anche per effetto delle interferenze che le norme processuali derogatorie in senso proprio – e quindi riconducibili di diritto nell'alveo del sottosistema penale per la criminalità organizzata – hanno su quelle, per così dire, circostanti e con cui interagiscono in modo sistematico.

Basti considerare – come evidenziato in dottrina⁸⁸³ – il *diritto al silenzio*, accordato al collaborante che sia anche imputato: lo stesso subirebbe una maggiore limitazione rispetto a quella dell'imputato comune sotto molteplici profili.

In primo luogo, va considerato che, per il *collaboratore* di giustizia, le occasioni in cui è obbligato ad assumere il ruolo di *testimone assistito*, includerebbero anche l'ipotesi in cui le dichiarazioni *erga alios* siano contenute nel prima ricordato *verbale illustrativo della collaborazione*, sottostando ai vincoli appena ripercorsi.

Inoltre, l'imputato collaboratore di giustizia che, nella veste di *testimone assistito* tace o dice il falso, oltre a commettere un delitto e ad essere sottoposto a un procedi-

⁸⁷⁹ A. SCAGLIONE, *Le dichiarazioni rese dal collaboratore di giustizia: aspetti problematici, nel senso della piena utilizzabilità delle dichiarazioni nuove rese dal collaboratore di giustizia nella sede dibattimentale*, cit., p. 288.

⁸⁸⁰ cfr. inter alios Cass. pen., Sez. I, 21 dicembre 2005, n. 7258.

⁸⁸¹ P. MAGGIO - B. PETRALIA, *Dichiarazioni “tardive,”* cit., p. 1148.

⁸⁸² Cass. SS. UU. penali, 13 gennaio 2009, n. 1149.

⁸⁸³ P. TONINI, *Il diritto al silenzio tra giusto processo e disciplina di attuazione*, cit., p. 835 ss.

mento penale al pari dell'imputato comune, contravverrebbe ad un obbligo previsto dalla normativa speciale, con la conseguenza della caducazione dal diritto alla protezione ed ai connessi benefici in termini sanzionatori e penitenziari.

E ancora, il collaboratore di giustizia subirebbe una limitazione del *privilegio contro l'autoincriminazione*, previsto ex art.197 *bis*, co. 4. c.p.p., a favore degli imputati in procedimenti connessi ex art. 12, lett. *c* c.p.p. o collegati ex art. 371, co. 2, lett. *b* c.p.p. che abbiano reso dichiarazioni *erga alios*, i quali possono non rispondere a domande su fatti concernenti la propria responsabilità in ordine al reato per cui si procede o si è proceduto nei loro confronti.

Orbene, secondo l'indirizzo che si riporta, infatti, l'obbligo di riferire tutte le notizie utili alla ricostruzione dei fatti non si esaurirebbe con la redazione del verbale illustrativo, ma permarrebbe in capo al collaborante fino al termine del relativo contributo collaborativo e potrebbe essere valutato, in caso di inosservanza, ai fini della revoca della protezione e dei benefici.

Infine, mentre l'imputato accusato di aver commesso un reato in concorso con altre persone o in situazioni assimilate – è il caso della cd. *connessione forte* ex art. 12, lett. a. c.p.p. – potrebbe rifiutarsi di rispondere, tale medesimo atteggiamento processuale tenuto dal collaboratore di giustizia lo esporrebbe, ancora una volta, alla perdita immediata della protezione e dei benefici.

Per concludere, va solo brevemente osservato come gli effetti di quanto previsto dal citato art. 16 *quater* in tema di verbale illustrativo debbano essere considerati potenzialmente bivalenti. Concepito a tutela della genuinità di tali collaborazioni ed a garanzia dei chiamati in correità, rischia, però, di innescare – nella migliore delle ipotesi - pericolosi *transfert* tra inquirenti e propalante e benché la valutazione delle chiamate di correo (art. 192 c.p.p.) sia questione di *clinica giudiziaria*, fatti anche recenti dimostrano eloquentemente quanto fallace – in determinate circostanze da lui certo indipendenti – possa essere la possibilità di discernimento del giudice.

3.2. Il regime di acquisizione della prova dichiarativa

3.2.1. *L'ammissione della prova dichiarativa*

Come più volte osservato, la disciplina della prova non prevede espressamente un regime differenziato per i processi di *criminalità organizzata*, ma il regime differen-

ziato finisce per delinarsi nei reciproci riverberi che alcune norme chiave riflettono quando applicate nel corso di tali processi.

Una sola norma manifesta apertamente il proprio carattere derogatorio, quella di cui all'art. 190 c.p.p., in virtù della quale “[n]ei procedimenti per taluno dei delitti indicati *nell'articolo 51*, comma 3-bis, quando è richiesto l'esame di un testimone o di una delle persone indicate *nell'articolo 210* e queste hanno già reso dichiarazioni in sede di incidente probatorio o in dibattimento nel contraddittorio con la persona nei cui confronti le dichiarazioni medesime saranno utilizzate ovvero dichiarazioni i cui verbali sono stati acquisiti a norma *dell'articolo 238*, l'esame è ammesso solo se riguarda fatti o circostanze diversi da quelli oggetto delle precedenti dichiarazioni ovvero se il giudice o taluna delle parti lo ritengono necessario sulla base di specifiche esigenze”.

Interpolata nel corso dell'ondata emergenziale scatenata dalle note stragi del 1992⁸⁸⁴, rappresentava un brusco cambio di rotta – in chiave derogatoria, appunto – rispetto al più generale principio del diritto alla prova.

Nel testo originario, la norma rimetteva al giudice il potere assoluto di decisione sull'ammissione del nuovo esame, con la solita formula *tranchant* (“solo se il giudice lo ritiene assolutamente necessario”).

Seguendo il già ricordato movimento pendolare tra garanzia e tutela della collettività, il legislatore del 2001 ne ha nuovamente novellato il testo, rendendolo più consono ai dettami della Costituzione.

La ratio della norma in esame è comunque chiara: si vuole evitare un'inutile esposizione del teste (assistito o meno che sia) alle frequenti pressioni al silenzio, alla reticenza o alla menzogna tipiche dei contesti cui la norma si riferisce.

3.2.2. *Prova dichiarativa e non opponibilità del segreto d'ufficio, del segreto di stato e del segreto di polizia nei reati di mafia*

Nel quadro del medesimo intervento⁸⁸⁵ con cui sono stati riformati i servizi di informazione e sicurezza, il legislatore ha altresì riscritto le norme del codice di rito in tema di segreto, ovvero quelle di cui agli artt. 201 – segreto d'ufficio –, 202 – segreto di Stato – e 203 – segreto di polizia – c.p.p..

⁸⁸⁴ d.l. 8 giugno 1992, n. 306 convertito con modifiche dalla legge 7 agosto 1992, n. 356

⁸⁸⁵ legge 3 agosto 2007, n. 124.

In particolare, è stato ampliato il novero – ex art. 40, co. 2 l. 124/2007 – dei reati in relazione ai quali risulta non opponibile il segreto, aggiungendo al primo comma dell'art. 204 c.p.p. – che contemplava solo i reati eversivi dell'ordine costituzionale – i delitti di strage (art. 285 e 422 c.p.), di associazione mafiosa e scambio elettorale politico – mafioso (artt. 416 *bis* e *ter* c.p.).

La *ratio* dell'intervento non sembra propriamente di doppio binario, quanto piuttosto espressione della volontà di garantire in via prioritaria – all'esito di un nuovo giudizio di bilanciamento di valori – l'accertamento processuale di gravi fatti delittuosi che potrebbe essere ostacolato da latenti ragioni di Stato. L'idea sottesa appare, in ultima analisi, che la commissione dei reati richiamati mini le fondamenta stesse dell'ordinamento dello Stato e del vivere civile il che vale l'equiparazione di tali reati a quelli eversivi dell'ordine costituzionale.

E se per i delitti di strage non può sorgere nemmeno il dubbio che sia così, per l'associazione mafiosa e il connesso scambio elettorale politico-mafioso una tale sottolineatura dovrebbe essere oggetto di approfondimento e riflessione in relazione all'implicito riconoscimento a quelle organizzazioni di uno *status* competitivo con quello statale.

3.2.3. *Le contestazioni ex art. 500 co. 4 c.p.p.*

In tema dell'acquisizione della prova richiama, com'è noto, il connotato fondamentale del codice di rito italiano, ovvero la centralità di oralità e contraddittorio. Nei processi per reati di *criminalità organizzata*, la forte carica simbolica della fattispecie associativa mafiosa – che, nell'attuale architettura del sottosistema per la criminalità organizzata è diventata, come si è più volte avuto modo di sottolineare, la fattispecie paradigmatica – coniugata con le cadenze tipiche del maxiprocesso, forma tipica di tali procedimenti, nel rendere più complessa l'individuazione del *thema probandum* finiscono per sottoporre a tensioni proprio le caratteristiche fondanti del processo attuale, cioè proprio oralità e al contraddittorio.

Si è già avuto modo di osservare come la novella costituzionale in tema di giusto processo non abbia in realtà ridotto significativamente gli spazi operativi del sottosistema *de quo*, nemmeno in tema di *contraddittorio* nel caso, che qui più interessa, di *provata condotta illecita*.

E così, nella versione novellata dalla l. 63/2001, il 4° comma dell'art. 500 c.p.p. – richiamato dall'art. 513 c.p.p. in tema di letture – ha introdotto la prevista eccezione, allo scopo evidente di tutelare la prova nei processi di criminalità organizzata, in cui maggiori sono i rischi di sottoposizione dei testimoni a pressioni indebite⁸⁸⁶.

Per ragioni di economia e pertinenza espositiva non si potrà che dare per conosciuto il meccanismo processuale delle contestazioni. Si vuole invece qui appuntare l'attenzione sull'aspetto fortemente derogatorio della disciplina così introdotta dal comma 4 dell'art. 500 c.p.p., in forza del quale “[q]uando, anche per le circostanze emerse nel dibattimento, vi sono elementi concreti per ritenere che il testimone è stato sottoposto a violenza, minaccia, offerta o promessa di denaro o di altra utilità, affinché non deponga ovvero deponga il falso, le dichiarazioni contenute nel fascicolo del pubblico ministero precedentemente rese dal testimone sono acquisite al fascicolo del dibattimento e quelle previste dal comma 3 possono essere utilizzate”.

Peraltro, il richiamo al comma 3 fotografa un'altra situazione frequente nei processi *de quibus*, ovvero quella del “teste [che] rifiuta di sottoporsi all'esame o al controesame di una delle parti”. Normalmente, a fronte di tale afasia, nei confronti della parte rimasta per così dire insoddisfatta “non possono essere utilizzate, senza il suo consenso, le dichiarazioni rese ad altra parte, salve restando le sanzioni penali eventualmente applicabili al dichiarante”. Al contrario, qualora tale afasia sia espressione delle richiamate pressioni indebite, si ricade nella previsione derogatoria operata dal comma 4.

Il comma successivo traccia poi le linee dell'*incidente istruttorio* avente ad oggetto l'accertamento delle pressioni indebite: “[s]ull'acquisizione di cui al comma 4 il giudice decide senza ritardo, svolgendo gli accertamenti che ritiene necessari, su richiesta della parte che può fornire elementi concreti per ritenere che il testimone è stato sot-

⁸⁸⁶ Per ulteriori spunti di approfondimento sul tema, cfr. M. ROMANO, *Sull'interpretazione dell'art. 500 comma 4 c.p.p. e dell'art. 195 comma 4 c.p.p.*, in *Giurisprudenza di merito*, 12, 2003; F. PONZETTA, *Facoltà di non rispondere dell'imputato di procedimento connesso e applicabilità della disciplina acquisitiva ex art. 500 comma 4 c.p.p.*, in *Cass. pen.*, 4, 2004; C. CONTI, *Questioni controverse in tema di prova dichiarativa a quattro anni dalla legge n. 63 del 2001*, cit.; V. GREVI, *In tema di accertamento incidentale delle illecite interferenze sul testimone a norma dell'art. 500 commi 4 e 5 c.p.p.*, in *Cass. pen.*, 12, 2005; G. TODARO, *Note in tema di “provata condotta illecita” ai sensi dell'art. 500, commi 4 e 5 c.p.p.*, in *Cass. pen.*, 2, 2009; P. MAGGIO, *Prove e valutazione giudiziale*, cit.

toposto a violenza, minaccia, offerta o promessa di denaro per non deporre o per deporre il falso”.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Vulcano Pakistan*, in *Limes - Rivista italiana di geopolitica*, 1, 2008.
- AA.VV., in G. GIOSTRA - G. INSOLERA (a cura di), *Lotta alla criminalità organizzata: gli strumenti normativi*, Milano, 1995.
- ADAM, R., *La cooperazione in materia di giustizia e affari interni tra comunitarizzazione e metodo intergovernativo*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2-3, 1998, p. 227 ss.
- ADAMI, V., *Il concorso eventuale nei reati plurisoggettivi e, in particolare, nei delitti associativi*, in *Cass. pen.*, 7-8, 1997, p. 2291 ss.
- ALBEGGIANI, F.; FIANDACA, G., *Struttura della mafia e riflessi penal-processuali*, in *Foro it.*, vol. II, 1989, p. 77 ss.
- ALEO, S., *Associazione, organizzazione, concorso esterno*, in C. PARANO - A. CENTONZE (a cura di), *L'attività di contrasto alla criminalità organizzata: lo stato dell'arte*, Milano, 2005.
- ALEO, S., *Criminologia e sistema penale*, Padova, 2006.
- ALEO, S., *Diritto penale e complessità: la problematica dell'organizzazione e il contributo dell'analisi funzionalistica*, Torino, 1999.
- ALEO, S., *La responsabilità penale per l'organizzazione criminosa. Profili teorici e sistematici*, in M. BARILLARO (a cura di), *Criminalità organizzata e sfruttamento delle risorse territoriali*, Milano, 2004.
- ALEO, S., *Sistema penale e criminalità organizzata*, Milano, 2009.
- ALEO, S., *Struttura delle figure delittuose associative: sovversiva, terroristico-eversiva, mafiosa*, in M. BARILLARO (a cura di), *Terrorismo e crimini contro lo Stato: legislazione attuale e azioni di contrasto*, Milano, 2005.
- ALFONSO, R., *Collaboratori e testimoni di giustizia nelle indagini collegate*, in G. MELILLO *et alt.* (a cura di), *Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata*, Milano, 2004.
- ALFONSO, R., *Confisca e sequestro*, in E. ROSI (a cura di), *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. la Convenzione ONU di Palermo*, Milano, 2007, p. 33 ss.
- ALFONSO, R., *I problemi e le prospettive del sequestro e della confisca dei patrimoni mafiosi*, in C. PARANO - A. CENTONZE (a cura di), *L'attività di contrasto alla criminalità organizzata: lo stato dell'arte*, Milano, 2005.
- ALFONSO, R., *Introduzione. Il fenomeno del pentitismo e il maxiprocesso*, in G. TINEBRA *et alt.* (a cura di), *Fenomenologia del maxiprocesso: venti anni di esperienze*, Milano, 2011, pp. 1-16.
- ALFONSO, R., *Le dichiarazioni dei collaboratori della giustizia nei processi di criminalità organizzata*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 11, 1999, p. 1327 ss.
- ALMA, M., *Sanzioni, difesa e regime transitorio*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 2001, p. 571 ss.
- ALONGI, G., *Polizia e delinquenza in Italia*, Roma, 1887.
- AMARELLI, G., *La responsabilità delle persone giuridiche e la repressione della criminalità organizzata transnazionale*, in V. PATALANO (a cura di), *Nuove strategie per la lotta al crimine organizzato transnazionale*, Torino, 2003.
- AMATO, G., *Individuo e autorità, nella disciplina della libertà personale*, Milano, 1967.

- AMATO, G., *Potere di polizia e potere del giudice nelle misure di prevenzione*, in *Pol. dir.*, 1974, p. 329 ss.
- DE AMICIS, G., *Reati transnazionali nel mirino dell'ONU. Roma: si alla Convenzione. Cosa cambia*, in *Dir. e giust.*, 20, 2006, p. 94 ss.
- DE AMICIS, G.; VILLONI, O., *Sulla criminalità organizzata transnazionale e dei suoi protocolli addizionali*, in *Giurisprudenza di merito*, 7-8, 2006, p. 1626 ss.
- AMODIO, E., *Il processo di prevenzione: l'illusione della giurisdizionalità*, in *Giust. pen.*, vol. III, 1975, p. 498 ss.
- ANDREAZZA, G.; BALSAMO, A., *La prova dichiarativa*, in *Giurisprudenza di merito*, 7-8, 2006, p. 1604 ss.
- ANGELINI, M., *Riciclaggio*, in E. ROSI (a cura di), *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. la Convenzione ONU di Palermo*, Milano, 2007, p. 33 ss.
- ANTOLISEI, F., *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, vol. II, 11[^], Milano, 1995.
- ANTOLISEI, F., *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, vol. II, Milano, 1966.
- ANTONINI, A., *Le associazioni per delinquere nella legge penale italiana*, in *Giust. pen.*, vol. II, 1985, p. 309.
- APRILE, E., *Diritto processuale penale europeo e internazionale*, Padova, 2007.
- ARCH. DI STATO DI BOLOGNA, *Persone pericolose per la sicurezza dello Stato - nota biografica*, in patrimonio.archiviodistatobologna.it, consultato il 27 febbraio 2012, .
- ARDITA, S., *La funzione di prevenzione antimafia quale presupposto e limite costituzionale dell'istituto del regime detentivo speciale*, in M. BARILLARO (a cura di), *Terrorismo e crimini contro lo Stato: legislazione attuale e azioni di contrasto*, Milano, 2005.
- ARDITA, S., *La nuova legge sui collaboratori e sui testimoni di giustizia*, in *Cass. pen.*, 5, 2001, p. 1698 ss.
- ARDITA, S., *Partecipazione all'associazione mafiosa e aggravante speciale dell'art. 7 d.l. n. 152 del 1991. Concorso di aggravanti di mafia nel delitto di estorsione. Problemi di compatibilità tecnico-giuridica e intenzione del legislatore*, in *Cass. pen.*, 10, 2001, p. 2669.
- ARDIZZONE, S., *L'associazione per delinquere in Italia: rilevanza normativa e caratteristiche istituzionali*, in V. MILITELLO et alt. (a cura di), *Il crimine organizzato come fenomeno transnazionale. Forme di manifestazione, prevenzione e repressione in Italia, Germania e Spagna*, Freiburg im Breisgau, 2000.
- ARENA, *Le fonti della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e la loro efficacia negli ordinamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in P. DE PASQUALE - F. FERRARO (a cura di), *Il terzo pilastro dell'Unione europea: cooperazione intergovernativa e prospettive di comunitarizzazione*, Napoli, 2009.
- ARGIRÒ, F., *Note dommatiche e politico-criminali sulla configurabilità del concorso esterno nel reato di associazione di stampo mafioso*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 3, 2003, p. 768 ss.
- ARLACCHI, P., *La mafia imprenditrice*, Bologna, 1983.
- ARLACCHI, P., *Mafia, contadini e latifondo nella Calabria tradizionale*, Bologna, 1990.
- ASTROLOGO, A., *Prime riflessioni sulla definizione di reato transnazionale nella 146/2006*, in *Cass. pen.*, 4, 2007, p. 1789 ss.
- BALSAMO, A., *Il sistema delle misure patrimoniali antimafia tra dimensione internazionale e normativa interna*, in A. BALSAMO et alt. (a cura di), *Le misure patrimoniali contro la criminalità organizzata*, Milano, 2010.

- BALSAMO, A., *L'inserimento nella Carta costituzionale dei principi del "giusto processo" e la valenza probatoria delle contestazioni nell'esame dibattimentale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2, 2002, p.471 ss.
- BALSAMO, A., *La prevenzione ante delictum*, in A. BALSAMO - R. E. KOSTORIS - R. ORLANDI (a cura di), *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, Torino, 2006.
- BALSAMO, A., *Le misure di prevenzione patrimoniali come modello di "processo al patrimonio". Il rapporto con le misure di prevenzione personali*, in A. BALSAMO et alt. (a cura di), *Le misure patrimoniali contro la criminalità organizzata*, Milano, 2010.
- BALSAMO, A., *Le misure di prevenzione patrimoniali, gli orientamenti della Corte europea dei diritti dell'uomo e gli strumenti della collaborazione giudiziaria internazionale*, in A. BALSAMO et alt. (a cura di), *Le misure patrimoniali contro la criminalità organizzata*, Milano, 2010.
- BALSAMO, A., *Le prospettive di riforma del sistema delle misure patrimoniali*, in A. LA SPINA (a cura di), *I costi dell'illegalità: mafia ed estorsioni in Sicilia*, Bologna, 2008.
- BALSAMO, A., *Nuove prospettive per il sequestro e la confisca antimafia nel contesto europeo*, in *Il merito*, 2, 2005, p.54 ss.
- BARAZZETTA, A., *Art. 416*, in G. MARINUCCI - E. DOLCINI (a cura di), *Codice penale commentato*, II ed., Milano, 2006.
- BARAZZETTA, A., *Art. 416 bis*, in G. MARINUCCI - E. DOLCINI (a cura di), *Codice penale commentato*, II ed., Milano, 2006.
- BARAZZETTA, A., *Art. 74 d.p.r. 309/90*, in G. MARINUCCI - E. DOLCINI (a cura di), *Codice penale commentato*, II ed., Milano, 2006.
- BARBERI, R., *La definizione internazionale di terrorismo*, in *Questione giustizia*, 6, 2002, p.1347 ss.
- BARBERINI, R., *Entrata in vigore della Convenzione contro il crimine organizzato transnazionale e disegno di legge di ratifica*, in *Cass. pen.*, 11, 2003, p.3264 ss.
- BARILE, P., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984.
- BARILE, P., *La pubblica sicurezza, Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Vicenza, 1967.
- BARILLARO, M., *Il reato di associazione mafiosa*, Milano, 2011.
- BARILLARO, M., *Le modifiche al cod. proc. pen. del 1992 dopo le stragi. La disciplina della connessione dei reati e delle indagini collegate*, in G. TINEBRA et alt. (a cura di), *Fenomenologia del maxiprocesso: venti anni di esperienze*, Milano, 2011, pp. 75-96.
- BASSIUNI, M. C., *Le fonti e il contenuto del diritto penale internazionale*, Milano, 1999.
- BASSIUNI, M. C.; VETERE, E.; VLASSIS, D., *Organized crime: a compilation of U.N. documents 1975-1998*, Ardsley, N.Y., 1998.
- BECCHI, A., *Criminalità organizzata. Paradigmi e scenari delle organizzazioni mafiose in Italia*, Roma, 2000.
- BECCHI, A., *Introduzione*, in A. BECCHI (a cura di), *Professionisti e mediatori. Riflessioni per la riforma degli ordinamenti professionali*, Roma, 2001.
- BECCHI, A., *L'intermediazione d'affari: i professionisti come mediatori*, in A. BECCHI (a cura di), *Professionisti e mediatori. Riflessioni per la riforma degli ordinamenti professionali*, Roma, 2001.
- BECK, U., *Che cos'è la globalizzazione: rischi e prospettive della società planetaria*, Roma, 1999.

- BECUCCI, S., *La criminalità organizzata di origine straniera in Italia. Una proposta di analisi secondo la prospettiva transnazionalista*, in G. FIANDACA - C. VISCONTI (a cura di), *Scenari di mafia. Orizzonte criminologico e innovazioni normative*, Torino, 2010.
- BECUCCI, S., *Le consorterie criminali di origine straniera in Italia. Crimine organizzato o associazioni mafiose?*, relazione dattiloscritta per il Corso Giovanni Falcone, organizzato dal C.S.M. in Roma, 17-19 gennaio 2011.
- BERNARDI, A., *I tre volti del "diritto penale comunitario,"* in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2, 1999, p.333 ss.
- BERNARDI, A., *Il diritto penale tra globalizzazione e multiculturalismo*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2-3, 2002, p.485 ss.
- BERNASCONI, A., *Ammissione e valutazione della prova nei processi di criminalità organizzata: spunti problematici*, in L. PICOTTI - G. FORNASARI - F. VIGANÒ - A. MELCHIONDA (a cura di), *I reati associativi: paradigmi concettuali e materiale probatorio. Un contributo all'analisi e alla critica del diritto vivente*, Padova, 2005.
- BERNASCONI, A., *Indissolubile il legame tra collaborazione con la giustizia e benefici penitenziari?*, in *Cass. pen.*, 12, 1997, p.3570 ss.
- BERTONI, R., *Rapporti sostanziali e processuali tra associazione mafiosa e fattispecie di prevenzione*, in *Cass. pen.*, 1986, p.1879 ss.
- BERTOROTTA, F., *Concorso eventuale di persone nei reati associativi*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 4, 1998, p.1273 ss.
- BETTIOL, G., *Ottimismo e pessimismo in tema di prevenzione del reato*, in *Indice pen.*, 1975, p.5 ss.
- BIONDI, G., *La cooperazione giudiziaria in materia penale nello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia prima e dopo il Trattato di Lisbona*, relazione dattiloscritta per l'incontro sul tema "Fonti normative e giurisprudenziali del diritto dell'Unione Europea riservato ai magistrati nominati con D.M. 5/08/2010" organizzato dal C.S.M. a Roma tra il 3 ed il 5 ottobre 2011.
- BITONTI, A., *Doppio binario, Digesto delle discipline penalistiche*, vol. I, Torino, 2005.
- BONDI, A., *Intralcio alla giustizia*, in E. ROSI (a cura di), *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. la Convenzione ONU di Palermo*, Milano, 2007, p. 33 ss.
- BONINI, S., *Lotta alla criminalità organizzata e terroristica, garanzia dell'individuo, garanzia della collettività: riflessioni schematiche*, in *Cass. pen.*, 5, 2009, p.2216 ss.
- BORELLI, G., *Il "metodo mafioso", tra parametri normativi e tendenze evolutive*, in *Cass. pen.*, 7-8, 2007, p.2781 ss.
- BORELLI, G., *Massime di esperienza e stereotipi socio-culturali nei processi di mafia: la rilevanza penale della "contiguità mafiosa,"* in *Cass. pen.*, 3, 2007, p.1074 ss.
- BORRACCETTI, V., *L'attività di coordinamento del procuratore nazionale antimafia*, in G. MELILLO *et alt.* (a cura di), *Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata*, Milano, 2004.
- BRICCHETTI, R., *Gli enti rispondono del sodalizio mafioso*, in *Guida al diritto*, 17, 2006, p.73 ss.
- BRICOLA, F., *Forme di tutela "ante delictum" e profili costituzionali della prevenzione*, in CNPDS (a cura di), *Le misure di prevenzione. Atti del convegno di Alghero del 1974*, Milan, 1975, p. 29 ss.
- BUSACCA, M., *Attività di contrasto alla criminalità organizzata. Lo stato dell'arte nel distretto catanese*, in C. PARANO - A. CENTONZE (a cura di), *L'attività di contrasto alla criminalità organizzata: lo stato dell'arte*, Milano, 2005.

- CALAMANDREI, J., *Le nuove regole sulla circolazione probatoria*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1, 1999, p.160 ss.
- CALIGIURI, A., *La nozione di “terrorismo internazionale” secondo l’ordinamento italiano: un contributo alla definizione della fattispecie*, nota a *Trib. Milano, Gip*, 24 gennaio 2005, *Drissi*, in *Giur. It.*, 2005, p.1514 ss.
- CANDELORO, G., *Storia dell’Italia moderna. La costruzione dello Stato unitario*, Milano, 1968.
- CANEPA, G., *Aspetti criminologici delle misure di prevenzione con particolare riguardo alla l. 27 dicembre 1956, n. 1423*, in CNPDS (a cura di), *Le misure di prevenzione. Atti del convegno di Alghero del 1974*, Milan, 1975, p. 109 ss.
- CANTONE, R., *L’art. 238-bis c.p.p.: strumento probatorio e mezzo per la risoluzione preventiva del contrasto tra giudicati*, in *Cass. pen.*, 10, 1999, p.2890 ss.
- CANTONE, R., *La “circolazione probatoria tra procedimenti”. Le modifiche introdotte dalla l. n. 63/2001*, in *Cass. pen.*, 7-8, 2002, p.2561 ss.
- CARADONNA, L., *Il concorso esterno in associazione mafiosa e la fattispecie incriminatrice di carattere sussidiario prevista dall’art. 378 c.p.: configurabilità e differenze*, in *Giurisprudenza di merito*, 1, 2010, p.174 ss.
- CARCANO, D., *La disciplina dei contrasti tra uffici del pubblico ministero*, in G. MELILLO *et alt.* (a cura di), *Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata*, Milano, 2004.
- CARNINO, L., *In tema di associazione con finalità di terrorismo internazionale*, nota a *Cass. pen.*, *Sez. II*, 17 gennaio 2005, n. 669, in *Giur. It.*, 2006, p. 377 ss.
- CARRARA, F., *L’associazione a delinquere secondo l’abolito codice toscano*, *Enciclopedia giuridica italiana*, vol. I, Milano, 1884, p. 1116–7.
- CARRER, F., *Sicurezza in città e qualità della vita*, Roma, 2000.
- LO CASCIO, G., *Misure di prevenzione antimafia: lo stato attuale dell’interpretazione normativa*, in *Fallimento*, 5, 1998, p. 437 ss.
- DI CASOLA, C., *Dalla marginalità sociale alla macro-criminalità. Una panoramica introduttiva delle principali questioni*, in C.S.M. (a cura di), *Nuove forme di prevenzione della criminalità organizzata. Gli strumenti di aggressione dei profitti e le misure di prevenzione - Quaderni del C.S.M.*, Roma, 1998 (104).
- CASSANO, F., *Impresa illecita e impresa mafiosa. La sospensione temporanea dell’amministrazione dei beni prevista dagli artt. 3- quater e 3-quinquies legge n. 575/65*, in C.S.M. (a cura di), *Nuove forme di prevenzione della criminalità organizzata. Gli strumenti di aggressione dei profitti e le misure di prevenzione - Quaderni del C.S.M.*, Roma, 1998 (104).
- CASSANO, F., *La tutela dei diritti nel sistema della prevenzione antimafia*, in G. FIANDACA - C. VISCONTI (a cura di), *Scenari di mafia. Orizzonte criminologico e innovazioni normative*, Torino, 2010.
- CASSANO, F., *Misure di prevenzione patrimoniale e amministrazione dei beni: questioni e materiali di dottrina e giurisprudenza*, Milano, 1998.
- CASSESE, A., *La comunità internazionale e il terrorismo*, in P. GAETA (a cura di), *Diritto internazionale*, Bologna, 2004.
- CASSESE, A., *Lineamenti di diritto internazionale penale - I - Diritto sostanziale*, Bologna, 2005.
- CASSESE, A., *Terrorism as an International Crime*, in A. BIANCHI (a cura di), *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*, Portland, 2004, pp. 213–225.
- CASSESE, A., *The Multilateral Criminal Notion of Terrorism in International Law*, in *Journal of Int. Criminal Justice*, 2006, pp 933–958.

- CASSESE, E.; COCCHI, E., *La disciplina delle libere professioni e la sua riforma*, in A. BECCHI (a cura di), *Professionisti e mediatori. Riflessioni per la riforma degli ordinamenti professionali*, Roma, 2001.
- CASSETTA, A., *L'approccio economico e la tutela delle professioni*, in A. BECCHI (a cura di), *Professionisti e mediatori. Riflessioni per la riforma degli ordinamenti professionali*, Roma, 2001.
- CASTAGNOLI, B.; PERINA, L., *Le misure di prevenzione e la normativa antimafia*, Roma, 1992.
- CAVALIERE, A., *I reati associativi tra teoria, prassi e prospettive di riforma*, in G. FIANDACA - C. VISCONTI (a cura di), *Scenari di mafia. Orizzonte criminologico e innovazioni normative*, Torino, 2010.
- CAVALIERE, A., *Il concorso eventuale nel reato associativo: le ipotesi delle associazioni per delinquere e di tipo mafioso*, Napoli, 2003.
- CAVALIERE, A., *Tipicità ed offesa nei reati associativi*, in V. PATALANO (a cura di), *Nuove strategie per la lotta al crimine organizzato transnazionale*, Torino, 2003.
- CELENTANO, P., *Codice delle leggi speciali ed antimafia in materia di misure di prevenzione: coordinate ed integrate con le norme complementari ed annotate con la giurisprudenza*, Bologna, 1995.
- CELENTANO, P., *Il sequestro, la confisca e la sospensione temporanea dall'amministrazione dei beni*, in C.S.M. (a cura di), *Nuove forme di prevenzione della criminalità organizzata. Gli strumenti di aggressione dei profitti e le misure di prevenzione - Quaderni del C.S.M.*, Roma, 1998 (104).
- CELENTANO, P., *Verso una degiurisdizionalizzazione delle misure di prevenzione?*, in *Riv. pen. econ.*, 1992, p. 515 ss.
- CENTONZE, A., *Criminalità organizzata e reati transnazionali*, Milano, 2008.
- CENTONZE, A., *Il sistema di condizionamento mafioso degli appalti pubblici: modelli di analisi e strumenti di contrasto*, Milano, 2005.
- CENTONZE, A., *Le fattispecie associative e i reati fine. Riunione e separazione processuale di fronte alla regola dell'oltre ogni ragionevole dubbio*, in G. TINEBRA et al. (a cura di), *Fenomenologia del maxiprocesso: venti anni di esperienze*, Milano, 2011, pp. 117-138.
- CERASE, M., *Brevi note sul concorso eventuale ai reati associativi*, in *Cass. pen.*, 1994, p. 2683 ss.
- CERQUA, F., *Associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale: un contrasto giurisprudenziale*, in *Cass. pen.*, 10, 2005, p. 3129.
- CERQUA, L. D., *La definizione di "terrorismo internazionale" alla luce delle fonti internazionali e della normativa interna*, in *Giurisprudenza di merito*, 3, 2007, p. 788 SS.
- CERQUA, L. D., *La nozione di "condotte con finalità di terrorismo" secondo le fonti internazionali e la normativa interna*, in C. DE MAGLIE - S. SEMINARA (a cura di), *Terrorismo internazionale e diritto penale*, Padova, 2007.
- CERQUA, L. D., *Sulla nozione di terrorismo internazionale, nota a Cass. sez. I, 30 settembre 2005, n. 35427*, in *Cass. pen.*, 4, 2007, p. 1578 ss.
- CERRETA, F. A.; IANNI, G., *Misure di contrasto al terrorismo internazionale*, in *Rivista della Guardia di Finanza*, 3, 2002, p. 12 ss.
- DI CHIARA, G., *Appunti per una ricognizione della normativa processuale in tema di criminalità organizzata*, in *Foro it.*, V, 1999, p. c. 218 ss.
- CHIAVARIO, M., *La convenzione europea dei diritti dell'uomo nel sistema delle fonti normative in materia penale*, Milano, 1969.

- CIAPPI, S., *Colombia: un laboratorio della post-modernità criminale*, in G. FIANDACA - C. VI-SCONTI (a cura di), *Scenari di mafia. Orizzonte criminologico e innovazioni normative*, Torino, 2010.
- CICALA, M., *Il concorso "esterno" nel delitto di associazione a delinquere: gli "avvicinati" e la parola dei pentiti*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 10, 1995, p. 1141 ss.
- CICONTE, E., *Tutto è mafia?*, in *Narcomafie*, 3, 2004, p. 24 ss.
- CISTERNA, A., *Le misure patrimoniali ed il contrasto alla accumulazione dei proventi di delitto. Le esperienze applicative*, in C.S.M. (a cura di), *Nuove forme di prevenzione della criminalità organizzata. Gli strumenti di aggressione dei profitti e le misure di prevenzione - Quaderni del C.S.M.*, Roma, 1998 (104).
- VON CLAUSEWITZ, K., *Della guerra*, 2^a, Milano, 1970.
- COEN, M., *Reti criminali. Minaccia contro democrazia e sicurezza*, in *CEMISS - Osservatorio strategico*, 5 - Supplemento, 2003.
- CONFALONIERI, A., *Il ruolo della vittima e la sua tutela*, in E. ROSI (a cura di), *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. la Convenzione ONU di Palermo*, Milano, 2007, p. 33 ss.
- CONFORTI, B., *Diritto internazionale*, Napoli, 1992.
- CONSO, G., *Dal reato associativo ai reati associativi*, in CNPDS (a cura di), *I reati associativi [atti del Convegno svoltosi a Courmayeur, 10-12 ottobre 1997]*, Milano, 1998.
- CONSO, G., *Introduzione*, in P. L. VIGNA (a cura di), *La finalità di terrorismo ed eversione*, Milano, 1981.
- CONSO, G., *La criminalità organizzata nel linguaggio del legislatore*, in *Giust. pen.*, vol. III, 1992.
- CONTENTO, G.; SPAGNOLO, G., *Il concorso di persone nei reati associativi e plurisoggettivi, Scritti (1964-2000)*, Bari, 2002, p. 109 ss.
- CONTI, C., *Questioni controverse in tema di prova dichiarativa a quattro anni dalla legge n. 63 del 2001*, in *Cass. pen.*, 2, 2005, p. 658 ss.
- CONTRAFATTO, V., *L'oggetto della confisca di prevenzione e lo standard della prova*, in A. BALSAMO et alt. (a cura di), *Le misure patrimoniali contro la criminalità organizzata*, Milano, 2010.
- CONTRAFATTO, V., *La sfera soggettiva di applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali*, in A. BALSAMO et alt. (a cura di), *Le misure patrimoniali contro la criminalità organizzata*, Milano, 2010.
- CORBETTA, S., *Associazioni con finalità di terrorismo internazionale*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 3, 2009, p. 307 ss.
- CORBETTA, S., *Idoneità dell'associazione con finalità di terrorismo internazionale al raggiungimento dello scopo*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 10, 2009, p. 1234 ss.
- CORBETTA, S., *Le condotte concrete che integrano l'associazione a delinquere dedita al narcotraffico: un'analisi della giurisprudenza milanese*, in L. PICOTTI et alt. (a cura di), *I reati associativi: paradigmi concettuali e materiale probatorio. Un contributo all'analisi e alla critica del diritto vivente*, Padova, 2005.
- CORDERO, F., *Manuale di procedura penale*, 7^a, Milano, 2003.
- CORSO, G., *L'ordine pubblico*, Bologna, 1979.
- CORSO, G., *Processi costituzionali delle misure di prevenzione: aspetti teorici e prospettive di riforma*, in G. FIANDACA - S. COSTANTINO (a cura di), *La Legge antimafia tre anni dopo. Bilancio di un'esperienza applicativa*, Milano, 1986.

- CORSO, G., *Profili costituzionali delle misure di prevenzione*, in G. FIANDACA - S. COSTANTINO (a cura di), *La Legge antimafia tre anni dopo. Bilancio di un'esperienza applicativa*, Milano, 1986.
- CORSO, G.; INSOLERA, G.; STORTONI, L., *Mafia e criminalità organizzata*, Torino, 1995.
- CORSO, N., *La tendenza a dilatare la nozione di terrorismo fra norme interne e fonti internazionali: la sentenza della Cassazione nel caso Bouyahia*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. I, 3, 2007, p. 647 ss.
- CORSO, P., *Codice di procedura penale e criminalità organizzata, Mafia e criminalità organizzata*, Torino, 1995.
- CORTELLESA, L.; DI BLASIO, G., *Misure di prevenzione e attività di contrasto alla criminalità*, in *Rassegna dell'Arma - Serie Quaderni - Supplemento alla Rassegna n. 3/2003*.
- CORVI, A., *A proposito di mafia e imprenditoria nel Nord Italia*, in *Corriere del Merito*, 1, 2010, p. 67 ss.
- CORVI, A., *Il concorso esterno del magistrato nell'associazione di tipo mafioso*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 2006, p. 1112 ss.
- CORVI, A., *Paradigmi astratti e materiale probatorio nella recente giurisprudenza in tema di associazione mafiosa: il 'caso Andreotti'*, in L. PICOTTI *et alt.* (a cura di), *I reati associativi: paradigmi concettuali e materiale probatorio. Un contributo all'analisi e alla critica del diritto vivente*, Padova, 2005.
- CORVI, A., *Partecipazione e concorso esterno: un'indagine sul diritto vivente*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 2004, p. 242 ss.
- CORVI, A., *Regole di esperienza e prova del concorso morale dei vertici dell'associazione mafiosa nei delitti commessi dagli altri sodali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2006, p. 777 ss.
- CORVI, A., *Requisiti e limiti della "partecipazione" nel reato associativo secondo la giurisprudenza di legittimità*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 2005, p. 593 ss.
- CORVI, P., *Trattamento penitenziario e criminalità organizzata*, [Padova], 2010.
- CPA, *Relazione della Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia*, in *Atti Parlamentari*, vol. Doc. XXIII, n. 3, 1985.
- CPA, *Relazione di minoranza*, in *Atti Parlamentari*, vol. Doc. XXIII, n. 3 bis, 1985.
- CROCE, L., *La realtà nella Sicilia Nord-Orientale: la provincia di Messina*, in C. PARANO - A. CENTONZE (a cura di), *L'attività di contrasto alla criminalità organizzata: lo stato dell'arte*, Milano, 2005.
- CUCCHINI, R.; RUZZA, S., *Asimmetria e trasformazione della guerra*, in *Informazioni della Difesa*, 5, 2007, p. 32 ss.
- CUPELLI, C., *Il nuovo art. 270-bis c.p.: emergenze di tutela e deficit di determinatezza?*, in *Cass. pen.*, 3, 2002, p. 897 ss.
- CURLOTTI, M., *Una faticosa ricostruzione del contenuto dell'art. 238-bis tra incrinature sistematiche ed esigenze contingenti in chiave "emergenziale"*, in *Cass. pen.*, 11, 1996, p. 3356 ss.
- D'AMBROSIO, L., *Nuovo e contestato regolamento sulla protezione dei collaboratori di giustizia*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 5, 1995, p. 626 ss.
- D'ANTONI, R., *La responsabilità penale dell'"avvocato della mafia"*, in L. PICOTTI *et alt.* (a cura di), *I reati associativi: paradigmi concettuali e materiale probatorio. Un contributo all'analisi e alla critica del diritto vivente*, Padova, 2005.
- DAGNINO, A., *Associazioni con finalità eversive e libertà costituzionali di associazione e manifestazione del pensiero: un coniugio non sempre agevole*, in *Cass. pen.*, 4, 2004, p. 1254 ss.

- DAMBRUOSO, S.; SPAGNOLO, V. R., *Un istante prima: come è cambiato il terrorismo fondamentalista in Europa dieci anni dopo l'11 settembre*, Milano, 2011.
- DCSA, *Relazione annuale 2010*, Roma, 2010.
- DELL'OSSO, P. M., *Il coordinamento delle indagini in materia di riciclaggio e di repressione del finanziamento al terrorismo*, in G. MELILLO *et alt.* (a cura di), *Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata*, Milano, 2004.
- DELLA CASA, F., *Estensibile all'entourage del collaboratore la normativa premiale sull'illimitato accesso ai benefici penitenziari?*, in *Cass. pen.*, 12, 1997, p. 3580 ss.
- DELLA MORTE, G., *Sulla giurisprudenza italiana in tema di terrorismo internazionale*, in *Riv. dir. internaz.*, 2, p. 443 ss.
- DELLI SANTI, M., *La ratifica della convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale*, in *Riv. di pol.*, 8-9, 2006, p. 521 ss.
- DELMAS-MARTY, M., *Il diritto penale come etica della mondializzazione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1, 2006, p. 3 ss.
- DENORA, G., *Sulla qualità di concorrente "esterno" nel reato di associazione di tipo mafioso*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1, 2004, p. 322 ss.
- DOLCINI, E., *Appunti su "criminalità organizzata" e reati associativi*, in *Arch. pen.*, 1982, p. 279 ss.
- DOLSO, G. P., *Misure di prevenzione e costituzione*, in F. FIORENTIN (a cura di), *Le misure di prevenzione*, Torino, 2006.
- ELIA, L., *Le misure di prevenzione tra l'art. 13 e l'art. 25 della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1964, p. 938 ss.
- ELIA, L., *Libertà personale e misure di prevenzione*, Milano, 1962.
- EPIDENDIO, T., *Terrorismo internazionale e attività di "intelligence": nuove frontiere e nuovi problemi del diritto penale*, in *Corriere del Merito*, 11, 2006, p. 1295 ss.
- ESPOSTI, L., *Le ultime pronunce in tema di terrorismo internazionale*, in *Giurisprudenza di merito*, 12, 2007, p. 3273 ss.
- FAIELLA, S., *Riciclaggio e crimine organizzato transnazionale*, Milano, 2009.
- FALCONE, G.; TURONE, G., *Tecniche di indagine in materia di mafia*, in C.S.M. (a cura di), *Riflessioni ed esperienze sul fenomeno mafioso*, *Quad. Cons. Sup. Mag.*, Roma, 1983.
- FALCONE, P., *I processi per le stragi di Capaci e via d'Amelio: le questioni processuali in tema di valutazione delle dichiarazioni dei collaboratori di giustizia, e di incompatibilità dei giudici dopo le sentenze della Corte costituzionale*, in G. TINEBRA *et alt.* (a cura di), *Fenomenologia del maxiprocesso: venti anni di esperienze*, Milano, 2011, pp. 97-106.
- FALLONE, A., *Differenze ed identità nel concorso esterno e nel reato associativo ai fini della determinazione delle figure del partecipe e del concorrente esterno, anche con particolare riferimento al caso controverso in cui il singolo con la propria condotta sia vittima o complice del sodalizio malavitoso*, in *Cass. pen.*, 2, 2002, p. 857 ss.
- FASSONE, E., *Esperimenti ed esperienze nel corso dei primi maxiprocessi: il maxiprocesso di Torino*, in G. TINEBRA *et alt.* (a cura di), *Fenomenologia del maxiprocesso: venti anni di esperienze*, Milano, 2011, pp. 43-52.
- FAVA, F., *Partecipazione necessaria e concorso eventuale nell'associazione di tipo mafioso: tre decisioni della Cassazione dal 1994 al 2002*, in L. PICOTTI *et alt.* (a cura di), *I reati associativi: paradigmi concettuali e materiale probatorio. Un contributo all'analisi e alla critica del diritto vivente*, Padova, 2005.

- DI FEDERICO, G., *Il contributo della Corte di Giustizia alla costruzione di un sistema penale europeo*, relazione dattiloscritta per l'incontro di studio: "Il giudice italiano ed il sistema penale europeo", organizzato da C.S.M. a Roma il 12 luglio 2011.
- FERA, G., *Conferenza per la firma della Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale e relativi protocolli*, in *Riv. di pol.*, 2, 2001, p. 133 ss.
- FERRARO, L., *La gestione e la conduzione del maxiprocesso sotto il profilo organizzativo. Aule giudiziarie, personale, strutture e mezzi in generale*, in G. TINEBRA *et alt.* (a cura di), *Fenomenologia del maxiprocesso: venti anni di esperienze*, Milano, 2011, pp. 53–56.
- FIANDACA, G., *Il concorso "esterno" tra sociologia e diritto penale*, in G. FIANDACA - C. VISCONTI (a cura di), *Scenari di mafia. Orizzonte criminologico e innovazioni normative*, Torino, 2010.
- FIANDACA, G., *Commento all'art. 1 legge 13 settembre 1982 n. 646*, in *La legislazione penale*, 1983, p. 265.
- FIANDACA, G., *Criminalità organizzata e controllo penale, Evoluzione e riforma del diritto e della procedura penale. Studi in onore di Giuliano Vassalli*, vol. II, Milano, 1991.
- FIANDACA, G., *I reati associativi nella recente evoluzione legislativa*, in G. MELILLO *et alt.* (a cura di), *Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata*, Milano, 2004.
- FIANDACA, G., *Il codice Rocco e la continuità istituzionale in materia penale*, in *La questione crim.*, 1981, p. 67 ss.
- FIANDACA, G., *Il "concorso esterno" agli onori della cronaca*, in *Foro it.*, vol. V, 1997, p. 2 ss.
- FIANDACA, G., *La contiguità mafiosa degli imprenditori tra rilevanza penale e stereotipo criminale*, in *Foro it.*, vol. II, 1991, p. 473 ss.
- FIANDACA, G., *Le associazioni per delinquere "qualificate"*, in CNPDS (a cura di), *I reati associativi [atti del Convegno svoltosi a Courmayeur, 10-12 ottobre 1997]*, Milano, 1998.
- FIANDACA, G., *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, in *Digesto disc pen.*, vol. VIII, 1993, p. 108 ss.
- FIANDACA, G., *Problematica dell'osceno e tutela del buon costume: profili penali, costituzionali e politico-criminali*, Padova, 1984.
- FIANDACA, G.; MUSCO, E., *Diritto penale. Parte generale*, Bologna, 2007.
- FIANDACA, G.; MUSCO, E., *Diritto penale. Parte speciale*, vol. I, Bologna, 2008.
- FIANDACA, G.; PUGLISI, G., *Le misure di prevenzione cambiano trucco (ma non volto)*, in *Legge penale*, 1989, p. 20 ss.
- FIDELBO, G., *La legge 1° marzo 2001, n. 63 sul "giusto processo" nelle prime applicazioni della Corte di cassazione*, in *Cass. pen.*, 7-8, 2002, p. 2244 ss.
- FIGLIO, S., *Partecipazione ad un gruppo criminale organizzato*, in E. ROSI (a cura di), *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. la Convenzione ONU di Palermo*, Milano, 2007, p. 33 ss.
- FLORA, G., *Profili penali del terrorismo internazionale tra delirio di onnipotenza e sindrome di autocastrazione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2008, p. 62 ss.
- FRAGOLA, M., *La conferenza mondiale ministeriale delle Nazioni Unite sul crimine organizzato transnazionale*, in *Comunità internazionale*, vol. 50, 1.
- FRAGOLA, S. P., *Le misure di prevenzione*, Padova, 1992.
- FRANCESCHELLI, F., *Al via la ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale*, in *I diritti dell'uomo*, vol. 2, 14, 2003, p. 42 ss.

- DE FRANCESCO, G., *Associazione per delinquere e associazione di tipo mafioso*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, vol. I, 1987, p. 295 ss.
- DE FRANCESCO, G., *Commento all'art 3 della l. n°15/1980*, in *La legislazione penale*, 1981, p. 49 ss.
- DE FRANCESCO, G., *Concorso di persone, reati associativi, concorso nell'associazione: profili sistematici e tinee di politica legislativa*, in G. FIANDACA - C. VISCONTI (a cura di), *Scenari di mafia. Orizzonte criminologico e innovazioni normative*, Torino, 2010.
- DE FRANCESCO, G., *Dogmatica e politica criminale nei rapporti tra concorso di persone ed interventi normativi contro il crimine organizzato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1994, p. 1266 ss.
- DE FRANCESCO, G., *I reati di associazione politica: storia, costituzione e sistema nell'analisi strutturale delle fattispecie*, Milano, 1985.
- DE FRANCESCO, G., *Societas sceleris. Tecniche repressive delle associazioni criminali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1, 1992, p. 54 ss.
- FRANCK, T. M.; LOCKWOOD, B. B., *Preliminary Thoughts Towards an International Convention on Terrorism*, in *American Journal of International Law*, 1974, p. 69 ss.
- FRIGO, G., *Nessun riscontro per confermare le dichiarazioni del coimputato proscioltto*, in *Guida al diritto*, 2006, p. 75 ss.
- FUMO, M., *Quando il prevenuto collabora: decalogo per il giudice di merito*, in *Dir. e giust.*, 22, 2004, p. 16.
- FURFARO, S., *Due questioni in tema di misure di prevenzione patrimoniali: la pubblicità dell'udienza e i rimedi contro la confisca definitiva*, in *Giur. It.*, 12, 2006.
- GALGANO, F., *Diritto privato*, VI, Padova, 1990.
- GALLINA MONTANA, S., *Il maxiprocesso di Palermo: ricordi e riflessioni di un avvocato*, in G. TINEBRA et alt. (a cura di), *Fenomenologia del maxiprocesso: venti anni di esperienze*, Milano, 2011, pp. 57-60.
- GALLO, E., *Attentato (Delitto di)*, *Noviss. dig. it. - Appendice*, vol. I, Torino, 1980, p. 566 ss.
- GALLO, E., *Il delitto di attentato nella teoria generale del reato*, Milano, 1966.
- GALLO, E., *Principio di offensività e delitti di attentato (note ai margini di una polemica)*, in *Pol. dir.*, 1985, p. 649 ss.
- GALLO, E., *Voce Misure di prevenzione*, *Enciclopedia giuridica*, vol. XX, Roma, 1996.
- GALLO, E.; MUSCO, E., *Delitti contro l'ordine costituzionale*, Bologna, 1984.
- GAMBERINI, A., *Il giudice e l'emergenza. Strategia processuale differenziata e proposte di riforma*, in CRS (a cura di), *Beni e tecniche della tutela penale*, Milano, 1987.
- GARGIULO, P., *La tutela dei diritti umani nella lotta e nella guerra al terrorismo*, Napoli, 2009.
- GAROFOLI, R., *Costituzione economica, trasformazioni in atto del modello economico e tendenze evolutive del sistema prevenzionistico patrimoniale*, in *Giur. cost.*, 6, 1996, p. 3889 ss.
- GAROFOLI, R., *Il regolamento per il programma di protezione dei collaboratori di giustizia quale banco di prova dell'indipendenza del P. M.*, in *Giur. It.*, 1997.
- GATTI, G.; IZZO, F.; MARINO, R., *Il Nuovo decreto antimafia: prime note al D.L. 8/6/1992, n. 306*, Napoli, 1992.
- GERACI, V., *Il maxiprocesso alla mafia tra mutazioni criminali e innovazioni giudiziarie*, in G. TINEBRA et alt. (a cura di), *Fenomenologia del maxiprocesso: venti anni di esperienze*, Milano, 2011, pp. 17-42.

- GIACOMELLI, S.; RODANO, G., *Denaro sporco: economie criminali, politiche di contrasto e ruolo dell'informazione*, Roma, 2001.
- GIALANELLA, A., *Diritto penale e contrasto di prevenzione alle ricchezze di mafia: utilitarismo "relativistico" e "ragionevolezza" garantista*, in V. PATALANO (a cura di), *Nuove strategie per la lotta al crimine organizzato transnazionale*, Torino, 2003.
- GIALANELLA, A., *L'art. 2 quater della l. n. 575 del 1965: il punto sull'oggetto e l'esecuzione del sequestro e della confisca di prevenzione*, in *Cass. pen.*, 1, 2004, p. 364.
- GIALANELLA, A., *Rapporti tra il processo penale ed il procedimento di prevenzione. L'onere probatorio e l'attività difensiva nel procedimento di prevenzione*, in C.S.M. (a cura di), *Nuove forme di prevenzione della criminalità organizzata. Gli strumenti di aggressione dei profitti e le misure di prevenzione - Quaderni del C.S.M.*, Roma, 1998 (104).
- GIALANELLA, A., *Un problematico punto di vista sui presupposti applicativi del sequestro e della confisca di prevenzione dopo le ultime riforme legislative e alla luce della recente giurisprudenza di legittimità*, in G. FIANDACA - C. VISCONTI (a cura di), *Scenari di mafia. Orizzonte criminologico e innovazioni normative*, Torino, 2010.
- GIANFROTTA, F., *Le misure di prevenzione previste dalle leggi antimafia*, in C.S.M. (a cura di), *Nuove forme di prevenzione della criminalità organizzata. Gli strumenti di aggressione dei profitti e le misure di prevenzione - Quaderni del C.S.M.*, Roma, 1998 (104).
- GIANNITI, F., *Le misure di prevenzione nelle prospettive positiviste e nella loro realizzazione normativa*, in CNPDS (a cura di), *Le misure di prevenzione. Atti del convegno di Alghero del 1974*, Milano, 1975, p. 161 ss.
- GIANOLA, D., *Il volto del terrorismo: un'indagine obiettiva su uno dei fenomeni più preoccupanti della storia contemporanea*, Scandicci (Firenze), 2009.
- GIOIA, A., *Terrorismo internazionale, crimini di guerra e crimini contro l'umanità*, in *Rivista di diritto internazionale*, 5, 2004.
- GIORDANO, F. P., *Le infiltrazioni mafiose nell'economia della Sicilia Centro-Meridionale: l'anomalia gelese*, in C. PARANO - A. CENTONZE (a cura di), *L'attività di contrasto alla criminalità organizzata: lo stato dell'arte*, Milano, 2005.
- GIORDANO, P., *Profili premiali della risposta punitiva dello Stato*, in *Cass. pen.*, 3, 1997, p. 916 ss.
- GIULIANI BALESTRINI, U., *Sui limiti della compartecipazione nei reati associativi*, in CNPDS (a cura di), *I reati associativi [atti del Convegno svoltosi a Courmayeur, 10-12 ottobre 1997]*, Milano, 1998.
- GRASSO, G., *L'azione di contrasto alla criminalità organizzata tra la convenzione ONU e l'Azione Comune*, in M. BARILLARO (a cura di), *Criminalità organizzata e sfruttamento delle risorse territoriali*, Milano, 2004, p. 207 ss.
- GRASSO, G., *La costituzione per l'Europa e la formazione di un diritto penale dell'Unione Europea*, in G. GRASSO - R. SICURELLA (a cura di), *Lezioni di diritto penale europeo*, Milano, 2007.
- LA GRECA, L., *L'associazione criminale "al quadrato": la responsabilità dei soggetti operanti nel comparto di produzione e traffico di droga dell'impresa mafiosa*, in *Cass. pen.*, 12, 2010, p. 4372 ss.
- GREVI, V., *In tema di accertamento incidentale delle illecite interferenze sul testimone a norma dell'art. 500 commi 4 e 5 c.p.p.*, in *Cass. pen.*, 12, 2005, p. 3830.
- GROSSO, C. F., *Il potere di monitoraggio attribuito al procuratore nazionale antimafia: contenuto e limiti*, in *Cass. pen.*, 10, 1998, p. 2775 ss.

- GROSSO, C. F., *La contiguità alla mafia tra partecipazione, concorso in associazione mafiosa ed irrilevanza penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1993, p. 1185 ss.
- GROSSO, C. F., *Le fattispecie associative: problemi dommatici e di politica criminale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2, 1996, p. 412 ss.
- GUERRINI, R.; RIONDATO, S., *Le misure di prevenzione: profili sostanziali e processuali*, Padova, 2004.
- GUGLIELMINI, C., *La dubbia intrusione del concorso eventuale nel reato di associazione per delinquere*, in *Giust. pen.*, vol. II, 1993, p. 540 ss.
- GUOLO, R., *Jihad e "violenza sacra,"* in C. DE MAGLIE - S. SEMINARA (a cura di), *Terrorismo internazionale e diritto penale*, Padova, 2007.
- GUOLO, R., *L'immagine dell'Occidente nel fondamentalismo islamico*, in R. GRITTI - M. BRUNO - P. LAURANO (a cura di), *Oltre l'orientalismo e l'occidentalismo: la rappresentazione dell'altro nello spazio euro-mediterraneo*, Milano, 2009.
- HESS, H., *La Mafia. Le origini e la struttura*, Bari, 1983.
- IACOVIELLO, F. M. ., *Concorso esterno in associazione mafiosa: il fatto non è più previsto dalla giurisprudenza come reato*, in *Cass. pen.*, 7-8, 2001, p. 2073.
- IACOVIELLO, F. M. ., *Giusto processo? Alcune domande ...*, in *Cass. pen.*, 5, 2003, p. 1458 ss.
- IACOVIELLO, F. M. ., *Il concorso eventuale nel delitto di partecipazione ad associazione per delinquere*, in *Cass. pen.*, 1995, p. 842 ss.
- IACOVIELLO, F. M. ., *L'organizzazione criminogena prevista dall'art. 416 c.p.*, in *Cass. pen.*, 1994, p. 574 ss.
- IACOVIELLO, F. M. ., *Ordine pubblico e associazione per delinquere*, in *Giust. pen.*, vol. II, 1990, p. 42 ss.
- IADECOLA, G., *Fonti di prova dichiarative e procedimenti di criminalità organizzata: in particolare, l'inquadramento del dichiarante su fatti di criminalità organizzata nelle categorie soggettive dell'art. 111 Cost. e della normativa di attuazione*, in *Giurisprudenza di merito*, 3, 2002, p. 885 ss.
- IMPOSIMATO, F., *Terrorismo internazionale: la verità nascosta*, Roma, 2002.
- INGROIA, A., *Associazione di tipo mafioso*, *Enc. Dir.*, Aggiornamento, vol. I.
- INGROIA, A., *Associazione di tipo mafioso*, *Enciclopedia del Diritto*, Aggiornamento.
- INGROIA, A., *L'associazione di tipo mafioso*, Milano, 1993.
- INGROIA, A., *La prassi giudiziaria fra modello causale e modello organizzatorio*, in L. PICOTTI *et alt.* (a cura di), *I reati associativi: paradigmi concettuali e materiale probatorio. Un contributo all'analisi e alla critica del diritto vivente*, Padova, 2005.
- INGROIA, A., *Le nozioni normative di "criminalità organizzata" e di "mafiosità": il delitto associativo, le fattispecie aggravanti e quelle di rilevanza processuale*, 2000.
- INSOLERA, G., *Considerazioni sulla nuova legge antimafia*, in *Pol. dir.*, 1982, p. 696 ss.
- INSOLERA, G., *Delitto politico e crimini associativi: le possibili connessioni*, in M. BARILLARO (a cura di), *Terrorismo e crimini contro lo Stato: legislazione attuale e azioni di contrasto*, Milano, 2005.
- INSOLERA, G., *Diritto penale e criminalità organizzata*, Bologna, 1996.
- INSOLERA, G., *Il concorso esterno nei delitti associativi: la ragione di Stato e gli inganni della dogmatica*, in *Foro it.*, vol. II, 1995, p. 423 ss.
- INSOLERA, G., *L'associazione per delinquere*, Padova, 1983.
- INSOLERA, G., *La normativa sostanziale in materia di terrorismo internazionale*, relazione dattiloscritta per l'Incontro di studio: Terrorismo e crimine transnazionale, tra norme giu-

- ridiche, accertamenti probatori e tutela dei diritti, organizzato dal C.S.M. a Roma, 15-17 giugno 2009.
- INSOLERA, G., *Problemi di struttura del concorso di persone nel reato*, Milano, 1986.
- INSOLERA, G., *Qualche risposta alle domande poste dal concorso esterno nell'associazione mafiosa*, in G. FIANDACA - C. VISCONTI (a cura di), *Scenari di mafia. Orizzonte criminologico e innovazioni normative*, Torino, 2010.
- INSOLERA, G., *Reati associativi, delitto politico e terrorismo globale*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 11, 2004, p. 1325 ss.
- INSOLERA, G., *Sulle diverse forme organizzate di criminalità*, in CRS (a cura di), *Beni e tecniche della tutela penale*, Milano, 1987.
- INSOLERA, G., *Terrorismo internazionale tra delitto politico e diritto penale del nemico*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 7, 2006, p. 895 ss.
- INZERILLO, G., *Punti fermi e questioni aperte dopo l'intervento della Corte costituzionale in tema di "giusto processo,"* in *Cass. pen.*, 6, 2002, p. 1944.
- IOPPOLO, A., *La repressione del terrorismo internazionale nella recente giurisprudenza italiana e comunitaria*, Torino, 2006.
- KOSTORIS, R. E., *Incidente probatorio senza "indagato" e limiti all'utilizzabilità della prova nell'ambito dello stesso o di altro procedimento*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 3, 1995, p. 904 ss.
- LACCHÈ, L., *Latrocinium: giustizia, scienza penale e repressione del banditismo in antico regime*, Milano, 1988.
- LAENZA, U., *Un quadro dei rapporti giurisdizionali con l'estero tra norme convenzionali, fonti "derivate" e tessuto codicistico*, Roma, 2008.
- LATTANZI, G., *Partecipazione all'associazione criminosa e concorso esterno*, in *Cass. pen.*, 11, 1998, p. 3137.
- LATTANZI, G., *Partecipazione all'associazione e concorso esterno*, in CNPDS (a cura di), *I reati associativi [atti del Convegno svoltosi a Courmayeur, 10-12 ottobre 1997].*, Milano, 1998.
- LAUDATI, A., *Coordinamento delle indagini e rapporti tra criminalità organizzata e terrorismo*, in *Criminalità organizzata e Convenzione di Palermo - Quaderno Secondo della Rivista Trimestrale della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia*, II, 2010.
- LAUDATI, A., *Il coordinamento delle indagini nel crimine organizzato transnazionale. Il ruolo della Direzione nazionale antimafia alla luce dei coordinamenti in sede europea*, in E. ROSI (a cura di), *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. La Convenzione ONU di Palermo*, Milano, 2007, p. 33 ss.
- DE LEO, F., *La collaborazione di giustizia: bilanci e prospettive*, in *Cass. pen.*, 4, 2002, p. 1577 ss.
- LEO, G., *La nozione processuale di criminalità organizzata*, in *Corriere del Merito*, 7, 2005, p. 830 ss.
- LEO, G., *Mafia e politica. Ancora sul concorso esterno nei reati associativi*, in *Corriere del Merito*, 12, 2005, p. 1323 ss.
- LEO, G., *Presunzioni e pericolosità nel procedimento di prevenzione contro appartenenti ad associazioni mafiose*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 3, 2003, p. 294 ss.
- DI LEO, G., *Il delitto politico negli anni '70*, in *Riv. pen.*, 1998, p. 17.
- DE LIGUORI, L., *Concorso eventuale e reati associativi*, in *Cass. pen.*, 1989, p. 36 ss.
- LOMONTE, V., *Gli istituti di prevenzione patrimoniale nella legislazione antimafia. La nozione di bene sproporzionato al reddito dichiarato con riferimento al meccanismo processua-*

- le dell'obbligo di giustificare la legittima provenienza*, in C.S.M. (a cura di), *Nuove forme di prevenzione della criminalità organizzata. Gli strumenti di aggressione dei profitti e le misure di prevenzione - Quaderni del C.S.M.*, Roma, 1998 (104).
- LOMONTE, V., *Strategie anticipate del contrasto: misure di prevenzione e criminalità organizzata*, relazione dattiloscritta per l'incontro Incontro di studio su "Strategie di contrasto alla criminalità organizzata: modelli organizzativi e prospettive di integrazione in ambito europeo", organizzato dal CSM a Frascati - Villa Tuscolana, 18-20 ottobre 1999.
- LORUSSO, M., *Associazioni di tipo mafioso e criminalità organizzata*, in G. PONTI - MERZAGORA BETSOS (a cura di), *Compendio di criminologia*, 5[^], Milano, 2008.
- MAGGIO, P., *Il testimone "forte": specificità ed anomalie della prova dichiarativa nei processi di criminalità organizzata*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 2, 2006, p. 225 ss.
- MAGGIO, P., *Prova e valutazione giudiziale dei comportamenti mafiosi: i risvolti processuali*, in G. FIANDACA - C. VISCONTI (a cura di), *Scenari di mafia. Orizzonte criminologico e innovazioni normative*, Torino, 2010.
- MAGGIO, P.; PETRALIA, B., *Dichiarazioni "tardive" dei collaboratori di giustizia e sanzioni processuali*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 9, 2003, p. 1148.
- MAIELLO, V., *Concorso di persone in associazione mafiosa: la parola passi alla legge*, in G. FIANDACA - C. VISCONTI (a cura di), *Scenari di mafia. Orizzonte criminologico e innovazioni normative*, Torino, 2010.
- MAIELLO, V., *Principio di legalità ed ermeneutica nella definizione (delle figure) della partecipazione associativa di tipo mafioso e del c.d. concorso esterno*, in L. PICOTTI *et alt.* (a cura di), *I reati associativi: paradigmi concettuali e materiale probatorio. Un contributo all'analisi e alla critica del diritto vivente*, Padova, 2005.
- DE MAILLARD, J., *Il Mercato fa la sua legge: Criminalità e globalizzazione*, Milano, 2002.
- MANES, V., *L'incidenza delle "decisioni-quadro" sull'interpretazione in materia penale: profili di diritto sostanziale*, in *Cass. pen.*, 3, 2006, p. 1150.
- MANGIONE, A., *Analisi economica del diritto penale e criminalità organizzata*, Catania, 2008.
- MANGIONE, A., *Il volto attuale delle misure di prevenzione dopo i "pacchetti sicurezza"*, in G. FIANDACA - C. VISCONTI (a cura di), *Scenari di mafia. Orizzonte criminologico e innovazioni normative*, Torino, 2010.
- MANGIONE, A., *La "contiguità" alla mafia fra "prevenzione" e "repressione": tecniche normative e categorie dommatiche*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 3, 1996, p. 705 ss.
- MANGIONE, A., *La misura di prevenzione patrimoniale fra dogmatica e politica criminale*, Padova, 2001.
- MANGIONE, A., *"Law & economics" e diritto penale: paradigmi a confronto nell'analisi delle politiche di contrasto alla criminalità mafiosa*, in C. PARANO (a cura di), *Pubblica amministrazione, diritto penale, criminalità organizzata: pubblicazione atti del convegno*, Milano, 2008.
- MANGIONE, A., *Politica del diritto e "retorica dell'antimafia": riflessioni sui recenti progetti di riforma delle misure di prevenzione patrimoniali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 4, 2003, p. 1186 ss.
- MANNA, A., *L'ammissibilità di un cd. concorso esterno nei reati associativi, tra esigenze di politica criminale e principio di legalità*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1994, p. 1189 ss.
- MANTOVANI, F., *Diritto penale. Parte generale*, Padova, 2007.
- MANTOVANI, M., *Brevi note in materia di terrorismo internazionale, nota a Trib. Brescia, G.i.p. 31 gennaio 2005, e Trib. Milano, G.i.p. 24 gennaio 2005*, in *Giurisprudenza di merito*, vol. II, 2005, p. 1369.

- MANTOVANO, A., *I tre livelli del network criminale*, in *Omicron/30*, 1, 2001, p. 1.
- MANZINI, V., *Trattato di diritto penale italiano*, vol. VI, Torino, 1983.
- MANZIONE, D., *Le indagini collegate nel sistema processuale italiano*, in G. MELILLO *et alt.* (a cura di), *Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata*, Milano, 2004.
- MARCONI, G., *I delitti contro la personalità dello Stato*, Milano, 1984.
- MARENGHI, F., *La responsabilità delle persone giuridiche nel crimine organizzato transnazionale*, in E. ROSI (a cura di), *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. la Convenzione ONU di Palermo*, Milano, 2007, p. 33 ss.
- MARINELLI, C., *Crimine organizzato: doppio binario cautelare e diritto premiale*, in *Cass. pen.*, 3, 2001, p. 941 ss.
- MARINUCCI, G.; DOLCINI, E., *Diritto penale "minimo" e nuove forme di criminalità*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 3, 1999, p. 776 ss.
- MARINUCCI, G.; DOLCINI, E., *Manuale di diritto penale. Parte generale*, Milano, 2006.
- MARRA, G., *Contrasto e prevenzione della corruzione pubblica transnazionale*, in E. ROSI (a cura di), *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. la Convenzione ONU di Palermo*, Milano, 2007, p. 33 ss.
- MARTELLETTI, A., *Osama Bin Laden: il re del terrore*, in *Rivista Italiana Difesa*, 11, 2001, p. 4 ss.
- DI MARTINO, A., *Criminalità organizzata e reato transnazionale, diritto penale nazionale: l'attuazione in Italia della cd. Convenzione di Palermo*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 1, 2007, p. 11 ss.
- MASSARI, R., *Il terrorismo: storia, concetti, metodi*, Bolsena, VT, 1998.
- MATERIA, I., *Il coordinamento delle indagini collegate in ambito infra-distrettuale*, in G. MELILLO *et alt.* (a cura di), *Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata*, Milano, 2004.
- MAUGERI, A. M., *Dall'actio in rem alla responsabilità da reato delle persone giuridiche: un'unica strategia politico-criminale contro l'infiltrazione criminale nell'economia?*, in G. FIANDACA - C. VISCONTI (a cura di), *Scenari di mafia. Orizzonte criminologico e innovazioni normative*, Torino, 2010.
- MAUGERI, A. M., *Dalla riforma delle misure di prevenzione patrimoniali alla confisca generale dei beni contro il terrorismo*, in O. MAZZA - F. VIGANÒ (a cura di), *Il pacchetto sicurezza 2009: commento al D.l. 23 febbraio 2009, n. 11 conv. in Legge 23 aprile 2009, n. 38 e alla Legge 15 luglio 2009, n. 94*, Torino, 2009.
- MAUGERI, A. M., *Le moderne sanzioni patrimoniali tra funzionalità e garantismo*, Milano, 2001.
- MAUGERI, S., *La riforma delle sanzioni patrimoniali: verso un'actio in rem?*, in O. MAZZA - F. VIGANÒ (a cura di), *Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica: D. l. 23 maggio 2008, n. 92 conv. in Legge 24 luglio 2008, n. 125*, Torino, 2008.
- MAZZOTTA, M., *Forme di partecipazione nell'organizzazione*, Trento, 2007.
- MCILLWAIN, J. S., *Organized crime: a social network approach*, in *Crime, Law & Social Change*, 32, 2000, pp 301-323.
- MELE, V., *L'art. 111 della Costituzione: riscoperta del codice 1989*, in *Cass. pen.*, 7-8, 2001, p. 2193 ss.
- MELILLO, G., *Appunti in tema di sospensione feriale dei termini relativi a procedimenti per reati di criminalità organizzata*, in *Cass. pen.*, 10, 2005, p. 2925 ss.

- MELILLO, G., *Le mafie dell'area balcanica: profili criminologici e prassi giurisprudenziali*, in G. FIANDACA - C. VISCONTI (a cura di), *Scenari di mafia. Orizzonte criminologico e innovazioni normative*, Torino, 2010.
- MELILLO, G., *Procedimenti connessi e coordinamento delle indagini in materia di delitti di criminalità organizzata*, in *Cass. pen.*, 7-8, 1999, p. 2414 ss.
- MELILLO, G.; MANCUSO, P., *Osservazioni sul nuovo regolamento per il programma di protezione dei collaboratori di giustizia*, in *Cass. pen.*, 1, 1995, p. 250 ss.
- MENDITTO, F., *Gli strumenti di aggressione ai patrimoni illecitamente accumulati dalle organizzazioni di tipo mafioso*, in www.penalecontemporaneo.it, 2011.
- MENDITTO, F., *Le misure di prevenzione patrimoniali dopo le leggi 125/08 e 94/09: standars probatori, motivazione del provvedimento, applicazione disgiunta dalla misura personale e profili di compatibilità costituzionale*, relazione dattiloscritta - Corso Rosario Livatino: "Il contrasto patrimoniale alla criminalità organizzata: indagini, prove ed accertamento processuale". Incontro di studio organizzato dal C.S.M., Roma 7-9 marzo 2011.
- MENDITTO, F., *Lo schema di decreto legislativo del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione (Libri I, II, IV e V): esame, osservazioni e proposte*, in www.penalecontemporaneo.it, 2011.
- MENDITTO, F., *Proposte essenziali di modifica ai Libri I, II, IV e V dello schema di decreto legislativo del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione presentato dal Governo il 15 giugno 2011*, in www.penalecontemporaneo.it, 2011.
- MEREU, I., *Cenni storici sulle misure di prevenzione nell'Italia "liberale,"* in CNPDS (a cura di), *Le misure di prevenzione. Atti del convegno di Alghero del 1974*, Milan, 1975, p. 197 ss.
- MESSINA, R., *Introduzione allo studio dei delitti contro la personalità interna dello Stato*, Milano, 1981.
- MESSINEO, F., *La realtà nella Sicilia Centrale: le province di Enna e Caltanissetta*, in C. PARANO - A. CENTONZE (a cura di), *L'attività di contrasto alla criminalità organizzata: lo stato dell'arte*, Milano, 2005.
- MICHELINI, G.; POLIMENI, G., *Il fenomeno del crimine transnazionale e la Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale*, in E. ROSI (a cura di), *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. la Convenzione ONU di Palermo*, Milano, 2007, p. 33 ss.
- MICHELINI, G.; POLIMENI, G., *La cooperazione giudiziaria nella Convenzione di Palermo: estradizione e assistenza giudiziaria*, in E. ROSI (a cura di), *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. la Convenzione ONU di Palermo*, Milano, 2007, p. 33 ss.
- MICHELINI, G.; POLIMENI, G., *Le linee guida della Convenzione di Palermo e la legge italiana di ratifica*, in E. ROSI (a cura di), *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. la Convenzione ONU di Palermo*, Milano, 2007, p. 33 ss.
- MIGLIORINI, S., *La continuità degli atti comunitari e del terzo pilastro dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Riv. dir. internaz.*, 2, 2010, p. 421 ss.
- MILITELLO, V., *Agli albori di un diritto penale comune in Europa: il contrasto al crimine organizzato*, in V. MILITELLO et al. (a cura di), *Il crimine organizzato come fenomeno transnazionale. Forme di manifestazione, prevenzione e repressione in Italia, Germania e Spagna*, Freiburg im Breisgau, 2000, p. 3 ss.

- MILITELLO, V., *Gli strumenti di contrasto al crimine organizzato in sede europea*, in M. BARRILLARO (a cura di), *Terrorismo e crimini contro lo Stato: legislazione attuale e azioni di contrasto*, Milano, 2005.
- MILITELLO, V., *Partecipazione all'organizzazione criminale e standards internazionali d'incriminazione. La proposta del Progetto comune europeo di contrasto alla criminalità organizzata*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1-2, 2003, p. 184 ss.
- MOCCIA, S., *Criminalità organizzata e risposte ordinamentali: tra efficienza e garanzia*, Napoli, 1999.
- MOCCIA, S., *La confisca quale mezzo di contrasto alla criminalità organizzata*, in V. PATALANO (a cura di), *Nuove strategie per la lotta al crimine organizzato transnazionale*, Torino, 2003.
- MOCCIA, S., *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale*, 2^a, Napoli, 2011.
- MOCCIA, S., *Prospettive non "emergenziali" di controllo dei fatti di criminalità organizzata*, in S. MOCCIA (a cura di), *Criminalità organizzata e risposte ordinamentali*, Napoli, 1999.
- MOLFESSE, F., *Storia del brigantaggio dopo l'Unità*, Milano, 1964.
- MOLINARI, P. V., *Alcune riflessioni sugli effetti ex tunc od ex nunc della revoca delle misure di prevenzione*, in *Cass. pen.*, 2, 1995, p. 393 ss.
- MOLINARI, P. V., *Alcune riflessioni sul soggiorno cautelare riscritto in gran parte dalla Corte Costituzionale*, in *Cass. pen.*, 1993, p. 520 ss.
- MOLINARI, P. V., *I collaboratori di giustizia e l'eterogenesi dei fini*, in *Cass. pen.*, 11, 2004, p. 3781.
- MOLINARI, P. V., *Le misure di prevenzione provvisorie tra contrasti giurisprudenziali e questioni di legittimità costituzionale*, in *Cass. pen.*, 4, 1997, p. 1143 ss.
- MOLINARI, P. V., *Provvedimenti patrimoniali antimafia non impugnabili: nessun rimedio o incidente di esecuzione?*, in *Cass. pen.*, 1, 2001, p. 284 ss.
- MOLINARI, P. V., *Questioni di competenza in tema di revoca o di modifica del provvedimento di applicazione delle misure di prevenzione*, in *Cass. pen.*, 10, 1996, p. 3112 ss.
- MOLINARI, P. V., *Sequestro e confisca antimafia: vecchie questioni ancora irrisolte e nuove prospettive*, in *Cass. pen.*, 11, 2002, p. 3565.
- MOLINARI, P. V.; PAPADIA, U., *Le misure di prevenzione: nella legge fondamentale e nelle leggi antimafia e nella legge antiviolenza, nelle manifestazioni sportive*, Milano, 2002.
- MOLINARI, P. V.; PAPADIA, U., *Le misure di prevenzione nella legge fondamentale e nelle leggi antimafia*, Milano, 1994.
- LO MONTE, E.; PATALANO, V., *Ecomafia: il controllo penale tra simbolicità ed effettività, Nuove strategie per la lotta al crimine organizzato transnazionale*, Torino, 2003, p. 235 ss.
- MOROSINI, P., *Associazione di stampo mafioso e "testimonianza" dell'imputato aliunde*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 4, 2003, p. 479 ss.
- MOROSINI, P., *Concorso esterno in associazione mafiosa ed utilizzabilità di sentenze pronunciate in procedimenti diversi*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 5, 2006, p. 585 ss.
- MOROSINI, P., *Contiguità alla mafia e responsabilità penale. Il patto di scambio politicomafioso*, relazione dattiloscritta, Incontro di studio organizzato dal C.S.M. a Palermo il 1 dicembre 2004
- MOROSINI, P., *La giustizia non può essere "emozionale,"* in *Dir. e giust.*, 8, 2005, p. 50 ss.
- MOROSINI, P., *La valutazione dell'attività investigativa nei giudizi di criminalità organizzata*, relazione dattiloscritta, Incontro di studio organizzato dal C.S.M. a Roma il 22 giugno 2010 sul tema: Il contrasto alla criminalità organizzata: l'evoluzione del fenomeno e nuovi strumenti investigativi, Roma, 2010.

- MOROSINI, P., *Prova e ideologia del giudice nei processi di criminalità organizzata*, in G. FIANDACA - C. VISCONTI (a cura di), *Scenari di mafia. Orizzonte criminologico e innovazioni normative*, Torino, 2010.
- MURARO, R., *Il nodo del “concorso esterno” nell’associazione di tipo mafioso: un’introduzione*, in L. PICOTTI *et alt.* (a cura di), *I reati associativi: paradigmi concettuali e materiale probatorio. Un contributo all’analisi e alla critica del diritto vivente*, Padova, 2005.
- MUSCATELLO, V. B., *Il concorso esterno nelle fattispecie associative*, Padova, 1995.
- MUSCATELLO, V. B., *Per una caratterizzazione semantica del concorso esterno*, in CNPDS (a cura di), *I reati associativi [atti del Convegno svoltosi a Courmayeur, 10-12 ottobre 1997].*, Milano, 1998.
- MUSCO, E., *Luci ed ombre della legge Rognoni-La Torre*, in *Legisl. pen.*, 1986, p. 562 ss.
- MUSCO, E., *Mafia e Istituzioni, Studi in memoria di Gaetano Costa*, Milano, 1982, p. 295 ss.
- NANULA, G., *La lotta alla mafia. Strumenti giuridici, strutture di coordinamento, legislazione vigente*, Milano, 2009.
- NAPPI, A., *Il problema della prova dei reati associativi*, in CNPDS (a cura di), *I reati associativi [atti del Convegno svoltosi a Courmayeur, 10-12 ottobre 1997].*, Milano, 1998.
- NAPPI, A., *La competenza per connessione*, in G. MELILLO *et alt.* (a cura di), *Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata*, Milano, 2004.
- NEPPI MODONA, G., *Criminalità organizzata e reati associativi*, in CRS (a cura di), *Beni e tecniche della tutela penale*, Milano, 1987.
- NEPPI MODONA, G., *Il problema della prova nei reati associativi e la prospettata riforma dell’art. 192 c.p.p.*, in *Gazz. giur.*, 36, 1997, p. 1 ss.
- NEPPI MODONA, G., *L’associazione di tipo mafioso*, Milano, 1984.
- NEPPI MODONA, G., *Misure di prevenzione e presunzione di pericolosità*, Milano, 1975.
- NICASTRO, G., *L’amministrazione e la destinazione dei beni*, in A. BALSAMO *et alt.* (a cura di), *Le misure patrimoniali contro la criminalità organizzata*, Milano, 2010.
- NICASTRO, G., *Novità in tema di gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati nel procedimento di prevenzione*, in O. MAZZA - F. VIGANÒ (a cura di), *Il pacchetto sicurezza 2009: commento al D.l. 23 febbraio 2009, n. 11 conv. in Legge 23 aprile 2009, n. 38 e alla Legge 15 luglio 2009, n. 94*, Torino, 2009.
- DI NICOLA, A., *Contro la criminalità organizzata in Europa: una prima valutazione delle politiche penali ed extrapenali*, Milano, 2011.
- DI NICOLA, A., *La criminalità economica organizzata. Le dinamiche dei fenomeni, una nuova categoria concettuale e le sue implicazioni di policy*, Milano, 2006.
- DI NICOLA, A., *La regolazione dei mercati e la riduzione della loro vulnerabilità alle infiltrazioni criminali: il crime proofing della legislazione*, in G. FIANDACA - C. VISCONTI (a cura di), *Scenari di mafia. Orizzonte criminologico e innovazioni normative*, Torino, 2010.
- NOBILI, M., *Le “informazioni” della pubblica sicurezza e la prova nel processo di prevenzione*, in CNPDS (a cura di), *Le misure di prevenzione. Atti del convegno di Alghero del 1974*, Milano, 1975, p. 237 ss.
- NOTARO, D., *Art. 416-bis c.p. e “metodo mafioso”, tra interpretazione e riformulazione del dettato normativo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 4, 1999, p. 1475 ss.
- NUNZI, A., *Dichiarazione del Consiglio Europeo sulla lotta al terrorismo del 25 marzo 2004: le iniziative di Europol e le iniziative di coordinamento*, in M. BARILLARO (a cura di),

- Terrorismo e crimini contro lo Stato: legislazione attuale e azioni di contrasto*, Milano, 2005.
- NUNZI, A., *La Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale*, in M. C. BASSIOUNI (a cura di), *La cooperazione internazionale per la prevenzione e la repressione della criminalità organizzata e del terrorismo*, Milano, 2005.
- NUVOLONE, P., *Misure di prevenzione e misure di sicurezza*, *Enc. dir.*, vol. XXVI, Milano, 1976, p. 632 ss.
- NUVOLONE, P., *Relazione introduttiva*, in CNPDS (a cura di), *Le misure di prevenzione. Atti del convegno di Alghero del 1974*, Milano, 1975, p. 15 ss.
- ORLANDI, R., *Il processo penale e la criminalità organizzata, incontro di studio sul tema: Criminalità organizzata: aspetti sostanziali e processuali*, Roma, 2004, p. 1.
- ORLANDI, R., *Inchieste preparatorie nei procedimenti di criminalità organizzata: una riedizione dell'inquisitio generalis?*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, vol. 02, 1996.
- PACE, A., *Libertà costituzionale (dir. cost.)*, *Enc. del dir.*, vol. XXIV, Milano, 1974, p. 302 ss.
- PACI, C. G., *Osservazioni sull'ammissibilità del concorso eventuale nel reato di associazione a delinquere di tipo mafioso*, in *Cass. pen.*, 1995, p. 542 ss.
- PADOVANI, T., *Bene giuridico e delitti politici. Contributo alla critica ed alla riforma del titolo I libro II c.p.*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1982, p. 1 ss.
- PADOVANI, T., *Il concorso dell'associato nei delitti scopo*, in CNPDS (a cura di), *I reati associativi [atti del Convegno svoltosi a Courmayeur, 10-12 ottobre 1997]*, Milano, 1998.
- PADOVANI, T., *Un intervento normativo scoordinato che investe anche i delitti contro lo Stato*, in *Guida al diritto - Il Sole-24 ore*, 14, 2006, p. 23 ss.
- PAGLIARO, A., *Aspetti giuridici della prevenzione*, in *Indice pen.*, 1976, p. 9 ss.
- PALAZZO, F. C., *La recente legislazione penale*, 3^a, Padova, 1985.
- PALMA, I., *La legislazione antimafia dopo la legge 15 luglio 2009, n. 9*, in *Riv. pen.*, 2, 2010.
- PANZANI, L., *La natura della confisca nel sistema delle misure di prevenzione*, in *Fallimento*, 11, 1997, p. 1053 ss.
- PAPA, M., *Repressione del crimine organizzato: incertezze italiane e prospettive transnazionali*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 7, 2002, p. 797 ss.
- PARLATO, L., *Acquisizione a fini di prova di sentenze irrevocabili e utilizzazione delle risultanze di fatti emergenti dalle motivazioni*, in *Cass. pen.*, 12, 1996, p. 3673 ss.
- DE PASCALIS, P., *Il problema della disciplina del verbale illustrativo in rapporto alla figura dei testimoni di giustizia (art. 16-quater d.l. 15 gennaio 1991, n. 8)*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 4, 2004, p. 1263 ss.
- PATALANO, V., *Criminalità transnazionale e definizione della criminalità organizzata: il requisito dell'organizzazione*, Torino, 2003.
- PATALANO, V., *L'associazione per delinquere*, Napoli, 1971.
- PATALANO, V., *Nuove strategie per la lotta al crimine organizzato transnazionale*, Torino, 2003.
- PATANÉ, M., *Il maxiprocesso in appello in seguito a rinvio e in costanza di indagini parallele*, in G. TINEBRA et alt. (a cura di), *Fenomenologia del maxiprocesso: venti anni di esperienze*, Milano, 2011, pp. 139–146.
- PAVANELLO, E., *La responsabilità dell'imprenditore contiguo alla mafia*, in L. PICOTTI et alt. (a cura di), *I reati associativi: paradigmi concettuali e materiale probatorio. Un contributo all'analisi e alla critica del diritto vivente*, Padova, 2005.

- PAVARINI, M., *Le fattispecie soggettive di pericolosità nelle ll. 27 dicembre 1956, n. 1423 e 31 maggio 1965, n. 575*, in CNPDS (a cura di), *Le misure di prevenzione. Atti del convegno di Alghero del 1974*, Milano, 1975, p. 283 ss.
- PELISSERO, M., *Reato politico e flessibilità delle categorie dogmatiche*, Napoli, 2000.
- PENNISI, A., *La struttura del processo penale nel codice del 1930 e successive modificazioni; la connessione dei reati; l'economia processuale; l'unitarietà della vicenda criminale oggetto del processo*, in G. TINEBRA et alt. (a cura di), *Fenomenologia del maxiprocesso: venti anni di esperienze*, Milano, 2011, pp. 61–68.
- PERDUCA, A., *Terrorismo: con la Convenzione di Varsavia obiettivo su giurisdizione e reati connessi*, in *Guida al Diritto*, 30, 2005, p. 126 ss.
- PETRINI, D., *La natura giuridica delle misure di prevenzione*, in C.S.M. (a cura di), *Nuove forme di prevenzione della criminalità organizzata. Gli strumenti di aggressione dei profitti e le misure di prevenzione - Quaderni del C.S.M.*, Roma, 1998 (104).
- PETRINI, D., *La prevenzione inutile*, Napoli, 1996.
- PIATTOLI, B., *La cooperazione giudiziaria nella Convenzione di Palermo: estradizione e assistenza giudiziaria*, in E. ROSI (a cura di), *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. la Convenzione ONU di Palermo*, Milano, 2007, p. 33 ss.
- PICCIOTTO, G., *Il regime della prova nel procedimento di prevenzione*, in *Giurisprudenza di merito*, 12, 2004, p. 2538 ss.
- PIEMONTESE, C., *Commento all'art 1 del d.l. 18 ottobre n. 374*, in *Legisl. pen.*, 2002, p. 777 ss.
- PIGNATELLI, A., *Tutela e garanzia in tema di riforma dei reati associativi*, in CRS (a cura di), *Beni e tecniche della tutela penale*, Milano, 1987.
- PIGNATONE, G., *L'invisibilità economica di cosa nostra ed il contrasto al riciclaggio di denaro mafioso*, in C. PARANO - A. CENTONZE (a cura di), *L'attività di contrasto alla criminalità organizzata: lo stato dell'arte*, Milano, 2005.
- PIGNATONE, G., *Le recenti modifiche alle misure di prevenzione patrimoniali e il loro impatto applicativo*, in G. FIANDACA - C. VISCONTI (a cura di), *Scenari di mafia. Orizzonte criminologico e innovazioni normative*, Torino, 2010.
- PIOLETTI, A., *Terrorismo, quelle black list di Onu e Ue Stop al rischio di prove legali anomale*, in *Dir. e giust.*, 37, 2006, p. 80 ss.
- PIRACCINI, P., *Gli standard probatori per l'applicazione del sequestro e della confisca tra modelli di prevenzione e di repressione*, in G. FIANDACA - C. VISCONTI (a cura di), *Scenari di mafia. Orizzonte criminologico e innovazioni normative*, Torino, 2010.
- POLIDORI, C. M., *Il terrorismo internazionale negli ordinamenti giuridici dei paesi occidentali e i relativi strumenti di cooperazione giudiziaria e di polizia*, 2006, consultato il 11 febbraio 2012, in www.difesa.it/.
- PONZETTA, F., *Facoltà di non rispondere dell'imputato di procedimento connesso e applicabilità della disciplina acquisitiva ex art. 500 comma 4 c.p.p.*, in *Cass. pen.*, 4, 2004, p. 1375 ss.
- PUGLISI, G., *Davvero una svolta la legge sulla confisca dei beni mafiosi?*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 4, 1996, p. 420 ss.
- PUGLISI, G. B., *Il procedimento di prevenzione*, in C.S.M. (a cura di), *Nuove forme di prevenzione della criminalità organizzata. Gli strumenti di aggressione dei profitti e le misure di prevenzione - Quaderni del C.S.M.*, Roma, 1998 (104).
- PULEIO, F., *Attualità e modelli di analisi del fenomeno. La realtà nella Sicilia Sud-Orientale: la provincia di Catania*, in C. PARANO - A. CENTONZE (a cura di), *L'attività di contrasto alla criminalità organizzata: lo stato dell'arte*, Milano, 2005.

- PULITANÒ, D., *Rigore e premio nella risposta alla criminalità organizzata*, in CNPDS (a cura di), *I reati associativi [atti del Convegno svoltosi a Courmayeur, 10-12 ottobre 1997]*, Milano, 1998.
- PULITANÒ, D., *Sui rapporti tra diritto penale sostanziale e processo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 3, 2005, p. 951 ss.
- REALE, A., *Aggravante speciale di cui all'art. 7 l. n. 203 del 1991 e condotte associative di tipo mafioso c.d. esterne: concorso esterno in associazione mafiosa e favoreggiamento personale aggravato*, in *Giurisprudenza di merito*, 4-5, 2002, p. 1036 ss.
- REEVE, S., *I nuovi sciacalli: Osama bin Laden e le strategie del terrorismo*, Milano, 2001.
- RENON, P., *L'incidente probatorio «allargato» all'esame della Corte costituzionale: verso un contraddittorio senza oralità?*, in *Cass. pen.*, 12, 2000, p. 3219.
- RISPOLI, V., *Traffico di sostanze stupefacenti: anche lo stabile acquirente partecipa all'associazione a delinquere*, in *Dir. e giust.*, 2010, p. 110 ss.
- RIZZARDI, B., *La verifica probatoria delle fattispecie associative: un'analisi casistica in tema di artt. 74 d.P.R. 309/1990 e 270 bis c.p.*, in L. PICOTTI et al. (a cura di), *I reati associativi: paradigmi concettuali e materiale probatorio. Un contributo all'analisi e alla critica del diritto vivente*, Padova, 2005.
- ROBERTI, F., *Il coordinamento delle indagini in materia di delitti commessi con finalità di terrorismo*, in G. MELILLO et al. (a cura di), *Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata*, Milano, 2004.
- ROMANO, B., *Le apparenti deroghe all'art. 115 c.p. alla luce del principio di specialità e le differenze tra accordo non punibile, concorso di persone e reato associativo*, in *Cass. pen.*, 12, 1997, p. 3387 ss.
- ROMANO, M., *Dichiarazioni dei collaboratori di giustizia rese oltre i 180 giorni dall'inizio della collaborazione*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 11, 2009, p. 1403 ss.
- ROMANO, M., *Il codice Rocco e i lineamenti di una riforma del diritto penale politico*, in *La questione crim.*, 1981, p. 145 ss.
- ROMANO, M., *Sull'interpretazione dell'art. 500 comma 4 c.p.p. e dell'art. 195 comma 4 c.p.p.*, in *Giurisprudenza di merito*, 12, 2003, p. 2507.
- ROMANO, S., *Anatomia del terrore: colloquio con Guido Olimpio*, Milano, 2004.
- RONZITTI, N., *Europa e terrorismo internazionale: analisi giuridica del fenomeno e convenzioni internazionali*, Milano, 1992.
- RONZITTI, N., *L'adattamento del diritto interno al diritto internazionale, Introduzione al diritto internazionale*, Torino, 2004, p. 197 ss.
- ROSI, E., *Disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 2, 2002, p. 150 ss.
- ROSI, E., *La guerra, la guerriglia e il terrorismo: tutte le ambiguità di una norma oscura*, in *Dir. e giust.*, 6, 2005, p. 84 ss.
- ROSI, E., *Le linee guida della Convenzione di Palermo e la legge italiana di ratifica*, in E. ROSI (a cura di), *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. la Convenzione ONU di Palermo*, Milano, 2007, p. 33 ss.
- ROSI, E., *Terrorismo internazionale: anticipazione della tutela penale e garanzie giurisdizionali*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 4, 2008, p. 446 ss.
- ROSI, E., *Terrorismo internazionale: le nuove norme interne di prevenzione e repressione*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 2, 2002, p. 143 ss.
- ROVITO, P. L., *Mentalità emergenziale e crimine organizzato: profili storici*, in S. MOCCIA (a cura di), *Criminalità organizzata e risposte ordinamentali*, Napoli, 1999.

- RUGGIERO, R. A., *I discutibili confini dell'inutilizzabilità delle dichiarazioni tardive dei "collaboratori di giustizia,"* in *Cass. pen.*, 6, 2009, p. 2287 ss.
- RUGGIERO, V., *Economie sporche. L'impresa criminale in Europa*, Torino, 1996.
- RUSSO, P., *Individuazione e qualificazione delle condotte associative: esame di casi problematici e tecniche probatorie*, relazione dattiloscritta per l'incontro di studio sul tema: "Il contrasto alla criminalità organizzata: evoluzione del fenomeno e nuovi strumenti investigativi", organizzato dal C.S.M. a Roma, 19-21 ottobre 2009.
- SACCUCCI, A., *Lotta contro il crimine organizzato*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 3, 2001, p. 388 ss.
- SAGLIA, S., *Osservazioni in tema di concorso eventuale nel reato di associazione di tipo mafioso*, in *Giust. pen.*, vol. II, 1992, p. 306.
- SALAZAR, L., *Il quadro dei rapporti giurisdizionali con l'estero tra norme convenzionali, fonti "derivate" UE e tessuto codicistico*, relazione dattiloscritta per l'incontro di studi sul tema: "Gli strumenti di contrasto patrimoniale alla criminalità organizzata transnazionale nella legislazione comunitaria e nella legislazione interna", organizzato dal C.S.M. a Roma, tra il 6 e l'8 ottobre 2008.
- SALAZAR, L., *L'Unione europea e la lotta alla criminalità organizzata da Maastricht ad Amsterdam*, in *Documenti giustizia*, 4-6, 1999, p. 407 ss.
- SALAZAR, L., *L'Unità di cooperazione giudiziaria "Eurojust" in seno al Trattato di Nizza*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2001, p. 803 ss.
- SALAZAR, L., *La costruzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia dopo il Consiglio europeo di Tampere*, in *Cass. pen.*, 4, 2000, p. 1114 ss.
- SALVINI, G., *L'associazione finalizzata al terrorismo internazionale: problemi di definizione e prova della finalità terroristica*, in *Cass. pen.*, 10, 2006, p. 3366 ss.
- SANTINO, U., *Breve storia della mafia e dell'antimafia*, Trapani, 2008.
- SANTINO, U., *Dalla mafia alle mafie: scienze sociali e crimine organizzato*, Soveria Mannelli, 2006.
- SANTINO, U., *Mafie e globalizzazione*, Trapani, 2007.
- SANTINO, U., *Modello mafioso e globalizzazione*, in M. A. PIRRONE - VACCARO (a cura di), *I crimini della globalizzazione*, Trieste, 2002, p. 81 ss.
- SAUL, B., *The Legal Response of the League of Nations to Terrorism*, in *Journal International of Criminal Justice*, 4, 2006, pp 78-102.
- SAVONA, E. U., *Le organizzazioni criminali in Europa viste dall'esperienza italiana*, in G. FIANDACA - C. VISCONTI (a cura di), *Scenari di mafia. Orizzonte criminologico e innovazioni normative*, Torino, 2010.
- SAVONA, E. U., *Processi di globalizzazione e criminalità organizzata transnazionale*, relazione presentata al convegno: "La questione criminale nella società globale", Napoli, 10-12 dicembre 1998.
- SAVONA, E. U., *Voce "criminalità organizzata,"* *Enciclopedia del Novecento*, Roma, 1998, p. 422 ss.
- SCAGLIONE, A., *Le dichiarazioni rese dal collaboratore di giustizia: aspetti problematici, nel senso della piena utilizzabilità delle dichiarazioni nuove rese dal collaboratore di giustizia nella sede dibattimentale*, in *Foro it.*, 2003, p. 288 ss.
- SCALFATI, A.; FILIPPI, L.; CORTESI, M. F., *Novità sulle misure di prevenzione, Il decreto sicurezza: d.l. n. 92/2008 convertito con modifiche in Legge n. 125/2008*, Torino, 2008.
- SCARPINATO, R., *La dimensione imprenditoriale della criminalità organizzata e le sue nuove forme di manifestazione: l'analisi sociologica, l'accertamento giudiziario e l'applicabilità della normativa di prevenzione ai nuovi fenomeni criminali*, relazione

- per l'incontro di studio sul tema: "Le misure di prevenzione patrimoniali", organizzato dal C.S.M. a Roma nei giorni 28-29 aprile 2005.
- SERRANÒ, A., *Le armi razionali contro il terrorismo contemporaneo: la sfida delle democrazie di fronte alla violenza terroristica*, Milano, 2009.
- SGUBBI, F., *Le "misure di prevenzione" nei principali ordinamenti dell'Europa continentale*, in CNPDS (a cura di), *Le misure di prevenzione. Atti del convegno di Alghero del 1974*, Milano, 1975, p. 317 ss.
- SICILIANO, F., *Il concorso eventuale nel reato associativo dopo la sentenza della Corte di Cassazione, Sezioni Unite, 5 ottobre 1994*, in *Giust. pen.*, vol. II, 1995, p. 522.
- SICURELLA, R., *Il titolo VI del trattato di Maastricht e il diritto penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1997, p. 1307 ss.
- SILVERIO, A., *Guerriglia o terrorismo? Alcune osservazioni di diritto internazionale*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 10, 2005, p. 1272 ss.
- SIRACUSANO, D., *Oralità e contraddittorio nei processi di criminalità organizzata*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 11, 1997, p. 1303 ss.
- SIRACUSANO, D., *Reati associativi e processo penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 4, 1997, p. 1085 ss.
- SIRACUSANO, D., *Reati associativi e processo penale*, in CNPDS (a cura di), *I reati associativi [atti del Convegno svoltosi a Courmayeur, 10-12 ottobre 1997]*, Milano, 1998.
- SIRACUSANO, D., *Relazione introduttiva*, in G. INSOLERA - G. GIOSTRA (a cura di), *Lotta alla criminalità organizzata: gli strumenti normativi [atti della Giornata di studio, Macerata, 13 maggio 1993]*, Milano, 1995.
- SIRACUSANO, F., *Il concorso esterno e le fattispecie associative*, in *Cass. pen.*, 1993, p. 1870 ss.
- SOTIS, C., *Diritto comunitario e giudice penale*, in *Il corriere del merito. Le rassegne - Numero speciale*, 2, 2008, p. 1 ss.
- SOTIS, C., *Il caso Pupino: profili sostanziali*, in F. SGUBBI - V. MANES (a cura di), *L'interpretazione conforme al diritto comunitario in materia penale: atti del convegno svoltosi presso la Scuola Superiore di Studi Giuridici dell'Università di Bologna, 31 marzo 2006*, Bologna, 2007, p. 33 ss.
- SOTIS, C., *Il diritto senza codice: uno studio sul sistema penale europeo vigente*, Milano, 2007.
- SOTIS, C., *Le novità in tema di diritto penale europeo*, in P. BILANCIA - M. D'AMICO (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2009.
- SPAGNA MUSSO, E., *Diritto costituzionale*, Padova, 1992.
- SPAGNOLO, G., *Criminalità organizzata e reati associativi: problemi e prospettive*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1998, p. 1162 ss.
- SPAGNOLO, G., *Dai reati meramente associativi ai reati a struttura mista*, in CRS (a cura di), *Beni e tecniche della tutela penale*, Milano, 1987.
- SPAGNOLO, G., *L'associazione di tipo mafioso*, Padova, 1984.
- SPAGNOLO, G., *L'associazione di tipo mafioso*, IV, Padova, 1993.
- SPAGNOLO, G., *L'associazione di tipo mafioso*, V, Padova, 1997.
- SPAGNOLO, G., *Reati associativi: prospettive di riforma*, in CNPDS (a cura di), *I reati associativi [atti del Convegno svoltosi a Courmayeur, 10-12 ottobre 1997]*, Milano, 1998.
- SPANGHER, G., *Il nuovo processo penale e il maxiprocesso: l'impianto originario del codice e le modifiche al cod. proc. pen. del 1991 per consentire la promozione e la celebrazione dei maxiprocessi*, in G. TINEBRA et al. (a cura di), *Fenomenologia del maxiprocesso: venti anni di esperienze*, Milano, 2011, pp. 69-74.

- SPANGHER, G., *L'adeguamento del sistema processuale*, in M. BARILLARO (a cura di), *Terrorismo e crimini contro lo Stato: legislazione attuale e azioni di contrasto*, Milano, 2005.
- SPASARI, M., *Dalla fattispecie plurisoggettiva eventuale al concorso nel medesimo reato, Scritture in memoria di Renato Dell'Andro*, vol. II, Bari, 1994.
- SPATARO, A., *Le forme attuali di manifestazione del terrorismo nella esperienza giudiziaria: implicazioni etniche, religiose e tutela dei diritti umani*, in C. DE MAGLIE - S. SEMINARA (a cura di), *Terrorismo internazionale e diritto penale*, Padova, 2007.
- SPATARO, A.; MELILLO, G., *Senza la creazione di una Procura Nazionale a rischio il coordinamento tra gli Uffici*, in *Guida al Diritto*, 33, 2005, p. 49 ss.
- DI STASIO, C., *La lotta multilivello al terrorismo internazionale: garanzia di sicurezza versus tutela dei diritti fondamentali*, Milano, 2010.
- DE STEFANO, C.; PIACENTINI, L.; TRENTO, I. S., *I nuovi scenari del terrorismo internazionale di matrice jihadista: multidimensionalità e variabilità del fenomeno, tipologia degli attentatori, modelli di prevenzione e contrasto*, Soveria Mannelli, 2011.
- STEMPERINI, T., *In tema di concorso esterno in associazione di tipo mafioso*, in *Giur. It.*, vol. II, 1995, p. 283 ss.
- STORTONI, L., *Profili costituzionali delle fattispecie penali previste dalla l. 27 dicembre 1956, n. 1423*, in CNPDS (a cura di), *Le misure di prevenzione. Atti del convegno di Alghero del 1974*, Milano, 1975, p. 337 ss.
- TAGLIARINI, F., *Le misure di prevenzione contro la mafia*, in CNPDS (a cura di), *Le misure di prevenzione. Atti del convegno di Alghero del 1974*, Milano, 1975, p. 363 ss.
- TAMPIERI, L., *Il "concorso esterno" nell'associazione per delinquere*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 3, 1996, p. 329 ss.
- TARELLO, G., *Organizzazione giuridica e società moderna*, in G. AMATO - A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1986.
- TODARO, G., *Note in tema di "provata condotta illecita" ai sensi dell'art. 500, commi 4 e 5 c.p.p.*, in *Cass. pen.*, 2, 2009, p. 593 ss.
- TONINI, P., *Il diritto al silenzio tra giusto processo e disciplina di attuazione*, in *Cass. pen.*, 2002, p. 835 ss.
- TURONE, G., *Il delitto di associazione mafiosa*, Milano, 1995.
- TURONE, G., *Il delitto di associazione mafiosa*, Milano, 2008.
- TURONE, G., *Mafia*, in G. VASSALLI (a cura di), *Dizionario di diritto e procedura penale*, Milano, 1986.
- ULTIMO, *La lotta anticrimine. Intelligence e azione*, Roma, 2006.
- VALIANTE, M., *Il reato associativo*, Milano, 1990.
- VALSECCHI, A., *Il problema della definizione di terrorismo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 4, 2004, p. 1127 ss.
- VALSECCHI, A., *La prova del delitto di associazione con finalità di terrorismo internazionale*, in *Corriere del Merito*, 5, 2007, p. 622 ss.
- VALSECCHI, A., *Misure urgenti per il contrasto al terrorismo internazionale. Brevi osservazioni di diritto penale sostanziale*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 2005, p. 1224 ss.
- VALSECCHI, A., *Partecipazione e concorso eventuale nelle associazioni per delinquere diverse dall'associazione mafiosa*, in L. PICOTTI et alt. (a cura di), *I reati associativi: paradigmi concettuali e materiale probatorio. Un contributo all'analisi e alla critica del diritto vivente*, Padova, 2005.

- VALSECCHI, A., *Sulla definizione di terrorismo in “tempo di guerra”. Nota a Tribunale di Napoli, Ufficio G.i.p., 23 giugno 2011, Giud. Guardiano*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 2012.
- VASSALLI, G., *Misure di prevenzione e diritto penale, Studi in onore di Biagio Petrocelli*, vol. III, Milano, 1972.
- VENEZIANO, G. A., *Indipendenza del p.m., segreto investigativo e protezione dei pentiti (a proposito della sentenza n. 420 del 1995 della Corte costituzionale)*, in *Cass. pen.*, 4, 1996, p. 1038 ss.
- DE VERO, G., *I reati associativi nell’odierno sistema penale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1998, p. 385 ss.
- DE VERO, G., *Il concorso esterno in associazione mafiosa tra incessante travaglio giurisprudenziale e perdurante afasia legislativa*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 11, 2003, p. 1325 ss.
- DE VERO, G., *La circostanza aggravante del metodo e del fine di agevolazione mafiosi: profili sostanziali e procedurali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1, 1997, p. 42 ss.
- DE VERO, G., *Reati associativi nell’odierno sistema penale*, in CNPDS (a cura di), *I reati associativi [atti del Convegno svoltosi a Courmayeur, 10-12 ottobre 1997].*, Milano, 1998.
- DE VERO, G., *Tutela dell’ordine pubblico e reati associativi*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1993, p. 95 ss.
- DE VERO, G., *Tutela penale dell’ordine pubblico. Itinerari ed esiti di una verifica dogmatica e politico-criminale*, Milano, 1988.
- VERRINA, G., *Il concorso esterno e l’associazione per delinquere di stampo mafioso*, in *Giur. It.*, 7, 1995.
- VERRINA, G., *Il concorso esterno e l’associazione per delinquere di stampo mafioso*, in *Giur. It.*, vol. II, 1995, p. 409 ss.
- VIGANÒ, F., *Il contrasto al terrorismo di matrice islamico-fondamentalistica: il diritto penale sostanziale*, in C. DE MAGLIE - S. SEMINARA (a cura di), *Terrorismo internazionale e diritto penale*, Padova, 2007.
- VIGANÒ, F., *Introduzione*, in L. PICOTTI *et alt.* (a cura di), *I reati associativi: paradigmi concettuali e materiale probatorio: un contributo all’analisi e alla critica del diritto vivente*, Padova, 2005.
- VIGANÒ, F., *Oltre l’art. 416-bis: qualche riflessione sull’associazione con finalità di terrorismo*, in G. FIANDACA - C. VISCONTI (a cura di), *Scenari di mafia. Orizzonte criminologico e innovazioni normative*, Torino, 2010.
- VIGANÒ, F., *Profili di diritto penale sostanziale dell’azione di contrasto al terrorismo*, relazione dattiloscritta per l’incontro di formazione organizzato dal C.S.M. a Roma il 14 aprile 2005.
- VIGANÒ, F., *Riflessioni conclusive in tema di “diritto penale giurisprudenziale”, “partecipazione” e “concorso esterno,”* in L. PICOTTI *et alt.* (a cura di), *I reati associativi: paradigmi concettuali e materiale probatorio. Un contributo all’analisi e alla critica del diritto vivente*, Padova, 2005.
- VIGANÒ, F., *Riflessioni in tema di terrorismo internazionale e diritto penale*, in *Il corriere del Merito*, 4, 2005, p. 427 ss.
- VIGANÒ, F., *Terrorismo di matrice islamica fondamentalistica e art. 270-bis c.p. nella recente esperienza giurisprudenziale*, in *Cass. pen.*, 2007, p. 3953 ss.
- VIGANÒ, F., *Terrorismo, guerra e sistema penale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2006, p. 648 ss.
- VIGNA, P. L., *La finalità di terrorismo ed eversione*, Milano, 1981.

- VIGNA, P. L., *Reati associativi e processo penale*, in CNPDS (a cura di), *I reati associativi [atti del Convegno svoltosi a Courmayeur, 10-12 ottobre 1997]*, Milano, 1998.
- VILLONI, O., *Il reato di associazione sovversiva con finalità di terrorismo internazionale e la nozione di terrorismo negli strumenti normativi e nelle convenzioni internazionali*, in *Giurisprudenza di merito*, 6, p. 1353.
- VINCIGUERRA, S., *I reati associativi nell'esperienza giuridica europeo continentale*, in CNPDS (a cura di), *I reati associativi [atti del Convegno svoltosi a Courmayeur, 10-12 ottobre 1997]*, Milano, 1998.
- VIOLANTE, L., *Il nuovo processo penale e la criminalità mafiosa*, in *Giur. It.*, vol. 2, 1991.
- VIOLANTE, L., *In nuovo processo penale e la criminalità mafiosa*, in *Giurisprudenza italiana*, 2, 1991, p. s/p.
- VIOLANTE, L., *La repressione del dissenso politico nell'Italia liberale: stati d'assedio e giustizia militare*, in *Riv. storia cont.*, p. 489 ss.
- VISCONTI, C., *Contiguità alla mafia e responsabilità penale*, Torino, 2003.
- VISCONTI, C., *I reati associativi tra diritto vivente e ruolo della dottrina*, in L. PICOTTI *et alt.* (a cura di), *I reati associativi: paradigmi concettuali e materiale probatorio. Un contributo all'analisi e alla critica del diritto vivente*, Padova, 2005.
- VISCONTI, C., *Il tormentato cammino del concorso esterno nel reato associativo*, in *Foro it.*, vol. II, 1994, p. 561 ss.
- VISCONTI, C., *La punibilità della contiguità alla mafia tra tradizione (molta) ed innovazione (poca)*, in *Cass. pen.*, 5, 2002, p. 1854 ss.
- VISCONTI, C., *Sui modelli di incriminazione della contiguità alle organizzazioni criminali nel panorama europeo: appunti per un'auspicabile (ma improbabile?) riforma "possibile"*, in G. FIANDACA - C. VISCONTI (a cura di), *Scenari di mafia. Orizzonte criminologico e innovazioni normative*, Torino, 2010.
- ZAFFARONI, E. R., *Il crimine organizzato: una categorizzazione fallita*, in S. MOCCIA (a cura di), *Criminalità organizzata e risposte ordinamentali*, Napoli, 1999.
- ZAMAGNI, S., *Mercati illegali e mafie. L'economia del crimine organizzato*, Bologna, 1983.
- ZUCCALÀ, G., *Profili del delitto di attentato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1977, p. 1225.
- ZUCCALÀ, G., *Sul preteso principio di necessaria offensività*, *Studi in memoria di G. Delitala*, vol. III, Milano, 1984, p. 1689 ss.

ELENCO DELLE SENTENZE CITATE

- Corte d'Assise di Viterbo, 11 novembre 1966, Nona, in *Riv. pen.*, 1967, II, p. 428:
Corte ass. di Lecce, 23 luglio 1968, Bartolomeo ed altri, in *Foro it.*, 1969, II, cc 394-596 e spec. 431-432
Tribunale di Locri, 2 ottobre 1970, Zappia ed altri
Tribunale di Reggio Calabria (G.I.), 16 luglio 1978, De Stefano + 59, inedita
Tribunale di Milano - Ufficio indagini preliminari, 24 gennaio 2005, in *Cass. pen.*, p. 305 ss.
Tribunale di Milano - Ufficio indagini preliminari, 24 gennaio 2005
Tribunale di Brescia - Ufficio indagini preliminari, 31 gennaio 2005, in *Foro it.*, 2005, II, c. 218 ss.
Corte ass. app. Milano, 28 novembre 2005, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2006, p. 1097 ss.
Corte ass. app. Milano, 5 novembre 2007.
- Cass., 31 marzo 1939, Maria, in *Giust. pen.*, 1940, II, c. 90
Cass., 6 ottobre 1965 (ud. 22 giugno 1965), Albovino, CED Rv. 099917
Cass., 6 ottobre 1965 (ud. 22 giugno 1965), Albovino, CED Rv. 099917
Cass., Sez. III, 12 maggio 1967, Cravotta, in *Cass. pen. mass. ann.*, 1968, p. 927, m. 1395
Cass. pen., Sez. I, 14 febbraio 1968, n. 261, CED Rv. 108405.
Cass. pen., Sez. I, 27 novembre 1968, n. 1569, in *Arch. pen.*, 1970, II, 8.
Cass. pen., Sez. I, 29 ottobre 1969, n. 1458, CED Rv. 113791.
Cass. SS. UU. penali, 18 marzo 1970, n. 1, in *Giust. pen.*, 1971, II, 328-329.
Cass., Sez. II, 23 marzo 1970, Ambrogio, in *Cass. pen. mass. ann.*, 1972, p. 131, m. 157
Cass., 16 dicembre 1971, Di Maio, in *Cass. pen. mass. ann.*, 1973, p. 204, m. 184
Cass., 25 giugno 1973, Mazzaferro, in *Cass. pen. mass. ann.*, 1974, p. 1373, m. 2197.
Cass., Sez. I, 12 novembre 1974, CED Rv. 130222-23, in *Giust. pen.*, 1976, III, cc. 151 ss .
Cass. pen., Sez. I, 29 giugno 1979, n. 2091, in *Riv. pen.*, 1980, p. 292.
Cass. pen., Sez. VI, 18 aprile 1980, n. 12266, in *Cass. pen.*, 1982, p. 769.
Cass. pen., Sez. IV, 26 settembre 1980, n. 1496, in *Riv. pen.*, 1981, p. 447.
Cass. pen., Sez. I, 3 febbraio 1986, n. 682, CED Rv. 172606.
Cass. pen., Sez. I, 11 luglio 1987, n. 11382, CED Rv. 176946.
Cass. pen., Sez. V, 10 novembre 1995, n. 12591, CED Rv. 203948.
Cass. SS. UU. penali, 23 novembre 1995, n. 2110, CED Rv. 203769.
Cass. pen., Sez. VI, 30 gennaio 1996, n. 561, in *Cass. pen.*, 1997, p. 1332 ss.
Cass. pen., Sez. VI, 1 marzo 1996, n. 973, CED Rv. 204785.
Cass. pen., Sez. V, 26 maggio 1998, n. 3292, CED Rv. 212161.
Cass. pen., Sez. VI, 25 settembre 1998, n. 10725, CED Rv. 211743.
Cass. pen., Sez. VI, 24 febbraio 1999, n. 737, CED Rv. 214311.
Cass. pen., Sez. I, 27 febbraio 2002, CED Rv. 221834.
Cass. pen., Sez. VI, 1 luglio 2003, n. 36776, CED Rv. 226049.
Cass. SS. UU. penali, 22 marzo 2005, n. 17706, CED Rv. 230895.
Cass. pen., Sez. I, 21 giugno 2005, n. 35427, CED Rv. 232280.
Cass. SS. UU. penali, 12 luglio 2005, n. 33748, in *Cass. pen.*, 2005, p. 3732 ss.

Cass. pen., Sez. I, 21 dicembre 2005, n. 7258.
Cass. pen., Sez. IV, 21 aprile 2006, n. 22824, CED Rv. 234576.
Cass. pen., Sez. II, 25 maggio 2006, n. 24994, CED Rv. 234345.
Cass. pen., Sez. I, 15 giugno 2006, n. 30824, CED Rv. 234182.
Cass. pen., Sez. I, 11 ottobre 2006, n. 1072, CED Rv. 235289.
Cass. pen., Sez. IV, 7 febbraio 2007, n. 25471, CED Rv. 237002.
Cass. pen., Sez. IV, 29 aprile 2008, n. 23518, CED Rv. 240843.
Cass. pen., Sez. I, 9 dicembre 2008, n. 1849, CED Rv. 242726.
Cass. SS. UU. penali, 13 gennaio 2009, n. 1149.
Cass. pen., Sez. I, 21 gennaio 2009, n. 8451, CED Rv. 243199.
Cass. pen., Sez. I, 18 febbraio 2009, n. 10758, CED Rv. 242897.
Cass. pen., Sez. VI, 17 giugno 2009, n. 40505, CED Rv. 245282.

Corte cost., 5 giugno 1956, n. 1, in *Gazzetta Ufficiale*, n. 146 del 14 giugno 1956.
Corte cost., 14 giugno 1956, n. 2, in *Giur. cost.*, 1956, p. 561.
Corte cost., 19 giugno 1956, n. 11, in *Giur. cost.*, 1956, p. 616.
Corte cost., 15 gennaio 1959, n. 3, in *Gazzetta Ufficiale*, n. 26 del 31 gennaio 1959.
Corte cost., 20 aprile 1959, n. 27, in *Giur. cost.*, 1959, p. 360.
Corte cost., 21 giugno 1960, n. 45, in *Giur. cost.*, 1960, p. 683.
Corte cost., 28 dicembre 1962, n. 126, in *Giur. cost.*, 1962, p. 1545.
Corte cost., 4 marzo 1964, n. 23, in *Giur. cost.*, 1964, p. 200 ss.
Corte cost., 20 giugno 1964, n. 68, in *Riv. pen.*, 1964, II, p. 797 ss.
Corte cost., 14 giugno 1966, n. 75, in *Gazzetta Ufficiale*, n. 156 del 25 giugno 1966.
Corte cost., 27 febbraio 1969, n. 32, in *Gazzetta Ufficiale*, n. 78 del 26 marzo 1969.
Corte cost., 20 maggio 1970, n. 76, in *Foro it.*, 1970, I, p. 1531.
Corte cost., 24 marzo 1971, n. 66, in *Gazzetta Ufficiale*, n. 87 del 7 aprile 1971.
Corte cost., 18 luglio 1973, n. 142, in *Giur. cost.*, 1973, I, 1413.
Corte cost., 9 gennaio 1974, n. 3, in *Gazzetta Ufficiale*, n. 15 del 16 gennaio 1974.
Corte cost., 20 marzo 1975, n. 69, in *Gazzetta Ufficiale*, n. 88 del 25 marzo 1975.
Corte cost., 7 maggio 1975, n. 113, in *Gazzetta Ufficiale*, n. 140 del 28 maggio 1975.
Corte cost., 13 aprile 1977, n. 64, in *Gazzetta Ufficiale*, n. 113 del 27 aprile 1977.
Corte cost., 16 dicembre 1980, n. 177, in *Giur. cost.*, 1980, I, p. 1535.
Corte cost., 21 aprile 1983, n. 126, in *Gazzetta Ufficiale*, n. 128 dell'11 maggio 1983.
Corte cost., 8 marzo 1984, n. 66, in *Gazzetta Ufficiale*, n. 81 del 21 marzo 1984.
Corte cost., 28 giugno 1985, n. 193, in *Gazzetta Ufficiale*, n. 161 bis del 10 luglio 1985.
Corte cost., 12 novembre 1987, n. 450, in *Gazzetta Ufficiale*, del 16 dicembre 1987.
Corte cost., 12 luglio 2001, n. 243, in *Gazzetta Ufficiale*, n. 28 del 18 luglio 2001.
Corte cost., 21 novembre 2006, n. 381, in *Gazzetta Ufficiale*, 29 novembre 2006.
Corte cost., 21 giugno 2010, n. 227, in *Cass. pen.*, 2010, p. 4148.

Corte di giustizia, 16 giugno 2005, n. C-105/03 Pupino.