

## PRESENTAZIONE

Ogni studente, studioso, operatore del diritto, insegnante o professore, cultore della materia o luminaire della scienza giuridica, sa che il brocardo *il diritto penale è l'ultimo gradino* si riferisce al principio di **ultima ratio** (o *extrema ratio*), e afferma che la sanzione penale deve essere l'estrema risorsa dell'ordinamento, utilizzata solo quando altre forme di tutela (civili, amministrative) non sono sufficienti per proteggere beni giuridici fondamentali, data la sua natura intrusiva e la gravità della limitazione delle libertà personali. Questo principio si collega alla necessità di garantire che il ricorso alla pena sia proporzionato e meritevole, intervenendo solo in presenza di offese gravi a beni di rilevanza essenziale, in linea con principi costituzionali come la riserva di legge e il divieto di analogia.

Tuttavia assistiamo esanimi e sconcertati allo stesso tempo, a come il diritto penale sia a tutt'oggi utilizzato impropriamente per invadere ambiti vitali e spazi di libertà, individuali e collettivi, facendo perdere non solo la sua efficacia, ma anche le proprie tracce di un diritto che sia sempre costituzionalmente ancorato, per tracimare nell'ambito della giurisprudenza creativa. Sia chiaro: il compito è arduo anche per il giudice che si trova a maneggiare una materia tanto delicata quanto abusata dal legislatore, e si ritrova dinanzi ad antinomie spesso insanabili; a problemi di rispetto delle fonti giuridiche; nonché all'inefficienza sistemica che obbliga, certamente, anche moralmente, il dominus a provvedere a districare la complicata matassa di filo spinato con dei guanti usurati dal tempo.

L'espressione secondo cui il diritto penale è «**il bastone del cieco o la clava del più forte**» è attribuita al giurista e filosofo del diritto Filippo Grispianni, esponente della Scuola Positiva di diritto penale, il quale utilizzò questa celebre metafora per evidenziare la duplice natura della sanzione penale: *strumento di difesa*, come un sostegno necessario per proteggere i soggetti più deboli della

società (il "bastone"); o *strumento di oppressione*, come un mezzo di coercizione violenta nelle mani del potere costituito (la "clava"), è la chiave di lettura a tutt'oggi ancora efficace per comprendere quale sia la ragione di un asfissiante nichilismo giuridico. Questo dovuto non solo alla bulimia normativa che crea antinomie sparse per l'interno ordinamento giuridico, ma all'utilizzo distorto del diritto penale che invece deve essere usato con cautela e nel rispetto di principi costituzionali stringenti, a partire da quelli interni.<sup>1</sup>

In una direzione che permetta di riportare il diritto penale nel suo alveo naturale, è interessante e importante assistere al soccorso che il diritto amministrativo può apportare in una delle sfide più importanti per una società che si possa ancora dire "civile": la lotta al crimine organizzato, ancor più quando è di tipo *transnazionale*. Sulla base dell'esperienza interna all'Italia, e sulla scorta degli apporti internazionali e unionali, è necessario un *network* giuridico, informativo e info-investigativo *transnazionale* affinché il contrasto possa essere condotto in modo *organizzato*. Con la sola *arma spuntata* del diritto penale, ancorché declinato in modo diverso a seconda dei contesti giuridici di appartenenza: **Civil Law** – (diritto continentale/romano-germanico, es. Italia, Francia) *vs* **Common Law** – (anglosassone, es. UK, USA), che ancora sopravvivono nel Vecchio Continente europeo, la lotta diventa impari.

È nelle istituzioni giuridiche specifiche, con tendenze di avvicinamento, parliamo dell'esperienza europea, ad esempio con l'*approccio amministrativo*, che si delineano nuove strategie di lotta alle consorterie criminali di vario tipo, con

---

<sup>1</sup> **Principio di legalità (Art. 25 Cost.):** Nessuno può essere punito se un fatto non è espressamente previsto come reato da una legge entrata in vigore prima del fatto stesso (riserva di legge, tassatività, irretroattività).

**Principio di offensività:** La sanzione penale è legittima solo se offende un bene giuridico meritevole di tutela.

**Principio di materialità:** Il reato deve concretizzarsi in un'azione o omissione umana.

**Funzione rieducativa (Art. 27, 3° co. Cost.):** secondo cui la sanzione penale non deve limitarsi a punire il colpevole (funzione retributiva) o a isolarlo dalla società, ma deve mirare alla sua trasformazione e al suo reinserimento sociale.

l'obiettivo principale di creare una sinergia con gli strumenti tradizionali del diritto penale per prevenire e contrastare l'abuso delle infrastrutture legali da parte della criminalità organizzata endogena e transnazionale.

L'approccio amministrativo alla lotta contro la criminalità transnazionale rappresenta un cambio di paradigma che integra la tradizionale azione penale con strumenti di prevenzione basati sul controllo del territorio e delle attività economiche. Questo modello mira a proteggere la pubblica amministrazione e il mercato legale dalle infiltrazioni criminali, negando alle organizzazioni l'accesso alle infrastrutture necessarie per operare, come ad esempio licenze, appalti pubblici e autorizzazioni edilizie. Attraverso la collaborazione tra forze dell'ordine e autorità locali, è possibile monitorare flussi finanziari e anomalie gestionali, agendo tempestivamente per revocare benefici o bloccare transazioni sospette prima che il reato si compia. In un contesto globale, tale approccio richiede una forte cooperazione internazionale per armonizzare le procedure amministrative, rendendo lo spazio europeo e internazionale meno permeabile ai capitali illeciti e più resiliente alle minacce ibride.

## INTRODUZIONE

Negli ultimi decenni, la globalizzazione ha profondamente trasformato la società contemporanea, integrando mercati, trasporti, comunicazioni e informazioni, ma al contempo facilitando la criminalità organizzata a livello globale. La caduta dell'URSS, la disintegrazione della Jugoslavia e l'emergere di potenze regionali come Cina, India e Turchia, hanno segnato la transizione da un mondo "bipolare" a un equilibrio internazionale "multipolare". Dopo la Guerra Fredda, il concetto di minaccia per gli Stati si è esteso oltre i confini nazionali, portando alla "privatizzazione della violenza" da parte di gruppi non statali, come terroristi e organizzazioni criminali, spesso legati dal traffico di armi. La criminalità organizzata, in particolare quella di stampo mafioso, è diventata transnazionale, cercando nuovi mercati e alleanze oltre i confini.

Queste organizzazioni sfruttano le differenze legislative tra i vari paesi, scegliendo quelli con politiche meno efficaci per condurre attività illecite, ostacolando la cooperazione giudiziaria e investigativa. La comunità internazionale ha riconosciuto che, per contrastare efficacemente la criminalità organizzata transnazionale in un contesto di globalizzazione e trasformazione sociale, sono necessarie strategie concertate e coordinate a livello internazionale, che rafforzino la collaborazione tra gli Stati nella prevenzione e repressione. Un sistema internazionale basato su regole condivise garantisce sicurezza, libertà, prosperità e tutela ambientale.

La cooperazione multilaterale, sostenuta dall'ONU<sup>2</sup> e dall'UE<sup>3</sup>, ha prodotto strumenti giuridici importanti, ma è messa alla prova da nuove sfide globali come il cyberspazio, l'intelligenza artificiale e la biogenetica, che richiedono ulteriori norme condivise per colmare le lacune normative.

Di fronte alle sfide del lato oscuro della globalizzazione, è necessario rafforzare la cooperazione internazionale per tutelare i diritti fondamentali, considerati come il minimo comune denominatore su cui costruire il processo di integrazione e il dialogo tra le diverse identità culturali<sup>4</sup>; il patrimonio ideale della lotta alla mafia in Italia è stato un punto di riferimento per promuovere il dialogo e la cooperazione tra polizie e autorità giudiziarie di tutto il mondo.

Gli Stati, riconoscendo la necessità di attività congiunte sia preventive che repressive, hanno promosso una crescente cooperazione internazionale di polizia e giudiziaria. Questo è stato attuato attraverso la creazione di strumenti giuridici per migliorare e rafforzare lo scambio di informazioni e mediante l'istituzione di organismi sovranazionali dedicati alla definizione di strategie comuni per affrontare il crimine organizzato transnazionale.

---

<sup>2</sup> In seno alle Nazioni Unite la cooperazione in materia penale è assicurata nel quadro del Programma delle Nazioni Unite per la prevenzione della criminalità e la giustizia penale, definito nell'allegato della Ris. 46/152 adottata dall'Assemblea generale il 18 dicembre 1991. La struttura del Programma è articolata sull'azione di due organi principali che hanno sede a Vienna: la Commissione intergovernativa per la prevenzione della criminalità e la giustizia penale (*Commission on Crime Prevention and Criminal Justice*) con funzioni politiche; l'Ufficio per la prevenzione del crimine e la lotta alle droghe (*United Nations Office on Drugs and Crime*, UNODC, con sede a Vienna, che ha tra i suoi compiti istituzionali, fra l'altro, il rafforzamento dell'azione internazionale contro la criminalità organizzata).

<sup>3</sup> Nell'ambito dell'Unione Europea, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009, sono intervenute modifiche sostanziali nello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (*Titolo quinto Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, Cooperazione giudiziaria in materia penale e di polizia*), sia sotto il profilo istituzionale (*con un ruolo più centrale della Commissione, del Parlamento e della Corte di giustizia*), sia sul piano degli strumenti legislativi, con la possibilità per le Istituzioni dell'Unione di adottare regolamenti e direttive in materia.

<sup>4</sup> F. Viola, *Diritti fondamentali e multiculturalismo, in Multiculturalismo, diritti umani, pena*, a cura di Alessandro Bernardi, Giuffrè, Milano, 2006.

## CAPITOLO PRIMO

### LA GLOBALIZZAZIONE DEL CRIMINE E LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE QUALE STRUMENTO DI CONTRASTO

#### 1. I principali canali di cooperazione internazionale

La cooperazione internazionale di polizia è un insieme di attività e accordi, ma anche di strumenti, principi e organizzazioni, che permettono alle forze di polizia di diversi paesi di collaborare per contrastare la criminalità transnazionale. Questa collaborazione si concretizza nello scambio di informazioni, nell'assistenza reciproca nelle indagini e nell'addestramento congiunto, al fine di affrontare reati che superano i confini nazionali, come il terrorismo, il riciclaggio, il traffico di droga e la tratta di esseri umani.

##### *1.1. Interpol*

Nel 1914 si svolse il Primo Congresso Internazionale di Polizia Giudiziaria a Monaco. La Commissione Internazionale di Polizia Criminale (C.I.P.C.) fu fondata nel 1923 a Vienna. Dopo il secondo conflitto mondiale, nel 1947, l'Assemblea generale di Parigi approvò una risoluzione che ufficializzò il nome "Interpol" per sintetizzare l'espressione "polizia internazionale". Designò Parigi come sede dell'Ufficio della Commissione Internazionale di Polizia Criminale (ICPC), costituita a Vienna nel 1923, e istituì uffici centrali nazionali di polizia criminale nelle capitali dei paesi membri. Interpol assunse il suo nome attuale nel 1956 e ha sede a Lione dal 1989.

Interpol è una Organizzazione internazionale di polizia criminale il cui compito è la cooperazione tra le forze di polizia di 196 paesi membri che agevola la comunicazione e il coordinamento tra i Paesi membri attraverso il Segretariato Generale, un centro per l'innovazione a Singapore, l'Assemblea Generale e gli Uffici Centrali Nazionali (UCN/BCN/NCB). Sono inoltre istituiti due uffici di rappresentanza, presso le Nazioni Unite a New York e (a testimoniare il legame

strategico con la stessa) a Bruxelles. L'organo principale di Governo è l'Assemblea Generale, che si riunisce annualmente con rappresentanti di ogni paese, solitamente vertici delle forze di polizia o Ministri dell'Interno. L'Assemblea delibera sui principi e le misure per raggiungere gli obiettivi dell'organizzazione, elegge i membri del comitato esecutivo e adotta decisioni sotto forma di risoluzioni, votate a maggioranza semplice o qualificata.

❖ **Obiettivi principali:**

- Prevenzione e repressione dei reati: Collaborare per individuare e prevenire attività criminali che si estendono oltre i confini nazionali, come il terrorismo, il crimine organizzato, il traffico di droga e la tratta di esseri umani.
- Scambio di informazioni: Condividere dati, intelligence e analisi per supportare le indagini e le operazioni di polizia a livello internazionale.
- Assistenza reciproca: Offerta di supporto alle forze di polizia di altri paesi nelle indagini, negli arresti e in altre attività operative.
- Formazione e addestramento: Sviluppo di competenze e capacità delle forze di polizia attraverso corsi, seminari e altre iniziative di formazione congiunte.

❖ **Strumenti Operativi:**

- Accordi e Protocolli: Gli Stati collaborano attraverso accordi bilaterali o multilaterali, protocolli d'intesa e gruppi di lavoro. Accordi specifici tra paesi o gruppi di paesi per regolare la cooperazione di polizia in determinati settori o aree geografiche.
- Notice e Diffusioni: Interpol emette notice (allarmi internazionali) e diffusioni per condividere informazioni su persone ricercate, crimini e oggetti.
- Banche Dati: Interpol gestisce database globali su veicoli rubati, documenti smarriti, persone segnalate e opere d'arte rubate, accessibili alle forze di polizia dei Paesi membri.

- Sistema I-24/7: Un portale internet ad accesso ristretto che consente alle forze di polizia di condividere e accedere a dati essenziali per le indagini in tempo reale.

❖ **Principi Fondamentali:**

- Rispetto della Sovranità: Ogni Stato opera nel rispetto delle proprie leggi nazionali.
- Universalità: La cooperazione non è limitata da fattori geografici o linguistici.
- Uguaglianza: Tutti gli Stati membri usufruiscono degli stessi servizi e diritti.
- Collaborazione con Altre Istituzioni: La cooperazione si estende anche ad enti governativi interessati alla lotta contro i reati penali comuni.
- Flessibilità: I metodi lavorativi sono adattabili alle diverse strutture e situazioni dei Paesi membri.

❖ **Attività Specifiche:**

- Ricerca e Cattura di Latitanti: Attraverso notice e rogatorie internazionali.
- Procedure Estradizionali: Gestione di estradizioni attive e passive.
- Assistenza Giudiziaria: Supporto alle autorità giudiziarie per rogatorie e indagini.
- Addestramento: Organizzazione di corsi e gruppi di lavoro per migliorare le capacità investigative.

❖ **Gestione delle Missioni all'Estero:**

- Il personale di polizia accreditato per missioni all'estero opera solo per lo scambio informativo e non può condurre indagini o attività operative.

❖ **Limiti:**

- La cooperazione internazionale di polizia in ambito Interpol, non può trattare questioni di carattere politico, militare, religioso o razziale, come stabilito dall'articolo 3 dello Statuto Interpol.

Interpol ha introdotto un sistema di cooperazione internazionale che permette ai poliziotti di comunicare rapidamente con i loro omologhi in tutto il mondo, ma senza aspirare a diventare una forza di polizia globale con poteri investigativi. La sua flessibilità consente agli stati di utilizzarlo rispettando i propri ordinamenti, favorendo lo scambio di esperienze e la creazione di nuovi accordi. Inoltre, Interpol collabora con altre organizzazioni sovranazionali, come le Nazioni Unite, Europol ed Eurojust.

*1.2. Europol*

Negli anni '70, in risposta al terrorismo eversivo, si avviò un processo di cooperazione tra le forze di polizia europee, iniziato con la cooperazione di Trevi nel 1975 e successivamente ampliato a temi come il traffico di droga e il riciclaggio di denaro. Con gli accordi di Schengen e il Trattato di Amsterdam del 1997, si rafforzò la collaborazione per gestire l'apertura delle frontiere e contrastare la criminalità organizzata.

Con la Decisione 2009/371/GAI del Consiglio, adottata nel 2009, Europol è stata trasformata in Agenzia dell'Unione europea<sup>5</sup> incaricata di sostenere e rafforzare la cooperazione tra le autorità di polizia degli Stati membri nella prevenzione e nel contrasto della criminalità organizzata, del terrorismo e delle altre forme gravi di criminalità transnazionale.

---

<sup>5</sup> Regolamento 2019/794 GAI, 1° considerando: “*Europol was set up by Council Decision 2009/371/JHA as an entity of the Union funded from the general budget of the Union to support and strengthen action by competent authorities of the Member States and their mutual cooperation in preventing and combating organised crime, terrorism and other forms of serious crime affecting two or more Member States. Decision 2009/371/JHA replaced the Convention based on Article K.3 of the Treaty on European Union, on the establishment of a European Police Office (Europol Convention)*”.

Proprio l'apertura delle frontiere nello spazio Schengen ha rappresentato una sfida per la cooperazione di polizia, richiedendo misure per contrastare i flussi della criminalità organizzata. Sono stati introdotti strumenti come il coordinamento delle istituzioni di sicurezza, l'osservazione, l'inseguimento transfrontaliero, l'estradizione e l'esecuzione delle sentenze.

Gli ultimi sviluppi nei Trattati sull'Unione europea hanno introdotto il principio di cooperazione di polizia, trasferendo temi come asilo, immigrazione, frontiere e cooperazione giudiziaria dal metodo intergovernativo a quello comunitario di "competenza concorrente", mentre ordine pubblico, sicurezza e intelligence restano sotto la competenza esclusiva degli Stati membri.

#### ❖ **Obiettivi principali:**

Europol fu costituita nel 1994 con sede all'Aja, inizialmente per contrastare il traffico di stupefacenti e rispondere all'esigenza di cooperazione di polizia tra gli Stati membri per affrontare reati transnazionali come stupefacenti, tratta di esseri umani, contraffazione, riciclaggio e traffico di autoveicoli rubati. Dopo il 2001, con l'avvento del terrorismo su scala mondiale, il suo ambito di applicazione fu esteso anche al contrasto di tale reato.

#### ❖ **Strumenti Operativi:**

– in sede centrale, un Consiglio di Amministrazione, costituito da un rappresentante di ogni stato membro, le cui funzioni sono enumerate all'art. 28 della convenzione e che funge da raccordo con ciascun Ministero degli Interni nazionale; un Direttore nominato dal consiglio GAI assieme ai vicedirettori; un controllore finanziario nominato dal CdA; un comitato finanziario composto da un rappresentante per stato; una Autorità comune di controllo composta da un rappresentante incaricato della protezione dei dati personali per stato;

– a livello periferico, in ciascuno stato membro, una Unità Nazionale Europol (UNE) in funzione di organo di collegamento per lo scambio dei flussi di informazione, necessari alle attività di analisi criminale che costituiscono il *core business* dell'Istituzione.