

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI ROMA TRE  
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA**



**SCUOLA DOTTORALE INTERNAZIONALE “TULLIO ASCARELLI”  
DIRITTO - ECONOMIA - STORIA**

**TESI DI DOTTORATO**

in

**DIRITTO PENALE**

**Sezione: Sistemi punitivi e garanzie costituzionali**

**(XXV Ciclo)**

**IL PUBBLICO MINISTERO COME FUNZIONE DI GARANZIA E LA LOTTA ALLA  
CRIMINALITÀ ORGANIZZATA: TRA GARANTISMO ED EFFETTIVITÀ**

***Coordinatore:***

*Chiar.mo Prof. MARIO TRAPANI*

***Dottorando:***

ALEXANDER ARAUJO DE SOUZA

***Tutor:***

*Chiar.mo Prof. LUIGI FERRAJOLI*

**ANNO ACCADEMICO 2012-2013**

Alla mia moglie Ana Cristina Cupelo, con immenso amore.

A Luigi Ferrajoli, il mio padre intellettuale.

## RINGRAZIAMENTI

Molte sono le persone da ringraziare alla fine di un lavoro così importante. Innanzitutto, per l'amore che si trova soltanto nel seno della famiglia, ringrazio alla mia moglie Ana Cristina, alla mia figlia Natalia, al mio figlio Pedro Henrique, ai miei genitori Jair e Carmem e alla mia sorella Renata. Nell'ambito professionale, ringrazio al Consiglio Superiore del Pubblico Ministero di Rio de Janeiro, che mi ha autorizzato a frequentare il corso di dottorato di ricerca nell'Università degli Studi di Roma Tre dopo che ho vinto il concorso nazionale organizzato dal CDEMP (Collegio dei direttori delle scuole dei Pubblici Ministeri).

Nell'Università degli Studi Roma Tre molte sono le persone da ringraziare. In primo posto, al mio tutor Luigi Ferrajoli, a cui devo l'ispirazione di questo lavoro, lo stimolo per la ricerca, oltre all'esempio di vita e di impegno scientifico con riguardo alla tutela dei diritti fondamentali e ai valori democratici. Ringrazio anche ai suoi assistenti, i professori Dario Ippolito e Fabrizio Mastromartino, al caro Professor Giorgio Pino, alla Dottoressa Lucia Antonazzi e al Dottor Simone Spina che, con le loro acute osservazioni nei seminari promossi dal maestro Ferrajoli, molto hanno contribuito alla mia formazione. All'amico e giurista Leonardo Pace ringrazio la paziente lettura della tesi, i suggerimenti e le correzioni attinenti alla lingua italiana. Ringrazio ugualmente a Maria Teresa Veltri per la lettura e la correzione di parte del terzo capitolo. Gli errori, evidentemente, devono essere imputati soltanto a me.

Ringrazio ancora al Professor Salvatore Mazzamuto, direttore della Scuola Dottorale Tullio Ascarelli, al Professor Mario Trapani, coordinatore della Sezione sistemi punitivi e garanzie del cittadino, e al Professor Giandonato Caggiano, coordinatore del Master in Giurista europeo, per la cordiale accoglienza nell'Università di Roma Tre. Un ringraziamento speciale va anche al Dottor Stefano Passera, segretario della Scuola Ascarelli, il quale rende più semplice e piacevole la vita di tutti i dottorandi (sia a Roma che a Leonessa).

Riservo un ringraziamento speciale al Professor Enzo Ciconte, per avermi trasmesso la passione e l'entusiasmo per la ricerca in materia di criminalità organizzata, all'ex-Procuratore nazionale antimafia Pietro Grasso, a cui devo l'ispirazione e l'incentivo professionale per contrastare quotidianamente alle organizzazioni criminali, e a Francesco Forgione, per il costante e intelligente incoraggiamento.

## ABSTRACT

La presente tesi non ha come scopo essenziale lo studio approfondito sul Pubblico Ministero oppure sulle organizzazioni criminali, i quali per se stessi possono costituire l'oggetto di distinte e ingombranti monografie. Si cercherà, invece, di evidenziare, sul piano della filosofia politica, il loro nesso con la democrazia, nelle sue dimensioni formale e sostanziale e, di conseguenza, con i diritti fondamentali. Un primo tentativo consiste nel portare un contributo riflessivo, sempre sull'approccio filosofico-politico, sul ruolo che *deve avere* il Pubblico Ministero nelle odierne democrazie, sia sull'ambito civile sia sul terreno penale, in modo da progettare le sue diverse possibilità rispetto alla tutela dei diritti fondamentali (civili, politici, di libertà e sociali) e correlativamente al contrasto alle organizzazioni criminali. Un altro scopo consiste nel cercare una migliore comprensione sul fenomeno della criminalità organizzata e dei problemi sistematici da essa risultanti, come il suo carattere imprenditoriale, la sua infiltrazione nella politica e nelle istituzioni e la sua espansione a livello transnazionale. Questi connotati, tra gli altri, l'hanno fatta diventare una delle grandi minacce ad altrettante categorie diritti fondamentali e, di conseguenza, anche alle dimensioni formale e sostanziale della democrazia. L'ipotesi di lavoro si conclude, in base al ripensamento del ruolo che il Pubblico Ministero deve avere nelle odierne democrazie, con la progettazione dei possibili strumenti in materia penale ed extrapenale in modo da rendere possibile al *Parquet* – non come unico, ma certamente come un importante protagonista – un'adeguata tutela dei diritti fondamentali dei cittadini e anche un effettivo e garantistico contrasto al fenomeno della criminalità organizzata, in entrambi i casi per salvaguardare i preziosissimi valori della democrazia e dello Stato costituzionale di diritto.

### **PAROLE CHIAVE:**

Pubblico Ministero – criminalità organizzata – diritti fondamentali – democrazia.

## ABSTRACT

The main purpose of this thesis is not a deep study of the Office of the Prosecutor not even of organized crime, which could be the object of distinctive and expansive monographs. On the other hand, it will be aimed to highlight, based on political philosophy, their relationship with democracy in its formal and substantial dimensions and, in consequence, with fundamental rights. A first attempt consists in bring a reflexive contribution, always in a philosophical-political approach, on the role the Office of the Prosecutor must have in the current democracies in both civil and penal ambits, in order to project their various possibilities related to the fundamental rights protection (civil, political, of freedom and social), and its fight against the organized crime. Another goal consists in the search of a better understanding of organized crime phenomena and its systematic problems, as its entrepreneur character, political and institutional infiltration as well as its global expansion. These aspects, among others, have transformed it in one of the major threats to various categories of fundamental rights and, as a consequence, also in formal and substantial dimensions of democracy. The hypothesis of this job is concluded based on the understanding of the role the Office of the Prosecutor must have in the current democracies, with the projection of the possible tools in criminal and civil subjects in order to make it possible to *Parquet* – not as a sole, but for sure as an important protagonist – a proper protection of people fundamental rights as well as an effective and garantistic fight against the organized crime phenomena, in both cases, to protect the outstanding values of democracy and rule of law.

### KEY WORDS:

Office of the Prosecutor – organized crime – fundamental rights – democracy.

**IL PUBBLICO MINISTERO COME FUNZIONE DI GARANZIA E LA LOTTA ALLA  
CRIMINALITÀ ORGANIZZATA: TRA GARANTISMO ED EFFETTIVITÀ**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>INTRODUZIONE .....</b>   | <b>01</b> |
| <b>CAPITOLO I. IL PUBBLICO MINISTERO COME ISTITUZIONE DI GARANZIA NELLE ODIERNE<br/>DEMOCRAZIE COSTITUZIONALI</b>   |           |
| <b>I.1. La nascita e l'evoluzione storica del Pubblico Ministero: dai “<i>procureurs du<br/>roi</i>” allo Stato costituzionale di diritto. ....</b>   | <b>07</b> |
| <b>I.1.1. <i>Antichità: assenza di un vero preecessore del Pubblico Ministero....</i></b>   | <b>07</b> |
| <b>I.1.2. <i>Il Medioevo e la nascita del Pubblico Ministero .....</i></b>  | <b>11</b> |
| <b>I.1.3. <i>Il consolidamento all'interno del processo inquisitorio e l'ulteriore<br/>espansione del modello “napoleonico” del Parquet .....</i></b>   | <b>17</b> |
| <b>I.1.4. <i>Lo Stato costituzionale di diritto: l'allargamento del ruolo del Pubblico<br/>Ministero verso la tutela dei diritti fondamentali collettivamente considerati e<br/>l'espansione del suo ruolo a livello transnazionale .....</i></b> | <b>23</b> |
| <b>I.2. Il ruolo fondamentale del Pubblico Ministero nelle contemporanee<br/>democrazie costituzionali e la sua giustificazione filosofico-politica: la tutela degli<br/>interessi della società .....</b>  | <b>33</b> |
| <b>I.2.1. La funzione criminale preprocessuale essenziale al ruolo del<br/>Pubblico Ministero nel sistema accusatorio: il coordinamento delle<br/>indagini preliminari .....</b>  | <b>41</b> |
| <b>I.2.1.1. <i>Il modello investigativo centrato sulla figura del Giudice<br/>istruttore .....</i></b>  | <b>43</b> |
| <b>I.2.1.2. <i>Il sistema investigativo impostato sull'autonomia della polizia e<br/>sull'assenza di un effettivo controllo sulle sue attività .....</i></b>  | <b>46</b> |
| <b>I.2.1.3. <i>Il modello del “Procuratore investigatore” come il più adeguato<br/>alle odierne democrazie costituzionali .....</i></b>   | <b>49</b> |

|  |            |
|--|------------|
| <b>I.2.2. Le funzioni criminali processuali del Pubblico Ministero: l'esercizio dell'azione penale e l'attuazione imparziale durante l'intero procedimento criminale .....</b>   | <b>56</b>  |
| <b>I.2.2.1. <i>La titolarità dell'azione penale</i> .....</b>  | <b>57</b>  |
| <b>I.2.2.2. <i>Le misure alternative all'azione penale</i> .....</b>   | <b>67</b>  |
| <b>I.2.2.3. <i>L'attuazione del Pubblico Ministero come parte imparziale nel procedimento penale</i> .....</b>   | <b>71</b>  |
| <b>I.2.2.4. <i>La promozione dell'esecuzione penale e la sorveglianza sulle pene applicate</i> .....</b>   | <b>74</b>  |
| <b>I.2.3. La funzione civile essenziale al ruolo del Pubblico Ministero nelle odierne democrazie costituzionale .....</b>  | <b>76</b>  |
| <b>I.2.3.1. <i>Il Pubblico Ministero e la tutela degli interessi sociali nell'ambito civile: il custos societatis nella difesa dei diritti fondamentali collettivamente considerati</i> .....</b>  | <b>82</b>  |
| <b>I.2.3.2. <i>L'equivoco di Mauro Cappelletti e la necessità di conferire legittimazione ad agire anche al Pubblico Ministero per la tutela dei diritti fondamentali collettivamente considerati</i> .....</b>  | <b>89</b>  |
| <b>I.2.3.3. <i>La non esclusività del Pubblico Ministero nella tutela dei diritti fondamentali collettivamente considerati: l'affidamento della legittimazione ad agire anche ad altre istituzioni di garanzia, alle associazioni private e ai cittadini</i> .....</b> | <b>100</b> |
| <b>I.2.3.4. <i>La non essenzialità degli interventi nelle cause civili dei singoli cittadini</i> .....</b>   | <b>109</b> |
| <b>I.2.3.2. <i>La necessaria soppressione della funzione di rappresentanza degli interessi dello Stato come persona giuridica</i> .....</b>  | <b>111</b> |
| <b>I.3. La caratterizzazione del Pubblico Ministero come istituzione di garanzia nell'incessante costruzione della democrazia .....</b>  | <b>113</b> |
| <b>I.3.1. Pubblico Ministero, tutela dei diritti fondamentali e dimensioni della democrazia .....</b>  | <b>120</b> |
| <b>I.3.2. L'indipendenza del Magistrato del Pubblico Ministero .....</b>   | <b>123</b> |
| <b>I.3.3. Le espansioni del paradigma del costituzionalismo garantista e del ruolo del Pubblico Ministero nelle odierne democrazie .....</b>   | <b>127</b> |

**CAPITOLO II. LA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA COME MINACCIA ALLE DIMENSIONI  
FORMALE E SOSTANZIALE DELLA DEMOCRAZIA**

|  |            |
|--|------------|
| <b>II.1. L'evoluzione storica della criminalità organizzata .....</b>  | <b>131</b> |
| <b>II.2. Le caratteristiche che contraddistinguono le odierne organizzazioni<br/>criminali .....</b>   | <b>141</b> |
| <b>II.3. I poteri criminali e i crimini del potere .....</b>   | <b>159</b> |
| <b>II.4. Le più importanti organizzazioni criminali a livello mondiale e il loro<br/>carattere "transnazionale" .....</b>                      | <b>164</b> |
| <b>II.4.1. Le organizzazioni criminali italiane: 'Ndrangheta, Camorra, Cosa<br/>    nostra e Sacra corona unita .....</b>                      | <b>167</b> |
| <b>II.4.2. I principali clan criminali dell'Europa dell'Est e la criminalità<br/>    organizzata in Turchia .....</b>                          | <b>177</b> |
| <b>II.4.3. La criminalità organizzata in Russia .....</b>  | <b>180</b> |
| <b>II.4.4. Le organizzazioni criminali in Asia .....</b>   | <b>184</b> |
| <b>II.4.5. Cosa nostra americana e i cartelli della droga sudamericani .....</b>   | <b>190</b> |
| <b>II.5. La dimensione transnazionale e i diversi settori in cui opera la criminalità<br/>organizzata nell'età della globalizzazione .....</b> | <b>197</b> |
| <b>II.5.1. I principali traffici illeciti: droga, armi, esseri umani, rifiuti, opere<br/>    d'arte e specie protette .....</b>                | <b>199</b> |
| <b>II.5.2. Il settore delle contraffazioni e delle frodi .....</b>   | <b>203</b> |
| <b>II.5.3. Altri settori illegali: il gioco d'azzardo, le "ecomafie" e la<br/>    cybercriminalità .....</b>                                   | <b>207</b> |
| <b>II.5.4. Gli investimenti nell'economia legale e il riciclaggio di denaro<br/>    sporco .....</b>   | <b>210</b> |
| <b>II.6. La criminalità organizzata come minaccia alle dimensioni formale e<br/>sostanziale della democrazia .....</b>                         | <b>212</b> |



|   |     |
|---|-----|
| II.6.1. Le attività svolte dalle organizzazioni criminali e la trasgressione dei diritti fondamentali delle persone ..... | 219 |
| II.6.1.1. <i>La criminalità organizzata e le violazioni dei diritti fondamentali civili e politici</i> .....              | 223 |
| II.6.1.2. <i>La criminalità organizzata e le trasgressioni dei diritti fondamentali di libertà e sociali</i> .....        | 228 |
| <br>II.7. Criminalità organizzata e (sotto)sviluppo economico e sociale .....   | 233 |
| <br>II.8. Il costo sociale dell'omessa attuazione dello Stato nella lotta alla criminalità organizzata .....              | 241 |

### CAPITOLO III. IL RUOLO DEL PUBBLICO MINISTERO NEL CONTRASTO ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

|  |     |
|--|-----|
| III.1. Il ruolo fondamentale del Pubblico Ministero nel contrasto alla criminalità organizzata: una rotella dell'ingranaggio della democrazia .....  | 247 |
| III.1.1. Le funzioni extrapenali del Pubblico Ministero nel contrasto alla criminalità organizzata .....   | 249 |
| III.1.2. Il ruolo delle altre istituzioni di garanzia e della società civile nel contrasto alle organizzazioni criminali .....   | 256 |
| <br>III.2. Pubblico Ministero, garantismo penale e contrasto alla criminalità organizzata .....  | 262 |
| III.2.1. L'incompatibilità tra Stato costituzionale di diritto e diritto penale d'emergenza: il necessario equilibrio fra le garanzie degli imputati e le esigenze di sicurezza collettiva ..... | 264 |
| III.2.2. Il "gigantismo processuale" e la proibizione dell'abuso processuale delle parti nei processi concernenti le organizzazioni criminose .....  | 270 |
| III.2.2.1. <i>Il "gigantismo processuale" nei processi di criminalità organizzata</i> .....  | 270 |
| III.2.2.2. <i>La proibizione dell'abuso processuale</i> .....  | 274 |

|   |                |
|---|----------------|
| <b>III.3. Il Pubblico Ministero e l'effettività nel contrasto alla criminalità organizzata .....</b>  | <b>282</b>     |
| <b>III.3.1. La necessità dell'adozione di un tipo penale specifico riguardante le associazioni per delinquere di stampo "mafioso" .....</b>                                   | <b>286</b>     |
| <b>III.3.2. La necessità di modernizzazione delle tecniche investigative e di adozione di strumenti processuali efficaci riguardanti i mezzi di ricerca della prova .....</b> | <b>291</b>     |
| <b>III.3.3. La protezione delle vittime e dei testimoni e il regime dei collaboratori di giustizia .....</b>  | <b>299</b>     |
| <b>III.3.4. La sorveglianza sull'effettività delle sanzioni applicate .....</b>   | <b>301</b>     |
| <b>III.3.5. La necessità di contrastare il riciclaggio dei capitali illeciti ....</b>   | <b>303</b>     |
| <b>III.3.6. La necessità di misure patrimoniali di contrasto alla criminalità organizzata .....</b>   | <b>306</b>     |
| <b>III.3.7. Il bisogno di coordinazione fra i differenti uffici del Pubblico Ministero e di creazione di Procure specializzate .....</b>                                      | <b>311</b>     |
| <b>III.3.8. L'esigenza di rafforzamento della cooperazione transnazionale tra i Pubblici Ministeri dei diversi Paesi .....</b>  | <b>315</b>     |
| <b>III.3.9. La necessità di un Pubblico Ministero europeo per contrastare la criminalità organizzata transfrontaliera nell'ambito dell'UE .....</b>                           | <b>316</b>     |
| <br><b>CAPITOLO IV. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE .....</b>   | <br><b>327</b> |
| <br><b>BIBLIOGRAFIA .....</b>   | <br><b>332</b> |

## INTRODUZIONE

Le espressioni principali che compaiono nel titolo di questa ricerca, cioè l'istituzione del *Pubblico Ministero* e il fenomeno della *criminalità organizzata*, non sono in grado di svelare *prima facie* lo scopo essenziale del lavoro. L'obiettivo non è per niente lo studio approfondito sul Pubblico Ministero oppure sulle organizzazioni criminali, i quali per se stessi possono costituire l'oggetto di distinte e ingombranti monografie. Si cercherà, invece, di evidenziare, sul piano della filosofia politica, il loro nesso con la democrazia, nelle sue dimensioni formale e sostanziale<sup>1</sup> e, di conseguenza, con i diritti fondamentali: da un lato, il Pubblico Ministero, che deve essere configurato come un'istituzione di garanzia deputata alla difesa dei diritti fondamentali dei cittadini e alla costruzione e all'affermazione della democrazia; dall'altro, il fenomeno della criminalità organizzata, che rappresenta una delle grandi minacce ai regimi democratici, esattamente perché le attività svolte dai clan criminali trasgrediscono altrettante categorie di diritti fondamentali.

Nelle odierne democrazie costituzionali, infatti, non si polemizza rispetto all'esistenza del Pubblico Ministero<sup>2</sup>, un'istituzione presente in quasi tutti i paesi evoluti del mondo, la quale presenta, tuttavia, una grande varietà di moduli organizzativi, di compiti nel processo penale e civile, di rapporti con i giudici, con l'Esecutivo e con il Legislativo<sup>3</sup>. Per questo, si cercherà di analizzare e di comprendere le diverse concezioni strutturanti nei confronti dei modelli di Pubblico Ministero, sia in funzione della storia, delle diversità culturali e dei differenti livelli di sviluppo economico e sociale dei vari Stati nazionali analizzati, soprattutto quelli appartenenti alla cosiddetta famiglia romano-germanica. Il lavoro ha certo un'impronta comparatistica che cerca di andare oltre alle concezioni puramente nazionali rispetto al Pubblico Ministero<sup>4</sup>, senza avere, però, la predizione scientifica di prevedere gli sviluppi

---

<sup>1</sup> Sulle dimensioni formale e sostanziali della democrazia, si veda, con molti riferimenti, L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Volume II (*Teoria della democrazia*), cit., p. 13 s.

<sup>2</sup> Come afferma C. LAZERGES, "S'il est une hypothèse confirmée, c'est bien celle de la nécessité du ministère public." (*Introduction*, in C. LAZERGES (sous la direction de), *Figures du parquet*, Paris, PUF, 2006, p. 17).

<sup>3</sup> Cfr. I. J. PATRONE, *La magistratura nell'esperienza costituzionale comparata*, in S. GAMBINO (a cura di), *La magistratura nello Stato costituzionale. Teoria ed esperienze a confronto*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 118.

<sup>4</sup> Come ha affermato S. CASSESE, "accanto alla comparazione, anche a causa della formazione di ordinamenti sopranazionali, l'attenzione si è estesa alla circolazione degli istituti giuridici da un sistema all'altro. Ad esempio, la diffusione dell'*Ombudsman*, quella del Consiglio di Stato, quella del principio di proporzionalità. Infine, ci si è resi conto del peso assunto da istituti, diritti, concezioni giuridiche nell'intera comunità internazionale. Ad esempio, i diritti umani o il problema della pena di morte. Questi ultimi sviluppi conducono oltre il diritto comparato, nel senso che inducono la comparazione in un contesto più ricco, perché fatto di ordinamenti comunicanti, di principi superiori, di trapianti, di modi comuni di intendere il diritto. Si studiano i rapporti di interazione, opposizione, influenza reciproca fra le tradizioni nazionali, la concorrenza tra gli ordinamenti, i valori comuni, l'attrazione fra sistemi, sul piano istituzionale, ma anche su quello epistemologico. Quest'opera vede impegnata, in uno sforzo collettivo, l'intera comunità dei giuristi, indipendentemente dalla loro

futuri delle istituzioni<sup>5</sup>. Lo scopo essenziale, invece, consiste nel tentativo di portare un contributo riflessivo, sul segno della filosofia politica, in considerazione al ruolo che deve avere il Pubblico Ministero nelle moderne democrazie, sia a livello civile che penale, in modo da progettare le sue diverse possibilità<sup>6</sup> rispetto al contrasto alla criminalità organizzata e alla tutela dei diritti fondamentali (civili, politici, di libertà e sociali).

Si propone, quindi, nel primo capitolo un ripensamento del ruolo del Pubblico Ministero, il quale deve essere configurato nelle avanzate democrazie come un'istituzione di garanzia che fa parte del progetto del costituzionalismo garantista, vincolata alla tutela dei diritti fondamentali dei cittadini, sia nell'ambito civile sia con riguardo al suo ruolo penale. Infatti, la concezione del *Parquet* forgiata dai codici napoleonici dell'inizio dell'Ottocento, ristretta alle sue tradizionali funzioni penali e ad alcuni interventi nelle cause civili, e che si è sparsa in grande parte dell'Europa e in molti paesi latinoamericani e africani, non si mostra attualmente in conformità con le moderne esigenze dello Stato costituzionale di diritto. Bisogna, al contrario, concepire il Pubblico Ministero in corrispondenza con gli allargamenti del paradigma del costituzionalismo garantista<sup>7</sup>, cioè: *a*) centrato sulla difesa degli interessi sociali e, dunque, anche dei diritti fondamentali di natura collettiva o diffusa; *b*) in grado di contrastare non solo i poteri pubblici, ma anche i selvaggi poteri privati che rappresentano l'assolutismo dei poteri economici e imprenditoriali (come per esempio, le grandi industrie che producono danni all'ambiente, ai consumatori ecc.) e i poteri criminali, come le organizzazioni criminali; *c*) oltre che statale, come un'istituzione di garanzia a livello transnazionale, nel contesto di un auspicato costituzionalismo globale<sup>8</sup>. Soltanto in questa

---

nazionalità.” (S. CASSESE, *Universalità del diritto. Le altre culture giuridiche*, in S. CASSESE, *Il nuovo mondo del diritto. Un giurista e il suo tempo*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 88-89).

<sup>5</sup> Sulla funzione dell'analisi comparativa, il gran maestro M. CAPPELLETTI, ha osservato: “Il comparatista – e qui so bene di esprimermi in maniera un po' provocatoria – è il solo possibile 'profeta scientifico'. Profeta perché, sulla base dell'indagine compiuta, può mettere in luce tendenze evolutive le quali sono presumibilmente destinate a continuare e ad estendersi, essendo radicate in problemi e bisogni reali della società ed essendo state 'valutate' alla luce di dati empirici concernenti la loro efficacia nel risolvere quel dato problema” (*Dimensioni della giustizia nelle società contemporanee*, cit., p. 20-21).

<sup>6</sup> Nel senso del testo, con riguardo al Pubblico Ministero portoghese, A. CLUNY, *Prefácio*, in *O papel do Ministério Público. Estudo comparativo dos países latino-americanos*, Coimbra, Almedina, 2008, p. 18.

<sup>7</sup> Rispetto alle espansioni del paradigma del costituzionalismo garantista, ha sottolineato L. FERRAJOLI: “Il futuro della democrazia costituzionale è dunque affidato all'allargamento del suo tradizionale paradigma liberale e statocentrico – concepito a tutela dei soli diritti civili e di libertà, declinato quale sistema di limiti ai soli poteri pubblici ed ancorato ai soli confini dello Stato-nazione – in una triplice direzione: *a*) innanzitutto a garanzia di tutti i diritti fondamentali, non solo dei diritti di libertà ma anche dei diritti politici e sociali; *b*) in secondo luogo nei confronti di tutti i poteri, non solo di quelli pubblici ma anche di quelli economici e privati; *c*) in terzo luogo a tutti i livelli, non solo del diritto statale ma anche del diritto internazionale” (*Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Volume II (*Teoria della democrazia*), cit., p. 83).

<sup>8</sup> Come ha segnalato L. FERRAJOLI, “è infatti l'assenza di queste funzioni e di queste istituzioni di garanzia a livello globale problema, la vera, grande lacuna dell'odierno diritto internazionale.” (*Costituzione e*

maniera sarà possibile al Pubblico Ministero affrontare alcune sfide risultanti del processo di globalizzazione, come la tutela dei diritti sociali e il contrasto garantista ed effettivo alla criminalità organizzata, entrambi risultanti delle concezioni di una società di massa e di una criminalità di massa<sup>9</sup>.

L'altra faccia della presente ricerca, sviluppata nel secondo capitolo, è circoscritta al fenomeno della criminalità organizzata, sicuramente uno tra i più preoccupanti della società contemporanea. Anche in questa sede lo scopo non è altro che cercare una migliore comprensione dei problemi sistematici risultanti di questo fenomeno che, con il suo sviluppo economico, la sua infiltrazione nelle istituzioni e la sua espansione a livello transnazionale, è diventato una delle grandi minacce ai diritti fondamentali e, di conseguenza, anche alla democrazia, nelle sue dimensioni formale e sostanziale.

Innanzitutto, però, e per evitare malintesi, bisogna chiarire la scelta terminologica utilizzata nel presente lavoro. Spesso non solo le distinte organizzazioni criminali vengono chiamate indiscriminatamente *mafie* (come la mafia russa, la mafia albanese, la mafia cinese, la mafia turca, la mafia nigeriana ecc.), come questo termine viene usato ugualmente nei confronti delle più diverse attività svolte dai gruppi criminali, come per esempio la “mafia dei rifiuti”, la “mafia del calcio”, la “mafia dei concorsi pubblici”, la “mafia del cibo”, la “mafia della sanità” e tante altre. Di mafia si parla anche in un’accezione lata, per fare riferimento a una diffusa illegalità o corruzione, alle truffe elettorali, alle lobby o ai gruppi politico-affaristici. Questa profusione polisemantica<sup>10</sup> del termine *mafia* – che ha delle origini assai controverse –, sparsa a livello mondiale e che incorpora diversi fenomeni che nulla hanno che vedere con la criminalità organizzata<sup>11</sup>, se da un lato ha collaborato al suo successo, dall’altro

---

*globalizzazione*, in M. BOVERO (a cura di), *Il futuro di Norberto Bobbio*, Roma-Bari, Laterza, 2011, p. 127). Nello stesso senso, J. HABERMAS, *Vergangenheit als Zukunft*, Zürich, Pendo Verlag, 1990, pp. 32-33.

<sup>9</sup> In questo senso, G. FALCONE ha sottolineato che non sono stati “i soli processi di criminalità organizzata o di eversione terroristica ad alimentare il fenomeno dei maxiprocessi, ma la struttura di massa della società moderna a fare assumere carattere *extra ordinem* a procedimenti nei quali impera la legge dei grandi numeri per quanto riguarda gli autori dell’illecito penale o le vittime.” (*La posta in gioco. Interventi e proposte per la lotta alla mafia*, Milano, BUR, 2010, p. 36).

<sup>10</sup> Preciso sull’indeterminatezza del termine *mafia*, S. LUPO: “*Mafia* è parola che dalla metà dell’Ottocento a oggi ritorna di continuo nella polemica politica o giornalistica quotidiana, nelle inchieste giudiziarie, nella pubblicistica, nella *fiction*, negli studi degli antropologi, dei sociologi, dei giuristi, degli economisti, degli storici. Si tratta però di un termine polisemico, che si riferisce a fatti differenti a seconda dei contestati, delle circostanze, delle intenzioni e dell’interesse di chi lo usa. È difficile individuare un argomento, una tipologia o successioni di fenomeni tra loro omogenei da raccogliere sotto la voce mafia; ed è altrettanto difficile sfuggire all’impressione che sia proprio questa latitudine e indeterminatezza dei campi di applicazione a farne la fortuna” (*Storia della mafia. La criminalità organizzata in Sicilia dalle origini ai giorni nostri*, Roma, Donzelli, 2004, p. 11).

<sup>11</sup> Come ben sottolinea G. C. MARINO, “nel cifrare la mafiosità dei più diversi fenomeni di violenza, di affarismo illegale o di corruzione che dilagano nel mondo, occorre stare attenti a non fare di ogni erba un fascio: non

non permette una comprensione scientifica dell'argomento. Per questo motivo il termine *mafia* non sarà utilizzato *lato sensu* nel presente studio come sinonimo di criminalità organizzata neppure con riferimento alle attività da queste svolte, ma sarà riportato al suo uso originario, ristretto, ossia come sinonimo di delinquenza organizzata siciliana<sup>12</sup>. La scelta ovviamente ricade, come si evidenzierà, sul termine criminalità organizzata e alle attività svolte dai clan criminali. Infatti, ciascun'organizzazione criminale nasce in un determinato ambiente storico<sup>13</sup>, antropologico e sociale, ha la sua singolarità, un'identità ben definita e uno sviluppo particolare, ma ci sono dei tratti essenziali che le accomunano, rendendo possibile non un ingenuo e semplice trattamento unificante, ma un tentativo di capire questo fenomeno. Si cercherà così di distinguere il fenomeno dai suoi contesti, partendo dalle caratteristiche comuni riscontrabili nelle diverse realtà<sup>14</sup>.

Si mostra in questa maniera fondamentale comprendere e analizzare il fenomeno della criminalità organizzata esattamente perché, considerando la sua natura clandestina, viene sempre percepito con ritardo, rendendo sempre più difficile un contrasto effettivo alle sue cause. E quando lo Stato e le forze dell'ordine commettono un errore di distrazione nell'identificare una minaccia, come nel caso della criminalità organizzata, e i giusti mezzi per contrastarla, la reazione tardiva gli condanna a occuparsi di microfenomeni criminali, senza poter andare alla radice del vero problema<sup>15</sup>. E la storia ci insegna, infatti, che la natura umana ha una netta tendenza a sfuggire ai fenomeni sconvolgenti, devastanti e apparentemente incontrollabili, per concentrarsi su quello che è più conosciuto e in tesi più facilmente contenibile.

---

asciarsi trascinare dal confusionismo di una specie di contestuale 'globalizzazione culturale' che sta sempre più perdendo il controllo delle parole e delle definizioni, fino all'assurdo di collocare tra i 'mafiosi' – il che è accaduto di recente – persino gli *hooligans* e gli *ultrà* delle tifoserie calcistiche" (*Storia della Mafia*, Roma, Newton Compton, 2009, p. 359).

<sup>12</sup> Nel senso del testo, usando in maniera ristretta il termine mafia con riguardo alla criminalità organizzata siciliana, J. O. FINCKENAUER, *Mafia and organized crime*, Oxford, Oneworld, 2007, p. 09; S. LUPO, *Storia della mafia. La criminalità organizzata in Sicilia dalle origini ai giorni nostri*, cit., p. 13.

<sup>13</sup> Come ben affermano E. CICONTE-F. FORGIONE-I. SALES, "oggi in varie parti del pianeta, e non nelle nazioni economicamente più arretrate, svariati fenomeni criminali stanno riscuotendo un successo sociale, economico e politico analogo a quello conosciuto nel tempo dalle tre mafie italiane, pur non avendo alle spalle un'origine ottocentesca, né un analogo pedigree storico, ma rivestendo tutte le caratteristiche della contemporaneità" (*Le ragioni di un successo*, in E. CICONTE-F. FORGIONE-I. SALES (a cura di), *Atlante delle mafie. Storia, economia, società, cultura*, Volume primo, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012, pp. 12-13).

<sup>14</sup> E. CICONTE-F. FORGIONE-I. SALES, affermano ancora che "forse è venuto il momento di non trattare singolarmente i suddetti fenomeni in rapporto solo al loro territorio di nascita e di insediamento, e accettare invece la sfida di una definizione di mafia in un senso più ampio del rapporto con la sola Sicilia. E capire allo stesso modo perché dovunque nel mondo una criminalità si insedi stabilmente all'interno di singole nazioni, si usa il termine mafia per segnalare la forza e la capacità di consenso" (*Le ragioni di un successo*, cit., p. 13).

<sup>15</sup> J.-F. GAYRAUD, *Divorati dalla mafia. Geopolitica del terrorismo mafioso*, trad. italiana di Michele Bruni e Ilaria Piperno, Roma, Elliot, 2010, p. 47.

In quest'ampio contesto, si arriva al terzo capitolo della ricerca, dove si analizzerà in quale modo, e con quali strumenti, il Pubblico Ministero, come istituzioni di garanzia che consente lo sviluppo e la costante affermazione dei valori democratici, può – non da solo ovviamente – contribuire nel contrasto alla vera minaccia alla democrazia che è il fenomeno della criminalità organizzata transnazionale. Infatti, i più grandi e moderni sviluppi sia del Pubblico Ministero che della criminalità organizzata, che si sono verificati alla fine del XX secolo, coincidono storicamente con l'affermazione del capitalismo transnazionale<sup>16</sup>, quando si sono create le esigenze sociali, politiche ed economiche che hanno spinto il Pubblico Ministero ad affrontare le nuove sfide risultanti del processo di globalizzazione, come i reati che offendono beni di natura collettiva, la criminalità organizzata<sup>17</sup> e la tutela dei diritti fondamentali di natura collettiva o diffusa.

Ovviamente le funzioni criminali (preprocessuali e processuali) del Pubblico Ministero ricoprono la maggior parte del compito concernente il contrasto ai clan criminali. Così, saranno analizzati nel terzo capitolo dello studio alcuni congegni operanti sul piano dei mezzi di ricerca delle prove, delle intercettazioni ambientali e telefoniche, delle misure cautelari, del patrimonio dei membri dei clan, oltre che della propria struttura del Pubblico Ministero, che possano rendere questo contrasto ancora più effettivo e in consonanza con i canoni garantisti. Si cercherà di sottolineare, tuttavia, che il contrasto a questo fenomeno viene realizzato anche attraverso il ruolo extrapenale che *deve essere* affidato al *Parquet* concernente alla tutela dei diritti fondamentali di natura collettiva o diffusa. Queste funzioni, che fanno ugualmente parte del progetto del costituzionalismo garantista, possono costituire un notevole strumento di contrasto non solo alle attività delle organizzazioni criminali, ma anche alla criminalità politica e alla criminalità economica o dei “colletti bianchi”, sia prevenendo danni a beni e a diritti fondamentali, sia sanzionando civilmente e amministrativamente gli atti illeciti messi in pratica dai criminali. Pure l'utilizzazione delle *class actions* da parte del Pubblico Ministero

---

<sup>16</sup> Sul rapporto storico tra la criminalità organizzata e il capitalismo U. SANTINO distingue tre fasi: “1) nella transizione del feudalismo al capitalismo si formano organizzazioni di tipo mafioso dove non si afferma il monopolio statale della forza (mafia in Sicilia, triadi in Cina, yakuza in Giappone), 2) nei Paesi a capitalismo maturo troviamo organizzazioni di tipo mafioso in presenza di determinate condizioni: immigrazione, che non significa che tutti gli immigrati sono criminali, ma che tra gli ultimi arrivati ci sono soggetti che usano il crimine come accumulazione primitiva e canale di mobilità sociale, impossibile o difficilissima per altre vie; mercati neri originati dal proibizionismo degli alcolici prima e della droga dopo, 3) nel capitalismo globalizzato la diffusione delle mafie si spiega con le grandi opportunità offerte dai processi di globalizzazione.” (*Breve storia della mafia e dell'antimafia*, Trapani, Di Girolamo, 2008, p. 190).

<sup>17</sup> Come ha sottolineato C. LAZERGES, “l'explosion du contentieux pénal dans tous les États de droit ainsi que la lutte déterminée, engagée contre le terrorisme et la grande criminalité, suffisent à expliquer l'intérêt renouvelé pour le parquet, représentant de l'État au procès pénal, et surtout la nécessité de porter son regard au-delà des frontières d'un pays” (*Introduction*, in C. LAZERGES (sous la direction de), Paris, Puf, 2006, p. 15).

come strumento di controllo delle politiche pubbliche e di soddisfazione dei diritti sociali<sup>18</sup>, come i diritti alla salute<sup>19</sup>, alla sussistenza e all'educazione<sup>20</sup>, porta una contribuzione, seppur indiretta, al contrasto alla criminalità organizzata, perché, come si evidenzierà, una delle principali armi contro le attività dei clan criminali consiste nell'attuazione di serie politiche sociali in grado di garantire l'effettività dei diritti fondamentali<sup>21</sup>.

L'ipotesi di lavoro da cui moverò consiste, quindi, nel ripensamento del ruolo che il Pubblico Ministero deve avere nelle odierne democrazie, in modo da rendergli possibile – non come unico, ma certamente come un importante protagonista – un'adeguata tutela dei diritti fondamentali dei cittadini e anche un effettivo e garantistico contrasto al fenomeno della criminalità organizzata, in entrambi i casi per salvaguardare i preziosissimi valori della democrazia e dello Stato costituzionale di diritto.

---

<sup>18</sup> In questo senso nella dottrina brasiliana, tra gli altri, G. DE ASSIS RODRIGUES, *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática*, Rio de Janeiro, Forense, 2002, p. 91; R. DE CAMARGO MANCUSO, *Ação civil pública como instrumento de controle judicial das chamadas políticas públicas*, in É. MILARÉ (coordinador), *Ação civil pública. Lei 7.347/85 – 15 anos*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2001, p. 707 s.; P. C. PINHEIRO CARNEIRO, *Ministério Público: conquistas e desafios*, in *revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 3, jan./jun. 1996, p. 165; E. SANTOS DE CARVALHO, *Ação civil pública: instrumento para a implementação de prestações estatais positivas*, in *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 20, jul./dez. 2004, p. 67 s.

<sup>19</sup> Si veda sul tema, nella dottrina brasiliana, tra gli altri, A. J. FERNANDES NETO, *Desafios da Promotoria na saúde coletiva*, in C. CHAVES-L. BARRETO MOREIRA ALVES-N. ROSENVALD (coordenadores), *Temas atuais do Ministério Público. A atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2010, p. 361 s.

<sup>20</sup> Come ben segnala A. P. DE BARCELLOS, con riferimento al diritto all'educazione, “sua previsão constitucional existe exatamente para colocá-lo a salvo da deliberação das maiorias. Imaginar que seu atendimento possa ficar na dependência exclusiva da ação, e dos humores, do Executivo – em equipar sua rede de ensino de maneira conveniente – e do Legislativo – em dispor sobre a concessão de bolsas de estudo em instituições privadas – é tornar sem sentido o próprio Estado de direito constitucional. Ao Judiciário compete tutelar o *consenso mínimo* ou o *mínimo existencial* e isso pelos meios substitutivos que forem necessários e aptos para atingir tal fim. Além da legitimidade individual do titular do direito à educação fundamental, não há dúvida de que o Ministério Público, na esteira do art. 129, III, da Carta de 1988, poderá ajuizar ações civis públicas para a defesa de interesses coletivos e difusos relacionados com o direito em questão.” (*Educação, Constituição, democracia e recursos públicos*, in *Revista de direito da Associação dos Procuradores do novo Estado do Rio de Janeiro*, vol. XII, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2003, p. 55).

<sup>21</sup> Come ha osservato L. FERRAJOLI, “tutte le forme di criminalità subalterna che si sviluppano all'ombra dei diversi tipi di criminalità organizzata richiedono l'attuazione di politiche sociali, ben prima e ben più che di politiche penali.” (*Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Volume II (*Teoria della democrazia*), cit., p. 366). Anche E. MAURO-G. ZAGREBELSKY, fanno riferimento alla necessità di politiche pubbliche “affinché i cittadini abbiano servizi giudiziari più efficienti e lo Stato possa difendersi meglio della criminalità organizzata che, dappertutto nel mondo, è all'attacco per infiltrarsi e impadronirsi degli Stati.” (*La felicità della democrazia. Un dialogo*, Roma-Bari, Laterza, 2011, p. 220).



## CAPITOLO I. IL PUBBLICO MINISTERO COME ISTITUZIONE DI GARANZIA NELLE ODIERNE DEMOCRAZIE COSTITUZIONALI

### I.1. La nascita e l'evoluzione storica del Pubblico Ministero: dai “*procureurs du roi*” allo Stato costituzionale di diritto.

#### I.1.1. *Antichità: assenza di un vero predecessore del Pubblico Ministero.*

Nelle ricerche storiche sulle origini del Pubblico Ministero, al fine di una pertinente circoscrizione dell'oggetto di studio, si devono mettere in evidenza le inevitabili questioni che si riferiscono a quello che si possa attualmente considerare come il suo ruolo, nonostante le diversità delle sue funzioni nei vari ordinamenti giuridici della cosiddetta famiglia romano-germanica<sup>1</sup>. In questa maniera, si mostra doveroso esaminare quali funzioni sono state svolte dalla istituzione che è diventata l'odierno Pubblico Ministero, dal momento storico in cui si verifica la sua nascita e durante il suo (ancora non concluso) processo evolutivo. Impossibile non far riferimento, dunque, ad alcune questioni: chi deve svolgere o coordinare l'investigazione preliminare riguardante la raccolta degli indizi sui reati commessi; chi deve avviare l'azione penale; e, fuori dall'ambito criminale, se deve esistere o no un organo dello Stato con l'incombenza di difendere in giudizio i diritti fondamentali di natura collettiva, intesi come le “*leggi del più debole*”<sup>2</sup>. Nel territorio europeo continentale<sup>3</sup>, a partire da un

---

<sup>1</sup> Sul concetto e sulle caratteristiche della cosiddetta famiglia romano-germanica in contrapposizione alla famiglia di *common law*, si veda R. DAVID-C. JAUFFRET-SPINOSI, *Les grands systèmes de droit contemporains*, 11<sup>e</sup> édition, Paris, Dalloz, 2002, p. 25 s.; eppure E. ÖRÜCÜ, *A general view of 'legal families' and of 'mixing systems'*, in E. ÖRÜCÜ-D. NELKEN (edited by), *Comparative law. A Handbook*, Oxford-Portland-Oregon, Hart Publishing, 2007, p. 169 s. Nella dottrina italiana, si veda, tra i tanti, V. VARANO-V. BARSOTTI, *La tradizione giuridica occidentale*, Volume I, terza edizione, Torino, Giappichelli, 2006, p. 103 s. Nonostante raggruppati nella stessa famiglia, quando alle differenze tra il diritto romano e il diritto germanico (o dei “popoli germanici”), si veda nella dottrina tedesca K. A. SCHMIDT VON ILMENAU, *Prinzipieller Unterschied zwischen römischem und germanischem Recht* (Neudruck der Ausgabe Rostock 1853), Darmstadt, Scientia Verlag Aalen, 1964, p. 29 s.

<sup>2</sup> La felicissima espressione è di L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali*, in E. VITALE (a cura di), *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, terza edizione, Roma-Bari, Laterza, 2008, p. 22.

<sup>3</sup> Per quanto riguarda la procedura penale in Europa, sono state diverse le evoluzioni del modello continentale e del modello inglese, come sottolinea R. C. VAN CAENEGEM: “The historic approach to the prosecution of crime, however, was very different. The main distinction for centuries has been that on the Continent the prosecution of crime used to be responsibility of an agent of the crown, called ‘procurator fiscal’ (as it is today in Scotland) or ‘the king’s procurator’, who prosecuted suspects before the courts and tried to convince judges of the guilt of the accused by pronouncing a plea, called ‘*réquisitoire*’, in which he presented his arguments as if he were a barrister. He was no barrister, however, but a powerful official of the king, speaking with all the authority of the state. Vis-à-vis the accused person and the latter’s advocate he was very much acting from a position of strength – an imbalance in the criminal process much deplored by English observers. The English tradition was quite different, for there the prosecution of suspect persons was the task of a jury of the venue, a jury of peers of the

dato momento storico e dopo un lungo processo di maturazione, alcune delle anzidette funzioni (qualche volta le sue versioni embrionarie) sono state affidate, non simultaneamente e non sempre nella sua totalità, a un apposito organo statale, il quale diventerà l'istituzione conosciuta odiernamente come Pubblico Ministero. Così, nel ricercare le sue origini si mostra equivoco retrocedere ai sistemi premoderni, sia dell'antichità greca o romana oppure dell'alto Medioevo<sup>4</sup>. Sebbene in alcune antiche istituzioni si possano trovare alcune funzioni in materia penale che ulteriormente sono divenute prerogative dell'odierno Pubblico Ministero, manca, tuttavia, il nesso che attualmente si riscontra tra questo e gli altri poteri costituiti dello Stato, principalmente nelle complesse elaborazioni riguardanti lo *Stato legislativo di diritto* e il suo perfezionamento consistente nello *Stato costituzionale di diritto*. Altresì, gli organi premoderni invocati come predecessori del Pubblico Ministero avevano incarichi unicamente criminali, trovandosi sprovvisti di un ruolo civile, sia d'intervento nelle cause dei singoli cittadini sia di difesa dei loro diritti "fondamentali" (pur non avendo ancora una teoria che li riconoscessi come tali<sup>5</sup>), attività che, come si vedrà, *deve essere* inerente al ruolo fondamentale del contemporaneo Pubblico Ministero.

Alcuni ravvisano nonostante le prime tracce delle attuali funzioni criminali del Pubblico Ministero nelle attività svolte dai *tesmoteti* greci<sup>6</sup>. Tuttavia, nel sistema accusatorio della Grecia antica, il diritto d'accusa apparteneva a tutti i cittadini, i quali lo facevano in nome

---

accused. They decided whether there was enough prima facie evidence to warrant a criminal procedure against the accused. There were thus two juries involved: one, the grand jury, decided whether to prosecute or not; the other, the petty jury, decided whether the prosecuted person was guilty or not. Both the royal procurator and the jury of indictment originated in the later Middle Ages, the former as a consequence of the growing role of the monarchy in the struggle against crime, the latter in circumstances which have been studied elsewhere" (*Judges, legislators and professors. Chapters in European legal history*, New York, Cambridge University, 1987, p. 34-35). Con diverse particolarità, si veda ancora A. MARTINI, *Angleterre: un autre parquet?*, in C. LAZERGES (sous la direction de), *Figures du parquet*, Paris, PUF, 2006, p. 47 s.

<sup>4</sup> Come ben sottolinea G. BORTOLOTTO, "è partendo dall'unilaterale concetto di riguardare l'istituto del Pubblico Ministero soltanto sotto l'aspetto e nella sola attività dell'esercizio dell'azione penale, che si son fatte risalire le indagini oltre il punto cui ragionevolmente poteano giungere, per trovare in un denunziatore o in un spia, in un inquisitore o in un giustiziere, il Ministero Pubblico, che invece è, senza dubbio, il portato d'un più ampio svolgersi di relazioni e di affari, e il risultamento di un'elaborazione storica ben più larga e complessa" (*Ministero Pubblico (materia penale)*, in *Il Digesto italiano*, Volume XV, parte seconda, Torino, UTET, 1904-1911, p. 526). Nello stesso senso, nella dottrina spagnola, R. MARTÍNEZ DALMAU, *Aspectos constitucionales del Ministerio Fiscal*, València, Tirant lo Blanch-Universitat de València, 1999, p. 27-28.

<sup>5</sup> Nonostante, come ben afferma L. FERRAJOLI, "almeno in Occidente, diritti fondamentali sono sempre esistiti, fin dal diritto romano, pur se per la maggior parte limitati a classi assai ristrette di soggetti" (*Diritti fondamentali*, cit., p. 8-9).

<sup>6</sup> Ravvisando le origini del Pubblico Ministero nei *tesmoteti*, afferma A.-F. LE SELLYER: "Il est difficile de ne pas reconnaître l'idée première du Ministère public dans l'usage qui existait à Athènes de désigner des orateurs chargés de souvenir, dans l'intérêt de la République, certaines accusations; c'est ainsi que de Démosthènes avait été nommé, dans une assemblée du peuple, pour accuser Aristogiton" (*Traité de l'exercice et de l'extinction des actions publique et privée*, tome I, Paris, A. Duran e Pedone-Laurien, 1874, p. 8).

della *Polis*<sup>7</sup> (nonostante l'esistenza di delitti di "azione pubblica" e delitti di "azione privata")<sup>8</sup>, limitandosi l'ufficio dei *tesmoteti* a recare una "denuncia" sia innanzi al Senato che all'assemblea del popolo, i quali designavano un cittadino per sostenere l'accusa, non rimanendo ai *tesmoteti* qualche incarico sussidiario all'azione<sup>9</sup>. Per questo motivo, non si può ravvisare in questi funzionari greci il vero predecessore dell'odierno Pubblico Ministero, nonostante l'etimologia della parola greca (θεζμός, *legge*, e τῆμι, *porre*)<sup>10</sup> possa ammettere la funzione di "custode della legge", la quale, secondo alcuni ordinamenti giuridici della famiglia romano-germanica, appartiene al Pubblico Ministero.

Nemmeno romane sono le origini delle funzioni penali del Pubblico Ministero<sup>11</sup>. Similmente al sistema greco, nell'apparato giudiziario della Repubblica e dell'inizio dell'Impero romano, tranne le eccezioni riguardanti le incapacità, il diritto all'accusa spettava originariamente ai liberi cittadini<sup>12</sup>. Nello sviluppo della procedura penale di età imperiale, l'*accusatio* si è trasformata in una sorta di querela di parte proponibile dal titolare dell'interesse leso, con uno snaturamento del principio repubblicano del processo proponibile

---

<sup>7</sup> In questo senso l'asserzione di L. BURKHARDT: "Wichtig ist aber, daß der Zugang zum Gericht jedem Bürger offenstand, ja daß vom einzelnen Bürger sogar erwartet wurde, er möge sich im Interesse der Polis als Popularkläger einsetzen: Darauf spielt die eingangs zitierte Äußerung an" (*Das Volk als Richter. Politische Prozesse in Athen im 4. Jahrhundert v. Chr.*, in U. MANTHE-J. VON UNGERN-STERNBERG (Herausgeber), *Große Prozesse der römischen Antike*, München, C.H. Beck, 1997, p. 164). Nello stesso senso, nella dottrina francese, si veda ugualmente J. GAUDEMET, *Institutions de l'Antiquité*, Paris, Montchrestien, 1969, p. 171.

<sup>8</sup> Però, come sottolinea E. STOLFI, "la distanza fra azione pubblica e privata è peraltro attenuata dal fatto che, come sappiamo, nell'esperienza processuale ateniese, anche la prima richiedeva necessariamente l'iniziativa di un cittadino, che si facesse carico dell'accusa: ma egli agiva non come titolare di un privato interesse che fosse stato leso, ma quale 'ho boulómenos', ossia come componente del corpo civico che spontaneamente si assumesse la responsabilità di innescare un procedimento *lato sensu* politico" (*Introduzione allo studio dei diritti greci*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 107).

<sup>9</sup> G. BORTOLOTTO, *Ministero Pubblico (materia penale)*, cit., p. 527. Nello stesso senso, I. PENNA MARINHO, *Grandes julgamentos da Grécia antiga. Aspásia-Sócrates-Frinéia. Organização judiciária de Atenas e noções de direito processual ateniense*, Brasília, Horizonte, 1979, p. 50-51, il quale afferma espressamente che "uma diferença essencial entre a organização da Justiça na Antiguidade e a dos países civilizados de nossos dias está em que, sobretudo em Atenas, não existia o chamado 'Ministério Público'" (*ivi*, p. 50).

<sup>10</sup> Così, A. DA BONAVILLA-M. A. MARCHI (a cura di), *Dizionario etimologico di tutti i vocaboli usati in teologia, diritto canonico, storia e letteratura ecclesiastica, magia, divinazione, giurisprudenza e politica, che traggono origine dal greco* (voce *tesmoteti*), Napoli, Stamperia della società filomatica, 1822, p. 113.

<sup>11</sup> Nel senso del testo, tra i tanti, si veda G. BORTOLOTTO, *Ministero Pubblico (materia penale)*, cit., p. 527; J.-M. CARBASSE, *Introduction*, in J.-M. CARBASSE (sous la direction de), *Histoire du parquet*, Paris, PUF, 2000, p. 9; G. LEYETE, *Les origines médiévales du ministère public*, in J.-M. CARBASSE (sous la direction de), *Histoire du parquet*, Paris, PUF, 2000, p. 23; G. KELLER, *Die Staatsanwaltschaft in Deutschland: ihre Geschichte, Gegenwart und Zukunft*, Wien, Wilhelm Braumüller, 1866, p. 2; J.-L.-E. ORTOLAN-L. LEDEAU, *Le Ministère public en France. Traité et code de son organisation, de sa compétence et de ses fonctions dans l'ordre politique, judiciaire et administratif*, Tome I, Paris, Fanjat Aîné, 1831, p. XX; J. VOLFF, *Le ministère public*, Paris, PUF, 1998, p. 11.

<sup>12</sup> Nella dottrina tedesca, in questo senso, si veda T. MOMMSEN, *Römisches Strafrecht* (2. Neudruck der Ausgabe Leipzig 1899), Darmstadt, Scientia Verlag Aalen, 1990, p. 343-344; A. W. ZUMPT, *Der Kriminalprozess der römischen Republik* (Neudruck der Ausgabe Leipzig 1871), Darmstadt, Scientia Verlag Aalen, 1993, p. 35. Nella dottrina francese, nello stesso senso, si veda J.-M. CARBASSE, *Histoire du droit pénale et de la justice criminelle*, Paris, PUF, 2000, p. 36 s.

dal *quivis ex populo*<sup>13</sup>. Proprio quando le accuse private diventarono abusive e dispotiche, la purezza del primitivo sistema accusatorio fu ottenebrata, e cominciarono a spuntare funzionari cui attività presentava una lontana somiglianza con quelle appartenenti al Pubblico Ministero contemporaneo. In questo modo, ad esempio, sono stati creati gli *advocati fisci*, i quali assistevano l'accusatore nel procedimento penale, anche nel caso in cui l'accusato fosse processato per sollecitudine dell'autorità pubblica<sup>14</sup>. Anche in questa epoca, sorgono i *procuratores Caesaris*, i quali erano funzionari rappresentanti dell'imperatore nelle province e avevano, tra le altre cariche, quella di perseguire i colpevoli e di accertare i reati, ma anche quella di giudicare e fare giustizia in nome dell'imperatore. Tra gli altri funzionari dell'età imperiale ci sono i *curiosi*, i *nuntiatores*, gli *stationarii* – tutti con funzioni militari<sup>15</sup> e di polizia nella repressione del brigantaggio<sup>16</sup> –, e gli *irenarchae*, questi ultimi con la funzione di denunciare i reati, arrestare i delinquenti e condurli al preside o alla magistratura<sup>17</sup>. Già i *duoviri*, i *praefecti urbi*<sup>18</sup>, i *praefecti vigilum*, tutti della capitale dell'Impero, e i *presidi*, delle province, avevano l'incarico di procedere d'ufficio e fungevano a un tempo da accusatori, da istruttori e da giudici. In questa maniera, rappresentano una prima manifestazione inquisitoria nel procedimento criminale dell'età Imperiale<sup>19</sup>, ma non i veri ancestrali del moderno Pubblico Ministero. Si può, dunque, affermare che l'ancestralità del Pubblico Ministero, come viene concepito attualmente nel processo penale, decisamente non appartiene all'antichità romana.

---

<sup>13</sup> Si veda, in questo senso, F. BOTTA, *Legittimazione, interesse ed incapacità all'accusa nei pubblica iudicia*, Cagliari, Edizioni AV, 1996, p. 107; S. PIETRINI, *Sull'iniziativa del processo criminale romano (IV-V secolo)*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 150-151.

<sup>14</sup> G. BORTOLOTTO, *Ministero Pubblico (materia penale)*, cit., p. 528.

<sup>15</sup> Rispetto alle diverse funzioni dei *stationarii*, sottolinea T. MOMMSEN: "Die summarische Strafrechtspflege der *stationarii* ist indess auf die *curiosi*, so viel wir urtheilen können, nicht übergegangen; in den stark verkleinerten Provinzen hat das Eingreifen der Militärbehörden in die Strafjustiz wohl weiger als früher sich fühlbar gemacht" (*Römisches Strafrecht*, 2. Neudruck der Ausgabe Leipzig 1899, Darmstadt, Scientia Verlag Aalen, 1990, p. 321).

<sup>16</sup> Come espone S. PIETRINI, in commento ad una epistola dell'Imperatore Costanzo del 355, non appare "con sicurezza una competenza generale di tali funzionari imperiali nella repressione criminale quanto piuttosto un'attività volta alla repressione del brigantaggio, e, dunque, esercitabile solo contro coloro che mettevano in pericolo la sicurezza del traffico e la tranquillità nel territorio dell'Impero, sulle quali i *curiosi* (ispettori del servizio postale) e gli *stationarii* (militari distaccati nei punti d'incrocio delle grandi vie di comunicazione, in prossimità delle stazioni del *cursus publicus*) erano chiamati a vigilare" (*Sull'iniziativa del processo criminale romano (IV – V secolo)*, cit., p. 80-81). Nello stesso senso, con riferimento ancora ai *nuntiatores*, si veda G. KELLER, *Die Staatsanwaltschaft in Deutschland: ihre Geschichte, Gegenwart und Zukunft*, Wien, Wilhelm Braumüller, 1866, p. 2.

<sup>17</sup> In questo senso, si veda G. BORTOLOTTO, *Ministero Pubblico (materia penale)*, cit., p. 528.

<sup>18</sup> Sui *praefecti urbi*, aggiunge T. MOMMSEN: "Seiner Kompetenz nach ist er zunächst bestimmt, die Unfreien und überhaupt das Gesindel in der volkreichen Hauptstadt im Zaum zu halten und mehr die Coercition als die Judication auszuüben, wie denn selbst manche der von dieser Stelle erkannten Strafen, Geschäftssperrung und Schläge, den polizeilichen Charakter an sich tragen; es haben auch gewissenhafte Herrscher das Strafverfahren gegen Personen besserer Stände nicht an diese Stelle, sondern an das Hofgericht geleitet" (*Römisches Strafrecht*, cit., p. 272).

<sup>19</sup> Così, G. BORTOLOTTO, *Ministero Pubblico (materia penale)*, cit., p. 528.

### **I.1.2. Il Medioevo e la nascita del Pubblico Ministero.**

Dopo la caduta dell'Impero romano, neppure nelle legislazioni barbariche, con, v. g., i "conti"<sup>20</sup> o i "saïons"<sup>21</sup>, entrambi dell'epoca franca, o con i "duchi"<sup>22</sup> e i "gastaldi" del diritto longobardo, si può trovare un primigenio Pubblico Ministero. Invero, sebbene alcune funzioni da essi esercitate si possano assomigliare all'attuale ruolo penale del Pubblico Ministero, i menzionati funzionari avevano molte volte incarichi giudicanti, riflesso della confusione che si è stabilita con l'affermazione del processo inquisitorio nel basso Medioevo.

La maggior parte degli studiosi afferma che le origini del Pubblico Ministero, come organo che si riscontra negli ordinamenti attuali, risalgono al medioevo francese, alla fine del XIII secolo e all'inizio del XIV secolo, nelle giurisdizioni regie<sup>23</sup>. Invero, la sua "nascita" avviene quando lo Stato assolutista in via di consolidamento dimostra la necessità di uniformità e di certezza nell'applicazione e nell'esecuzione del diritto emanato dal Re. In questo modo, in un primo momento, il sovrano, per difendere i suoi diritti patrimoniali, si fa rappresentare da un procuratore davanti ai giudici. Nascono così i "procureurs du roi", dapprima scelti tra gli esercenti la professione legale privata e poi divenuti veri e propri funzionari statali. Il primo riferimento organizzativo<sup>24</sup> ai *procureurs du roi* risale

---

<sup>20</sup> Come rileva G. BORTOLOTTI, il conte, "oltre che le altre attribuzioni, ebbe anche incarichi giurisdizionali e talora egli faceva portar il processo dinanzi ai 'rachimburghi' e ne presiedeva l'adunanza, tal'altra perseguiva e giudicava da solo" (*Ministero Pubblico - materia penale*), cit., p. 531.

<sup>21</sup> Quanto alle funzioni dei "saïons", affermano J.-L.-E. ORTOLAN-L. LEDEAU: "D'ailleurs quelles étaient les fonctions de ce saïon? En les étudiant aux sources premières, on demeure convaincu que ces fonctions, pour les causes civiles, n'étaient que celle d'une sorte d'huissier chargé de faire exécuter les sentences du juge, d'exiger le paiement des sommes dues, moyennant un salaire proportionnel payé par les parties. Quant aux jugemens criminels, le saïon était pareillement chargé de l'exécution; aussi en Espagne donne-t-on encore aujourd'hui le nome de *sayo* aux bouchers" (*Le Ministère public en France. Traité et code de son organisation, de sa compétence et de ses fonctions dans l'ordre politique, judiciaire et administratif*, cit., p. XXII-XXIII).

<sup>22</sup> Afferma G. BORTOLOTTI che "il 'duca' era il primo magistrato dell'epoca longobarda, ma esso combinava funzioni giudicanti, inquisitoriali, di esecuzioni, giacché dovea scoprire i rei di magia, scogliere i matrimoni illecitamente contratti, far pagare il guidrigildo, le composizioni e le multe, punire gli adulteri e i furti e tener le carceri nel proprio castello" (*Ministero Pubblico - materia penale*, cit., p. 530).

<sup>23</sup> Così, tra i tanti, J. BECOT, *De l'organisation de la justice répressive aux principales époques historiques*, Paris, Auguste Durand, 1860, p. 231-232; J.-M. CARBASSE, *Histoire du droit pénale et de la justice criminelle*, Paris, PUF, 2000, p. 133.

<sup>24</sup> Tuttavia, come rileva J.-M. CARBASSE, la prima menzione ai *procureurs* appare incidentalmente nel 1278: "C'est au tournant des XIII<sup>e</sup> siècle, dans les juridictions royales ordinaires, qu'est apparu le ministère public. À cette époque en effet, certains 'procureurs' – ce terme désignait les praticiens chargés par les parties de rédiger les actes de procédure et de suivre les procès pour leur compte – se spécialisent dans la défense de droits du roi devant ses propres tribunaux. La première mention, à vrai dire purement incidente, d'un 'procureur du roi' apparaît dans les *Olim* en 1278; autour des années 1300, l'expression 'notre procureur' devient de plus en plus fréquente, la grande ordonnance de réformation de mars 1303 donnant enfin à la fonction une existence officielle" (*Histoire du droit pénale et de la justice criminelle*, cit., p. 133-134).

all'Ordinanza del 23 marzo 1302 di Filippo il Bello, il quale richiedeva il giuramento dai suoi procuratori, con varie altre garanzie che assicurassero la rettitudine e lo scrupolo dei loro atti: “*Volumus quod procuratores nostri iurent secundum formam... quod in causis quas nostro nomine durent contra quascumque personas, iurent de calumnia, prohibentes expresse ne dicti procuratoris nostri de causis alienis se intromitant*”.

Peraltro, se il ruolo iniziale dei “*procureurs du roi*” era la tutela dei diritti patrimoniali della corona<sup>25</sup>, alla misura che si espandeva la concezione secondo la quale la persecuzione dei delitti non riguardava solo l'interesse privato, ma anche l'interesse della corona (inizialmente con riferimento soprattutto all'esecuzione delle pene pecuniarie)<sup>26</sup>, le attribuzioni del *procureur* passano a comportare ugualmente la repressione degli atteggiamenti delittuosi<sup>27</sup>. In questa maniera, si possono osservare delle funzioni penali dei *procureurs* già all'inizio del XIV secolo<sup>28</sup>, funzioni che sono state progressivamente rafforzate tra i XVI e i XVII secoli<sup>29</sup>. Un esempio è il *procurator curie ad excessos corrigendos deputatus*, apparso a Reims, nel 1329, il quale è stato incaricato della persecuzione dei delitti *ex officio*<sup>30</sup>. Paradossalmente, dunque, la nascita del Pubblico Ministero, che sarà il futuro artefice del sistema accusatorio pubblico, avviene all'interno del

---

<sup>25</sup> In questo senso, S. DAUCHY, *De la défense des droits du roi et du bien commun à l'assistance aux plaideurs: diversité de missions du ministère public*, in J.-M. CARBASSE (sous la direction de), *Histoire du parquet*, Paris, PUF, 2000, p. 56.

<sup>26</sup> Così, F. HELIE, *Traité de l'instruction criminelle*, première partie, Paris, Charles Hingay, 1845, p. 472-473. Su questo aspetto, l'Avvocato generale presso la Corte Imperiale di Amiens, J. BECOT, affermò: “Le rois, qui pouvaient avoir des intérêts privés à défendre, constituaient, comme les particuliers, des procureurs pour les représenter et des avocats pour plaider en leur nom. Il les chargeaient aussi de recouvrer les amendes prononcées par les justices royales. Pour assurer les recouvrements, ces agents surveillaient d'abord les procès criminels qui s'élevaient sur les domaines de leurs maîtres; puis l'intérêt fiscal les porta à provoquer les poursuites; puis ils se commençaient à s'en mêler; puis ils les prirent en main, toujours au nom du roi” (*De l'organisation de la justice répressive aux principales époques historiques*, cit., p. 232-233).

<sup>27</sup> In questo senso, G. STEFANI-G. LEVASSEUR-B. BOULOC, i quali scrivono: “En France, dès le XIII<sup>e</sup> siècle, dit Faustin-Hélie, ‘il existait autour des différentes juridictions, une classe nombreuse d'agents, les *procurators*, qui prenaient la mission de représenter les parties devant la justice; les seigneurs utilisaient eux-mêmes un ‘procureur’ pour la défense de leurs intérêts fiscaux et les rois firent de même’. Le milieu du XIV<sup>e</sup> siècle trouve le ‘procureur du roi’ définitivement installé dans notre procédure pénale. C'est à lui qu'incombe alors le soin de déclencher la poursuite indépendamment de tout accusateur privé (Ord. 28 décembre 1355). Ainsi est née de l'usage, au moment de l'extension de l'autorité royale, l'institution d'un accusateur spécialisé, chargé de représenter objectivement l'intérêt social et appelé le *ministre public*” (*Procédure pénale*, 18<sup>e</sup> édition, Paris, Dalloz, 2001, p. 46-47).

<sup>28</sup> Secondo J.-M. PARDESSUS, e con riferimento al parlamento di Parigi, “le plus ancien document de la collection des Ordonnances, où nous trouvons constatée l'action en matière criminelle du procureur du roi près le parlement, son des lettres du mois du février 1335 (II, 106)” (*Essai historique sur l'organisation judiciaire et l'administration de la justice depuis Hugues Capet jusqu'à Louis XII*, Paris, Auguste Durand, 1851, p. 194).

<sup>29</sup> M.-Y. CREPIN, *Le rôle pénal du ministère public*, in J.-M. CARBASSE (sous la direction de), *Histoire du parquet*, Paris, PUF, 2000, p. 77.

<sup>30</sup> Così, G. LEYETE, *Les origines médiévales du ministère public*, in J.-M. CARBASSE (sous la direction de), *Histoire du parquet*, Paris, PUF, 2000, p. 42.

sistema inquisitorio, il quale passa a tradurre una visione non più privatistica della procedura penale<sup>31</sup>. Ciononostante, si deve registrare che, fino alla fine dell'*Ancien Régime*, i “*procureurs du roi*” non erano indispensabili all’avvio del processo penale, il quale poteva essere attivato dai giudici stessi, giacché nel sistema inquisitorio c’era un evidente soffocamento dell’esercizio dell’azione penale da parte di un organo diverso dal giudice<sup>32</sup>.

Anche l’attività relativa all’investigazione preliminare degli atteggiamenti delittuosi, la quale, come si vedrà, rientra nel ruolo fondamentale dell’odierno Pubblico Ministero nell’ambito del sistema accusatorio, trova la sua concezione embrionale nelle attribuzioni dei procuratori regi francesi. Infatti, un’iniziale preoccupazione riguardo all’esistenza di una sorta di “indagine preparatoria” all’avvio dell’azione penale – che però sarà sviluppata soltanto all’inizio dell’Ottocento con l’artificiale creazione del sistema di tipo “misto” – risale a un’Ordinanza francese del 22 novembre 1371<sup>33</sup>. In conformità a questa, nessun suddito poteva essere messo in causa senza che le informazioni dovute e convenevoli fossero primieramente e avanti tutto eseguite sui fatti dal *procureur*. Due secoli più tardi, un’altra ordinanza del 1579 fissava che “*les procureurs généraux en Cour de Parlement et leur substituts en chacun siège et semblablement les procureurs fiscaux des seigneurs sont tenus de faire diligente poursuite et recherche des crimes sans attendre qu’il y ait instigateur, dénonciateur ou partie civile*”. Però, con l’affermato predominio del procedimento inquisitorio, nel quale il giudice gioca un ruolo determinante nella raccolta degli indizi di colpevolezza, e dovuto a qualche difficoltà riguardanti l’ineffettività dell’attività della polizia<sup>34</sup>, si dovrà aspettare ancora più di due

---

<sup>31</sup> G. LEYETE, *Les origines médiévales du ministère public*, cit., p. 31.

<sup>32</sup> Si veda, in concordanza con il testo, tra gli altri, G. ALESSI, *Il processo penale. Profilo storico*, seconda edizione, Roma-Bari, Laterza, 2009, p. 109; J. BÉCOT, *De l’organisation de la justice répressive aux principales époques historiques*, cit., p. 234; M. CHIAVARIO, *Diritto processuale penale. Profilo istituzionale*, quarta edizione, Torino, UTET, 2009, p. 122; J.-M. CARBASSE, *Introduction*, cit., p. 11; M.-Y. CRÉPIN, *Le rôle pénal du ministère public*, cit., p. 77.

<sup>33</sup> In questo senso, afferma F. HELIE: “Enfin, une ordonnance du 22 novembre 1371 commence par rappeler dans son préambule: ‘*que par ordenances royaulz anciennes et notorie fust jà pieçà ordené que aucuns procureurs royaulx ne metroient aucunes personnes quelxconques en cause ou en procès, jusques à ce que informations deues et convenables seroient premièrement et avant toute œuvre faictes sur les faiz et articles qui vendroient à leur cognoissance, et que icelles informations seroient veues et examinées à bonne délibération par les bailliz ou autres juges ordinaires des lieux, présens et appelez les dits procureurs royaulx et les conseillers et advocats étant es diz bailliages;*’ elle constate ensuite que cette marche n’est plus suivie; ‘*que noz procureurs et plusieurs leurs substituts, depuis dix ans en çà ou eviron, tant en leur nom comme à requeste de plusieurs personnes adjointes avecques iceux, ont commencé plusieurs causes et procès contre plusieurs personnes, sans informations sur ce deument faictes;*’ et pour rémedier à cet abus elle prescrit qu’il soit mandé: ‘*à tous noz bailliz, receveurs et procureurs, leurs lieutenans et substituts, que aucuns de noz subgez ne soit désormais mis en cause contre aucun de noz procureurs, sanz informacion faicte deument*’” (*Traité de l’instruction criminelle*, cit., p. 468-469).

<sup>34</sup> Quanto alla mancanza di un’effettiva attività di polizia rileva J.-M. CARBASSE: “Quant au parquet, sans doute avait-il mission de rechercher tous les crimes pour les punir au nom du roi. Mais, outre que son information était

secoli finché il *Code d'instruction criminelle* del 1808, nonostante la creazione della figura del *giudice istruttore*, venga ad attribuire in maniera concreta al *Parquet* una certa coordinazione dell'attività investigativa preliminare<sup>35</sup>.

Ma ancora nel XIV secolo, il ruolo dei procuratori regi comincia a svilupparsi verso un'altra direzione, per comprendere l'“*interesse generale*” e il “*bene comune*”<sup>36</sup>, in forma d'interventi nelle cause private. In tal modo, diventano i rappresentanti dell'*interesse pubblico* (ancora nella sua iniziale concezione) e, quindi, hanno la funzione di protezione delle persone e dei diritti fondamentali di natura “sociale”<sup>37</sup>, nel senso ancora embrionale che si possa attribuire a questa categoria di diritti. I procuratori regi rappresentano il sovrano e sono investiti di un “ministero pubblico di giustizia”, anche con l'incarico di intervenire nelle cause giudiziarie per proteggere i più deboli (come gli orfani, le vedove e i considerati *miserabiles personae*)<sup>38</sup> e assicurare la pace pubblica. Ciononostante, l'intervento dei procuratori riguardava in ultima analisi le prerogative della corona: l'intervento a favore dei più deboli si verificava solo nei casi in cui non ci fosse contraddizione con gli interessi regi<sup>39</sup>. In questa maniera, queste funzioni esercitate dai *procureurs du roi* hanno contribuito allo sviluppo della teoria sulla sovranità e sulle prerogative del sovrano, alla riflessione sulla giustizia come “servizio pubblico” e, soprattutto, come si vedrà, alla concezione attuale sul ruolo del Pubblico Ministero con riguardo alla difesa dei diritti fondamentali collettivamente

---

forcément très limitée du fait de l'absence de police sur la plus grande partie du territoire, comment ne pas penser que le magistrats du ministère public ont plus d'une fois fermé les yeux devant des pratiques qui, au fond, assuraient elles aussi, d'une certaine manière, l'ordre et la sécurité, pour consacrer leurs efforts à la répression des plus grands crimes? Il est en tout cas certain que beaucoup de conflits échappaient aux tribunaux et que, bien plus encore que de nos jours, la criminalité officiellement réprimée ne constituait qu'une petite partie de la criminalité réelle” (*Histoire du droit pénal et de la justice criminelle*, cit., p. 189).

<sup>35</sup> L'art. 22 del napoleonico *Code d'instruction criminelle* del 1808 disponeva: “Les procureurs impériaux sont chargés de la recherche et de la poursuite de tous les délits dont la connaissance appartient aux tribunaux de police correctionnelle, ou aux cours speciale, ou aux cours d'assises”.

<sup>36</sup> S. DAUCHY, *De la défense des droits du roi et du bien commun à l'assistance aux plaideurs: diversité de missions du ministère public*, cit., p. 68. Similmente, R. MARTÍNEZ DALMAU, *Aspectos constitucionales del Ministerio Fiscal*, cit., p. 38-39.

<sup>37</sup> Così, M. BATTISTA, *Ministero Pubblico (materia civile)*, in *Il Digesto italiano*, Volume XV, parte seconda, Torino, UTET, 1904-1911, p. 514.

<sup>38</sup> È quello che sostiene, tra gli altri, J.-M. CARBASSE, *Histoire du droit pénal et de la justice criminelle*, cit., p. 134; S. DAUCHY, *De la défense des droits du roi et du bien commun à l'assistance aux plaideurs: diversité de missions du ministère public*, cit., p. 71.

<sup>39</sup> Si veda in questo senso l'affermazione di S. DAUCHY: “Il apparaît néanmoins que la préoccupation majeure du parquet est et demeure la préservation et l'extension des droits et prérogatives du roi et de la couronne. L'assistance qu'il prête aux plaideurs peut dès lors se révéler à double tranchant. Elle sera efficace tant que les droit du roi – ou l'intérêt public – et ceux des particuliers demeurent concordants. Si, au contraire, ils s'opposent, l'adjonction du procureur du roi peut limiter la liberté d'action de la partie qui voudrait régler son différend par une transaction ou un arbitrage tout comme elle devient aussi un obstacle pour celui qui souhaite engager un recours extraordinaire” (*De la défense des droits du roi et du bien commun à l'assistance aux plaideurs: diversité de missions du ministère public*, cit., p. 74).



considerati. Si deve registrare, però, che con la Rivoluzione del 1789, venuta meno l'esigenza di proteggere l'interesse della corona, i *procureurs* sono stati privati della *voie d'acion*, ma continuarono a intervenire nelle cause relative ai minorenni, alle interdizioni, agli assenti e all'interesse pubblico<sup>40</sup>. E quest'obbligo di intervenire in queste cause civili è stato rafforzato e formalmente istituzionalizzato dal Codice di procedura civile napoleonico del 1807<sup>41</sup>.

In questo modo, l'origine dell'attuale Pubblico Ministero, identificato dal suo ruolo fondamentale, risale alla nascita dello Stato moderno francese. E pure dalle legislazioni francesi vengono le denominazioni ancor'oggi utilizzate “*Magistrats debout*”, “*Magistrats du parquet*” e “*Procureurs fiscaux*”. La prima, “*magistrats debout*”, deriva dal fatto che i magistrati si alzavano nell'udienza per presentare le loro requisizioni<sup>42</sup>. L'appellativo *magistrats du parquet* (che diventa usuale solo alla fine del XVII secolo) viene dal riferimento allo spazio occupato dai procuratori, il quale consisteva in un pavimento (*parquet*, in lingua francese)<sup>43</sup>. Un altro epiteto del Pubblico Ministero, “*Fiscal*”<sup>44</sup> – tuttora comune in Spagna e nell'America spagnola – risale al “*procureur fiscal*”, il quale apparteneva alle giurisdizioni non del re, ma dei signori, e aveva l'incombenza di difendere le loro lucrative attività fiscali<sup>45</sup>.

---

<sup>40</sup> E. DE MARI, *Le parquet sous la Révolution*, in J.M. CARBASSE (sous la direction de), *Histoire du parquet*, Paris, PUF, 2000, p. 225.

<sup>41</sup> L'art. 83 del Codice di procedura civile francese del 1807 disponeva: “Seront communiquées au procureur impérial les causes suivantes: 1°. Celles qui concernent l'ordre public, l'État, le domaine, les communes, les établissemens publics, les dons e legs au profit des pauvres; 2°. Celles qui concernent l'état des personnes et les tutelles; 3°. Les déclinatoires sur incompetence; 4°. Les réglemens de juges, les récusations et renvois pour parenté et alliance; 5°. Les prises à partie; 6°. Les causes des femmes non autorisées par leurs maris, ou même autorisées, lorsqu'il s'agit de leur dot et qu'elles sont mariées sous le régime dotal; les causes des mineurs, et généralement toutes celles où l'une des parties est défendue par un curateur; 7°. Les causes concernant ou intéressant les personnes présumées absentes. Le procureur impérial pourra néanmoins prendre communication de toutes les autres causes dans lesquelles il croira son ministère nécessaire; le tribunal pourra même l'ordonner d'office”.

<sup>42</sup> G. STEFANI-G. LEVASSEUR-B. BOULOC, *Procédure pénale*, cit., p. 133.

<sup>43</sup> Però, come avverte J.-M. CARBASSE, il termine *Parquet* “n'a pris son sens actuel qu'à la fin du XVII<sup>e</sup> siècle; il désignait originellement le lieu clos (petit parc) dans lequel se réunissaient les juges; puis la chambre réservée aux gens du roi; enfin, par métonymie, les magistrats du ministère public eux-mêmes” (*Histoire du droit pénale et de la justice criminelle*, Paris, PUF, 2000, p. 134).

<sup>44</sup> Il termine romano *fiscus*, come spiega G. LEYETE, designa “la totalité du patrimoine royal ainsi que les biens particuliers qui le forment, comme un simple fonds de terre car, succédant aux biens qui avaient été ceux, notamment, des empereurs romains, les domaines des rois francs se sont intitulés *villæ, fisci, fundi*” (*Domaine et domanialité publique dans la France médiévale (XII<sup>e</sup> – XV<sup>e</sup> siècles)*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 1996, p. 101).

<sup>45</sup> Questa denominazione è spiegata da J.-M. CARBASSE: “À l'image du parquet royal, un ministère public est aussi apparu devant les justices non royaux; dans les justices des seigneurs, il est exercé par le *procureur fiscal* – expression significative de la place qu'occupent les considérations lucratives dans ce genre de juridictions” (*Histoire du droit pénale et de la justice criminelle*, Paris, cit., p. 135).

E il modello francese dei *procureurs du roi*, attorno alla metà del XV secolo e fino all'inizio del XVI secolo, si è disseminato negli Stati assolutisti consolidati o in via di consolidamento dell'Europa continentale. Funzionari con un ruolo simile a quello dei procuratori regi, ma con determinate particolarità, si possono ravvisare in diversi regni europei. Così, negli Stati germanici, nel XV secolo, appaiono il “*Pfleger*”, il “*Amtmann*”, il “*Vogt*”, il “*Malefizprokurator*”<sup>46</sup> e, in Brandeburgo-Prussia e in Hessen, il “*Fiskalat*”<sup>47</sup>. Nello stesso secolo, nei Paesi Bassi, è stato istituito un simile magistrato denominato *baiulo*<sup>48</sup>. Nella penisola italiana, si possono menzionare i *Conservatori delle leggi* fiorentini e gli *Avogadori del Comune* della Repubblica Veneta<sup>49</sup>. Nei ormai stabiliti regni della penisola iberica, si possono ricordare il “*Procurador Fiscal*” in Spagna<sup>50</sup>, e il “*Procurador do Rei*” in Portogallo<sup>51</sup>. Fuori del terreno europeo continentale, l'influenza francese rispetto i *procureurs*

---

<sup>46</sup> Con riguardo ai regni germanici, afferma G. BARTOLOTTI: “La tendenza all'istituzione d'un Ministero Pubblico si riscontra anche in Germania attorno al XV secolo. Il duca Luigi di Baviera ordinava nell'anno 1474 che, se alcun privato avesse voluto spontaneamente assumere l'accusa d'un delinquente, questa fosse affidata a un funzionario speciale (*Pfleger*). Nel 1513 il duca Guglielmo di Baviera fissò il suo procuratore (*Amtmann*) a Perlach, come pure, già nel 1456, i conti del Württemberg aveano incaricato degli affari penali il loro intendente (*Vogt*) di Goppinga. Ad Anspach e Bayreuth, nel 1566, un ufficiale del principe ebbe i caratteri e le funzioni del Pubblico Ministero; a Monaco era pubblico accusatore, nel 1577, il podestà, e nel Palatinato, nel 1610, era stato istituito un *Malefizprokurator*” (*Ministero Pubblico - materia penale*, cit., p. 535).

<sup>47</sup> Sul *Fiskalat*, si veda G. KELLER, *Die Staatsanwaltschaft in Deutschland: ihre Geschichte, Gegenwart und Zukunft*, cit., p. 9-11.

<sup>48</sup> Secondo G. BARTOLOTTI, i “bauli” erano procuratori “incaricati della rappresentanza del sovrano, della sorveglianza sugli interessi, sull'osservanza delle leggi e sulla regolarità delle procedure, provvedendo essi stessi a sottoporre a giudizio chi fosse risultato reo di qualche trasgressione” (*Ministero Pubblico - materia penale*, cit., p. 535).

<sup>49</sup> Sulle funzioni degli *Avogadori del Comune*, una terminazione del Maggior Consiglio dell'anno 1530 stabiliva: “L'anderà parte che, salva e riservata in reliquis l'autorità delli avogadori di Commun et salve e riservate però sempre le lezze, e ordini nostri disponenti circa li casi e di non poter esser suspesi ò intronessi, de caetero li Avogadori nostri non debbino, né possino per alcun modo e via, né sotto alcun color impedirse in voler veder, né altramente alterar ove suspender la formation d'alcun processo, così dentro come fuori, che per li Rettori, et Judicenti, nostri vengono formati, fin che non saranno chiamati li rei a difesa: Mà proclamati che saranno essi rei, possino li avogadori, quando saranno ricercati per giustizia, mandar a tuor detti processi, per veder se in quelli saranno state osservate le leggi e statuti sopra ciò disponesti. Et si li rei saranno carcerati, possino essi avogadori, mandar a tuor essi processi, se ben non saranno forniti (se li parerà) per veder quelli. Ne essi Rettori o Judicenti debbino, ò sieno tenuti, contro li Ordeni predetti obbedir a detti Avogadori” (A. SABINI (a cura di), *Leggi criminali del serenissimo dominio veneto in un solo volume*, Venezia, Antonio Pinelli, 1751, p. 29).

<sup>50</sup> Relativamente ai *Procuradores fiscales*, disponeva le *Ordenanzas reales de Castilla* del 1484, nel suo Libro II, Titolo XII, *Ley I*: “Porque los delitos no queden, ni finquen sin pena, y castigo por defecto de acusador. E porque el officio de nuestro Procurador fiscal es de gran confianza, y quando bien si exercitasse, se siguen de grandes provechos, assi en la execución de la nuestra justicia, como en pró de la nuestra hacienda (...)”. La *Ley III* dello stesso Titolo XII, stabilisce: “Ordenamos otrosi, que los nuestros Procuradores fiscales, y Promotores de la nuestra justicia, ni alguno dellos no puedan acusar, ni acusen à persona, ni à personas algunas, ni à Concejos, ni Universidades, ni à otros algunos de qualquier estado, ò condicion, Preeminencia, ò Dignidad que sean ni les demanden, ni denuncien contra ellos en nuestro nombre, ni de nuestra Cámara, ò fisco, ni de la nuestra justicia, sin dar primeramente delator de las tales acusaciones, y demandas, y denunciaciones ante los nuestros Oidores, ya ante los nuestros Alcades de la nuestra Casa, y Corte, y Chancilleria, ò ante otros qualesquier nuestros Jueces de todas las Ciudades, y Villas, y Lugares de nuestros Reynos y Señorios”.

<sup>51</sup> Nel Libro I, Titolo VIII, delle *Ordenações Afonsinas* del 1446, sono state regolate le attribuzioni del *Procurador dos nossos feitos*, tra le quali si può menzionare: “E veja, e procure bem todos os feitos da Juftiça, e

raggiunge la Scozia, ove lo stesso prototipo viene adottato nella seconda metà del XVI secolo<sup>52</sup>.

### ***1.1.3. Il consolidamento all'interno del processo inquisitorio e l'ulteriore espansione del modello "napoleonico" del Parquet.***

L'evoluzione dell'istituzione che diventerà l'odierno Pubblico Ministero è continuata durante il perfezionamento dello Stato legislativo di diritto. E con riguardo alle funzioni svolte nel procedimento criminale, tale progresso è avvenuto curiosamente nell'ambito del monologante processo inquisitorio<sup>53</sup>, nel quale il giudice aveva una smisurata iniziativa, sia riguardante l'avvio dell'azione penale sia nel campo probatorio<sup>54</sup>. E questo procedimento viene riproposto<sup>55</sup> dall'*Ordonnance criminelle* dell'agosto 1670, stabilita da Luigi XIV. Sebbene nell'apogeo del processo inquisitorio, in quest'ordinanza si ravvisa un importante sviluppo delle funzioni dei *procureurs*<sup>56</sup>: sono diventati i destinatari delle denunce<sup>57</sup>; e, con

---

das Viuvas e dos Orfoões, e miferavees peffoas, que aa Noffa Corte vierem, fem levando delles dinheiro, nem outra coufa de folairo, fem vogando, nem procurando outros nenhuïs feitos, que a Nos nom perteçam fem Noffo eſpecial Mandado, como dito he; e porem nom lhe enbarguamos que poſſa procurar, ou vogar nos feitos dos Fidalgos, que trazem Noffas terras, rendas, ou direitos, e doutras peffoas, que trazem algũas coufas Noffas, ou da Coroa ou dos Regnos Noffos, ajudando-as contra outras privadas peffoas, que queiraõ tirar, ou embargar, ou menos pagar de Noffos direitos, ou fazer alguũ dãpno, ou minguamento em elles”.

<sup>52</sup> In questo senso, l'affermazione di J. GODARD: “En ce qui concerne le Ministère public en Écosse, il a été importé de France vers 1560. Depuis, le système de poursuite en matière pénale a toujours été assuré par l'État, contrairement à celui de l'Angleterre” (*L'influence du droit français sur le développement de la pensée juridique et du droit écossais*, in *Revue historique de droit français et étranger*, n. 1, Paris, Dalloz, 2004, p. 74). Ugualmente, W. REID, *The origins of the office of Procurator Fiscal in Scotland*, in *Juridical review*, n. 10, London, 1965, p. 154-160.

<sup>53</sup> Come ben spiega L. FERRAJOLI, “se sono tipicamente propri del sistema inquisitorio l'iniziativa del giudice in campo probatorio, la disparità di poteri tra accusa e difesa e il carattere scritto e segreto dell'istruzione, non lo sono invece in maniera altrettanto esclusiva istituti che pure sono nati in seno alla tradizione inquisitoria: come l'obbligatorietà e l'irrevocabilità dell'azione penale, il carattere pubblico degli organi dell'accusa, la pluralità dei gradi di giurisdizione e l'obbligo del giudice di motivare le sue decisioni” (*Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, ottava edizione, Roma-Bari, Laterza, 2004, p. 574-575). Nominando il Pubblico Ministero “figlio dell'inquisizione”, si veda D. ALONSO GOMES, *Política criminal brasileira e o papel do Ministério Público*, in *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 36, Rio de Janeiro, abr./jun. 2010, p. 26.

<sup>54</sup> Quanto alla confusione dei ruoli di accusatore e di giudice nel processo inquisitorio, affermano K. KROESCHELL-A. CORDES- K. NEHLSSEN-VON STRYK: “Besonders weit reich end waren die Aufgaben, die dem Richter im kanonischen Strafprozess erwachsen. Wenn ein glaubwürdiges öffentliches Gerücht den Verdacht eines Verbrechens begründete, hatte der Richter von Amts wegen Ermittlungen zu führen. Dieses Inquisitionsverfahren drängte den älteren, durch einen Kläger eingeleiteten Strafprozess immer mehr zurück. Mit seiner Vermengung der Rollen von Ankläger und Richter es in späteren Jahrhunderten auch das weltliches Strafverfahren stark beeinflusst” (*Deutsche Rechtsgeschichte*, Band 2: 1250-1650, Köln-Weimar-Wien, Böhlau, 2008, p. 16).

<sup>55</sup> In questo senso, R. MARTUCCI, *Il modulo inquisitorio nelle 'Ordonnances' francesi da Colbert alla Costituente*, in L. BERLINGUER-F. COLAO (a cura di), *Le politiche criminali nel XVIII secolo*, Milano, Guffrè, 1990, p. 235.

<sup>56</sup> Come afferma G. BARTOLOTTA, “il Ministero Pubblico in Francia, per quanto riguardava la arte criminale, riuscì completamente e definitivamente costituito con un'ordinanza del 1670. Secondo le disposizioni di questa, i

riguardo all'avvio dell'azione penale, se non ci fosse la parte civile, i processi erano avviati dai *procureurs*<sup>58</sup>, potere che, tuttavia, non era loro esclusivo appannaggio<sup>59</sup>.

Soltanto con l'avvento dell'Illuminismo si è messa in evidenza, tra l'altro, la necessità di separazione tra la funzione di accusare e quella di giudicare nel procedimento penale<sup>60</sup>. E nonostante entusiasti dall'istituzione dello *jury* inglese<sup>61</sup> e dell'accusa privata, si può vedere ormai in alcuni *Philosophes* la propensione ad ammettere la figura di un accusatore pubblico distinto dal giudice. Infatti, già MONTESQUIEU nella sua famosa opera *Esprit des lois*, del 1748, affermava essere ammirabile che i reati fossero perseguiti da pubblici ufficiali, i quali lo farebbero in nome del principe<sup>62</sup>. Ancora in Francia, SCHMID D'AVENSTEIN, nei suoi *Principes de la législation universelle*, del 1776, riprendendo Montesquieu, ammette la

---

procuratori generali avean l'iniziativa delle persecuzioni criminali, il diritto di far assegnare i testimoni; ogni informazioni deve esser loro comunicata; nessun decreto poteva esser reso, nessuna liberazione concessa, senza le loro conclusioni; infine, terminata la procedura, essi dovean dare le loro conclusioni senza motivi, per iscritto" (*Ministero Pubblico - materia penale*, cit., p. 538).

<sup>57</sup> Stabiliva l'art. 6 del Titolo III dell' *Ordonnance criminelle* del 1670: "Nos procureurs et ceux des seigneurs auront un registre pour recevoir et faire écrire les dénonciations qui seront circonscanciées et signées par les dénonciateurs, s'ils savent signer, sinon elles seront écrites en leur présence par le greffier du siège qui en fera réception."

<sup>58</sup> Già l'art. 8, dello stesso Titolo III dell' *Ordonnance*, disponeva: "S'il n'y a point de partie civile, les procès seront poursuivis à la diligence, et sous le nom de nos procureurs ou des procureurs des justices seigneuriales".

<sup>59</sup> Relativamente all'accusa nell' *Ordonnance criminelle* del 1670, rileva J.-M. CARBASSE: "D'autre part, l'institution du ministère public n'a pas privé les juges du siège du droit de poursuivre d'office. En cas de négligence du parquet, il leur revient d'exercer l'action publique. D'où la maxime (à vrai dire d'usage peu fréquent): 'Tout juge est procureur général'" (*Histoire du droit pénale et de la justice criminelle*, cit., p. 180).

<sup>60</sup> Sulle tensioni tra i sistema accusatorio e l'inquisitorio nel Settecento, si veda E. DEZZA, *Note su accusa e inquisizione nella dottrina settecentesca*, in L. BERLINGUER-F. COLAO (a cura di), *Illuminismo e dottrine penali*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 185 s. E ancora, con ampio riferimento all'Illuminismo italiano, si veda D. IPPOLITO, *Mario Pagano. Il pensiero giuspolitico di un illuminista*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 184 s.

<sup>61</sup> In Italia, già nel 1776, affermava P. VERRI: "Tale è il metodo de' processi nella Gran Bretagna, ove altresì l'uomo accusato ha due sommi vantaggi: uno cioè di essere giudicato da persone scelte fra i suoi pari e non incallite ai giudizi criminali, l'altro di poter ricusare un dato numero degli eletti per giudicarlo qualora abbia motivo di diffidenza" (*Osservazione sulla tortura*, a cura di S. CONTARINI, Milano, Bur, 2006, p. 155). Con riferimento ai diversi illuministi appassionati dal *jury* inglese, sottolinea J.-M. CARBASSE: "(...) c'est ce système, selon Montesquieu, qui offre à l'accusé les meilleures garanties (*Esprit des lois*, XI, 6). L'idée du jury criminel fit ensuite son chemin, la plupart des réformateurs l'adoptant tour à tour. Ainsi, en 1765, le chevalier de Jaucourt à l'article 'Pairs' de l'*Encyclopédie*. Ainsi Beccaria, dans la troisième édition de son *Traité des délits et des peines* (XIV). Ainsi encore Voltaire, qui écrit en 1771: 'Les jurés n'auraient jamais fait rouer Calas'. Dans les années 1780, la supériorité du jugement par jury est une opinion partagée par Condorcet, Linguet, Delolme, Dupaty, et par la plupart des auteurs publiés dans la *Bibliothèque philosophique du Législateur* de Brissot – en particulier Bergasse et Marat" (*Histoire du droit pénal et de la justice criminelle*, cit., p. 355-356). Si veda ancora, con diverse particolarità, A. PADOA SCHIOPPA, *I filosofi e la giuria penale*, in *Nuova rivista storica*, Anno LXX, 1986, p. 107-146.

<sup>62</sup> Così affermò MONTESQUIEU nella sua opera più importante, *De l'esprit des lois*: "Nous avons aujourd'hui, une loi admirable; c'est celle qui veut que le prince, établi pour faire exécuter les lois, prépose un officier dans chaque tribunal pour poursuivre, en son nom, tous les crimes: de sorte que la fonction des délateurs est inconnue parmi nous; et, si ce vengeur public étoit soupçonné d'abuser de son ministère, on l'obligeroit de nommer son dénonciateur. Dans le lois de Platon, ceux qui négligent d'avertir les magistrats ou de leur donner du secours doivent être punis. Cela ne conviendrait point aujourd'hui. La partie public veille pour les citoyens; elle agit, et ils son tranquilles" (*De l'esprit des lois* [1748], Tome premier, Paris, P. Pourrat Frères, 1831, p. 167-168).

soluzione di “stabilire una parte pubblica, che sia incaricata di accusare coloro che si rendono colpevoli dei delitti contro la società”<sup>63</sup>. In Italia, invocando il medesimo Montesquieu, CESARE BECCARIA dichiarava nel suo *Dei delitti e delle pene*, del 1764, la necessità di stabilire che le accuse pubbliche fossero avviate da “pubblici commissari”<sup>64</sup>. Pure GAETANO FILANGIERI, il quale fece una ferocissima critica all'accusa pubblica<sup>65</sup>, ammetteva eccezionalmente un magistrato accusatore per i delitti “ne’ quali non vi è alcun privato accusatore”<sup>66</sup>.

In questo modo, la fisionomia “moderna” delle funzioni processuali penali del Pubblico Ministero ha un'impronta illuminista<sup>67</sup>, la quale però si svilupperà concretamente solo dopo la Rivoluzione francese. Ma ancora nel corso della rivoluzione, ci sono stati pesanti retrocessi rispetto le funzioni criminali dei *procureurs*, le quali vengono quasi annientate<sup>68</sup> in virtù della

---

<sup>63</sup> S. D'AVENSTEIN, *Principj della legislazione universale*, opera tradotta dal francese, Massa, Stefano Frediani stampator ducale, 1787, p. 284-285.

<sup>64</sup> Il celebre C. BECCARIA, nel suo famoso *Dei delitti e delle pene*, aveva affermato: “È già stato detto dal signor di Montesquieu, che le pubbliche accuse sono più conformi alla repubblica, dove il pubblico bene formar dovrebbe la prima passione de' cittadini, che nella monarchia, dove questo sentimento è debolissimo per la natura medesima del governo, dove è ottimo stabilimento il destinare de' commissari, che in nome pubblico accusino gl'infrattori delle leggi” (*Dei delitti e delle pene* [1764], a cura di A. BURGIO, sedicesima edizione, Milano, Feltrinelli, 2010, p. 59).

<sup>65</sup> La critica di G. FILANGIERI si rivolge anche al “vendicatore pubblico” di MONTESQUIEU: “Chi è, io domando, questo *vendicatore pubblico*? Questi è un magistrato creato dal principe, pagato dal principe, che deve al principe ciò che ha, e che può esserne dal principe privato. Dignità, onori, fortune, tutto riconosce da' favori del sovrano, e tutto gli può essere tolto da quella mano che glielo ha dato. Or, se l'interesse è il gran motore degli uomini, io vorrei sapere dall'Autore dello Spirito delle Leggi, se un cittadino che non ha tutti questi rapporti col capo della nazione, potrebbe, abusando della libertà di accusare, avere una disposizione maggiore a favorire le di lui mire, di quella che può avervi questo *vendicatore pubblico*, che per proprio interesse dovrebbe piuttosto considerarsi come il vendicatore del principe. I fatti che potrebbero confermare questa riflessione, sono infiniti. Io lascio a ciaschedun lettore applicarvi quelli che son pervenuti a sua notizia” (*La scienza della legislazione*, Volume terzo, Milano, Società tipografica de' classici italiani, 1822, p. 42).

<sup>66</sup> Così affermo G. FILANGIERI: “Una nuova magistratura andrebbe per questo oggetto istituita: essa dovrebbe esser composta de' *magistrati accusatori*. La scelta delle persone più distinte e più probe della società dovrebbe renderla onorevole: (...) Stabilita su questo piede questa magistratura, il ministero di coloro che ne sarebbero investiti, dovrebbe essere d'inquirere sugli autori di que' delitti de' quali non vi è alcun privato accusatore; di scoprirli, accusarli e condurli in giudizio; d'istituire contro di loro l'accusa con quelle stesse formule e solennità colle quali dovrebbe istituirsi se l'accusatore fosse un privato cittadino; di sostenerla della maniera istessa finché ne fosse terminato il giudizio; di esibirsi all'istesse promesse, e di esporsi agl'istessi pericoli. In questi magistrati, a differenza di Roma, non solo la calunnia manifesta, mas anche la semplice calunnia dovrebbe esser punita, come in ogni altro accusatore. Questo sarebbe un suggello di più che si aggiungerebbe alla confidenza che 'l popolo dovrebbe avere nel loro spaventevole ministero, ed un ostacolo necessario all'abuso della loro autorità” (*La scienza della legislazione*, cit., p. 63-64).

<sup>67</sup> Nel senso del testo, J. B. J. MAIER, *Derecho procesal penal*, Tomo II (*Parte general. Sujetos procesales*), Buenos Aires, Del Puerto, 2003, p. 300. Affermando espressamente che il Pubblico Ministero è “una herencia del Iluminismo”, si veda C. ROXIN, *Posición jurídica e tareas futuras del ministerio público*, trad. spagnola di Julio B. J. Maier e Fernando J. Córdoba, in AA.VV., *El Ministerio Publico en el proceso penal*, reimpresión, Buenos Aires, Ad Hoc, 2000, p. 39.

<sup>68</sup> Notevoli, in questo senso, le asserzioni di E. DE MARI: “Dans le premiers temps, contrairement à ce que l'on a pu dire, le rôle des commissaires du roi, même privés du droit d'accusation, n'a pas été nul. Soigneusement choisis par le roi et ses ministres de la justice au cours de l'année 1790, ils ont essayé de perpétuer au sein des nouveaux tribunaux l'esprit et les méthodes du parquet d'Ancien Régime. Mais bientôt, majoritairement hostiles

visione assai radicale nel senso che, avendo il diritto d'accusa natura politica doveva appartenere solo al popolo<sup>69</sup>. Questa situazione viene rimediata solo con l'avvento del *Code d'instruction criminelle* del 1808. Così, l'epiteto "*Kind der Revolution*" formulato da alcuni giuristi<sup>70</sup> non si giustifica pienamente<sup>71</sup>. Forse la giustificativa dell'epiteto viene dal curioso fatto che, dopo la Rivoluzione in Francia e ancor prima del napoleonico *Code d'instruction* del 1808, sorgono in Europa alcuni modelli di accusatori pubblici come propugnato da MONTESQUIEU.

Particolarmente nella penisola italiana, sono vari gli esempi apparsi che richiamano la "moderna" fisionomia del Pubblico Ministero nel processo penale. Così, ad esempio, nel *Piano di una nuova procedura criminale*, elaborato a Verona nel 1797 dal "Governo Centrale Veronese, Colognese e Legnaghese"<sup>72</sup>, c'era la figura del "*Pubblico Censor Criminale*", il quale, ispirato all'accusatore pubblico del recente ordinamento rivoluzionario francese, aveva l'incombenza, tra le altre, di ricevere le notizie di reato, ammettere querele e denunce, avviare il procedimento, guidare le indagini e vigilare sulla formazione dei processi<sup>73</sup>. Nella Costituzione della Repubblica cispadana del 1797 spunta l'"*accusator pubblico*" con funzioni

---

à la Constitution civile du clergé, ils sont dès 1792 complètement marginalisés. Seuls restent donc actifs les accusateurs publics, dont la politisation terroriste de la justice dévoiera complètement les fonctions dans les années suivantes..." (*Le parquet sous la Révolution*, in J.M. CARBASSE (sous la direction de), *Histoire du parquet*, Paris, PUF, 2000 Paris, PUF, 2000, p. 221-255).

<sup>69</sup> Come segnala J.-M. CARBASSE, "au cours de l'année 1790, l'Assemblée nationale consacra plusieurs stances à la réforme de la justice pénale. Le 30 avril, elle adopta le principe du jury criminel; le 7 mai, elle décida que les juges seraient désormais élus; le 8 mai et 10 août, elle réforma le ministère public. Celui-ci était confié à des 'commissaires du roi' effectivement nommés par le roi (alors que les juges devaient tous être élus), mais à qui les fonctions d'accusation sont interdites. En effet, analysant le 'droit d'accuser' comme un instrument politique, les Constituants ont voulu le réserver au peuple: étaient donc créés auprès des nouveaux tribunaux criminels des 'accusateurs publics' élus. Ces innovations furent reprises dans la loi des 16-20 août 1790 qui réorganisait les juridictions pénales dans leur ensemble" (*Histoire du droit pénal et de la justice criminelle*, cit., p. 376).

<sup>70</sup> Così, tra gli altri, H. GÜNTER, *Staatsanwaltschaft, Kind der Revolution*, Frankfurt am Main-Berlin-Wien, Ulstein, 1973.

<sup>71</sup> Afferma, in questo senso, J. B. J. MAIER che "la fecha de su nacimiento no se corresponde exactamente con el orden revolucionario inmediato, surgido de la revolución francesa, sino, antes bien, con la crítica política a ese orden y el advenimiento del orden napoleónico, inmediatamente posterior. De allí que resulte exagerado, y hasta parcialmente falso, acuñar la bella metáfora que señala al fiscal moderno como 'hijo de la Revolución'" (*El ministerio público: ¿un adolescente?*, in AA.VV., *El Ministerio Público en el proceso penal*, reimpression, Buenos Aires, Ad Hoc, 2000, p. 29).

<sup>72</sup> Come spiega E. DEZZA, "la normativa penale provvisoria posta in essere dal 'Governo Centrale Veronese, Colognese e Legnaghese' il 24 brumale anno VI repubblicano (14 novembre 1797) ricomprende, a completamento e integrazione di quello che viene definito dagli stessi legislatori il *Codice Penale*, un *Piano per una nuova configurazione del Tribunale Criminale di Verona* (...) e un *Piano di una nuova procedura criminale*, volto a delineare, in quindici non sempre limpidi articoli, i 'metodi pratici' che i giudici scaligeri avrebbero dovuto prendere come 'norma ... tanto nella formazione quanto nella spedizione dei processi'" (*Alla ricerca di una 'nuova procedura criminale'. Il Piano veronese del 1797*, in *Saggi di storia del processo penale nell'età della codificazione*, Padova, Cedam, 2001, p. 29).

<sup>73</sup> Così, E. DEZZA, *Alla ricerca di una 'nuova procedura criminale'. Il Piano veronese del 1797*, cit., p. 35.

riguardanti l'avvio dell'azione penale e la sorveglianza sull'attività degli ufficiali di polizia<sup>74</sup>. Già nella Legislazione penale del Principato di Lucca del 1807, era prevista la figura del “*Commissario del principe*”, l'incaricato dal “pubblico ministero”, che provocava “*ex officio* la punizione di qualunque delitto” (Parte seconda, *Del Codice dei delitti e delle pene*, artt. 54 e 57)<sup>75</sup>. Nelle Leggi Napoletane del 1808, il “Procuratore regio”, secondo l'art. 99 del *Regolamento Istruttorio* n. 141, aveva l'iniziativa *ex officio* e l'obbligo di depositare l'atto di accusa in ogni caso di delitto pubblico<sup>76</sup>.

Ma il documento fondamentale che delinea, per la prima volta, in maniera più rigorosa la fisionomia “moderna” del Pubblico ministero nel processo penale è il *Code d'instruction criminelle*<sup>77</sup>, voluto da Napoleone, promulgato nel 1808 ed entrato in vigore solo nel 1811. Su quest'ordinamento, non vi era nella fase dibattimentale l'inquisizione dell'*Ancien Régime*, perché l'istruzione iniziava dopo che il pubblico ministero aveva fatto formale richiesta al giudice istruttore. Nonostante il carattere nettamente inquisitorio della prima fase del procedimento, motivo per il quale viene chiamato “misto”, sono state attribuite ai *procureurs* diverse attribuzioni riguardante il modello teorico del processo accusatorio. Sia relativamente all'investigazione preparatoria<sup>78</sup>, che all'avvio dell'azione penale – avendo stabilito il Codice

---

<sup>74</sup> L'art. 268 della Costituzione della Repubblica cispadana del 1797 disponeva: “L'accusator pubblico è incaricato: I. di provvedere contro i delitti su gli atti di accusa ammessi dai primi giurati; II. Di trasmettere agli ufficiali di Polizia le denunce, che sono a lui indirizzate direttamente; III. Di vegliare su gli ufficiali di polizia del dipartimento, e di agire contro di essi secondo la legge in caso di negligenza, o di fatti più gravi”.

<sup>75</sup> L'articolo 54 disponeva: “Il Ministero Pubblico provoca *ex officio* la punizione di qualunque delitto, che secondo le leggi dello Stato può meritare pena afflittiva, o infamante, senza pregiudizio del diritto che ciascun particolare ha di querelarsi di un delitto che lo ha gravemente offeso o pregiudicato”. Sul tema si veda E. DEZZA, *Una procedura moderna per un codice di provincia. La disciplina del processo nella legislazione penale del Principato di Lucca*, in *Saggi di storia del processo penale nell'età della codificazione*, Padova, Cedam, 2001, p. 69; e P. PITTARO, *Lineamenti del processo penale lucchese*, in S. VINCIGUERRA (a cura di), *Codice penale per il principato di Lucca*, Padova, Cedam, 2000, p. CXCVI.

<sup>76</sup> Però, come ben osserva E. DEZZA, “in verità, il medesimo articolo prevede che anche i singoli cittadini possano intervenire nella messa in moto del meccanismo giudiziario, mediante la querela della parte lesa o, nei soli delitti pubblici, mediante l'accusa che – in formale omaggio all'antico principio romanistico che attribuisce al *quivis de populo* l'iniziativa processuale – può essere presentata da ogni persona, anche strana al reato” (*Il procedimento criminale nelle leggi napoletane del 1808. Prime note*, in *Saggi di storia del processo penale nell'età della codificazione*, Padova, Cedam, 2001, p. 116).

<sup>77</sup> In questo senso, si veda, tra gli altri, J. B. J. MAIER, *El ministerio público: ¿un adolescente?*, cit., p. 31; J. VOLFF, *Le Ministère public*, cit., p. 17.

<sup>78</sup> Stabiliva l'art. 22 del *Code d'instruction criminelle* del 1808: “Les procureurs impériaux sont chargés de la recherche et de la poursuite de tous les délits dont la connaissance appartient aux tribunaux de police correctionnelle, ou aux cours speciale, ou aux cours d'assises”. A sua volta, l'art. 32 disponeva: “Dans tous les cas de flagrant délit: lorsque le fait, sera de nature à entraîner une peine afflictive ou infamante; le procureurs impérial se transporterà sur le lieu, sans aucun retard, pour y dresser, les procès-verbaux nécessaires à l'effet de constater le corps du délit, son état, l'état des lieux, et pour recevoir les déclarations des persone qui auraient été presente, ou qui auraient des renseignements à donner. Le procureur impérial donnera avis de son transport au juge d'instruction, sans être toutefois tenu de l'attendre pour procéder, ainsi qu'il est dit au présent chapitre”. Finalmente, l'art. 47 disponeva: “Hors le cas énoncés dans les articles 32 et 46, le procureur impérial instruit, soit par une dénonciation, soit par toute autre voie, qu'il a été commis dans son arrondissement un crime ou un

francese pure le formule dell'atto di rinvio a giudizio<sup>79</sup> –, si è verificato un effettivo rimodellamento delle funzioni del Pubblico Ministero, in direzione alla sua odierna configurazione processuale penale.

Questo paradigma napoleonico del Pubblico Ministero, con riguardo alle loro funzioni processuali penali, si è sparsa nel XIX secolo per quasi tutta l'Europa continentale<sup>80</sup>. Così, analogo al *Parquet* francese è quello istituito nel Belgio dalla Costituzione del 1831 (art. 101)<sup>81</sup>, con una composizione quasi identica all'organo francese<sup>82</sup>. In Svizzera, la Legge di procedura penale federale del 27 agosto 1851 conteneva le prescrizioni inerenti “la procedura nelle questioni attinenti al diritto penale” e lo statuto e i compiti del Pubblico Ministero della Confederazione, analogamente alla procedura che era praticata in Francia. In Grecia, il Pubblico Ministero è stato creato nel 1834 anche in base al modello napoleonico<sup>83</sup>. Nel 1865, il Pubblico Ministero viene strutturato in Romania secondo l'importazione dello stesso esempio francese<sup>84</sup>. In Austria, il regolamento di procedura penale del 23 maggio 1873 si occupava della *Staatsanwaltschaft* (capo III, § 29) accompagnando il prototipo stabilito dal Codice napoleonico. Negli stati della penisola italiana, prima dell'unità, la tendenza era riprodurre il modello del *Parquet* francese (come, v. g., nel ducato di Genova con il regolamento per le materie civili e criminali del 1815, nel ducato di Parma con la risoluzione sovrana del 1821, negli Stati sardi con le leggi del 1822 e 1838, e nella Toscana con la legislazione del 1838). E pure dopo l'unità italiana, l'archetipo del Pubblico Ministero,

---

délit, ou qu'une personne qui en est prévenue se trouve dans son arrondissement, sera tenu de requérir le juge d'instruction d'ordonner qu'il en soit informé, même de se transporter, s'il est besoin, sur les lieux, à l'effet d'y dresser tous les procès-verbaux nécessaires, ainsi qu'il sera dit au chapitre des Juges d'instruction”.

<sup>79</sup> L'art. 241 del *Code d'instruction criminelle* disponeva: “Dans tous les cas où l prévenu sera renvoyé à la cour d'assises ou à la cour spéciale, le procureur général sera tenu de rédiger un acte d'accusation. L'acte d'accusation exposera, 1° la nature du délit qui forme la base de l'accusation; 2° le fait et toutes les circonstances qui peuvent aggraver ou diminuer la peine: le prévenu y sera dénommé et clairement désigné. L'acte d'accusation sera terminé par le résumé suivant: *En conséquence, N ... est accusé d'avoir commis tel meurtre, tel vol ou tel autre crime, avec telle et telle circonstance*”.

<sup>80</sup> Nel senso del testo, A. CAVANNA, *Storia del diritto moderno in Europa, 2 (Le fonti e il pensiero giuridico)*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 602.

<sup>81</sup> Disponeva l'art. 101 della Costituzione belga del 1831: “Le roi nomme et révoque les officiers du ministère public près de cours et des tribunaux”. Dopo la coordinazione del testo costituzionale nel 1994, la stessa norma è nel attuale art. 153.

<sup>82</sup> G. BARTOLOTTI, *Ministero Pubblico - materia penale*, cit., p. 542.

<sup>83</sup> A proposito, afferma D. GIANNOULOPOULOS che questa trasposizione del Pubblico Ministero è “conséquence naturelle du fait que le Code pénal, le Code de procédure pénale et le Code d'organisation des tribunaux étaient inspirés de la pensée française de l'époque et transposaient en Grèce les institutions du système juridique français” (*Aspects modernes du ministère public hellénique: indépendance et responsabilité pour des procureurs omnipotents*, in C. LAZERGES (sous la direction de), *Figures du parquet*, Paris, PUF, 2006, p. 85-86).

<sup>84</sup> In questo senso, R. PANAIT, *Le ministère public roumain: évolution et controverses*, in C. LAZERGES (sous la direction de), *Figures du parquet*, Paris, PUF, 2006, p. 144.



secondo il decreto sull'ordinamento giudiziario del 1865, era di netta ispirazione francese<sup>85</sup>. Quanto agli stati germanici, nonostante il *Code d'instruction criminelle* fosse già applicato all'indomani delle guerre napoleoniche negli stati della riva sinistra del Reno<sup>86</sup>, e alcuni altri stati avessero già organizzato il suo Pubblico Ministero prima dell'unificazione (come per esempio la Baviera nel 1850), soltanto con la legge del 27 gennaio 1877 sull'organizzazione dei tribunali (*Gerichtsverfassungsgesetz*) viene istituita la *Staatsanwaltschaft*, con chiara ispirazione francese<sup>87</sup>, in quasi tutti gli Stati dell'Impero tedesco. In Turchia, il Pubblico Ministero è stato definitivamente organizzato solo con l'avvenimento del Codice di procedura penale del 1879, di netta ispirazione napoleonica<sup>88</sup>. In Ungheria, il codice di procedura penale del 4 dicembre 1896 trattava, nel suo capitolo III, della 'regia Procura', la quale godeva di attribuzioni criminali simili a quelle stabilite per il *Parquet* in Francia<sup>89</sup>. Il prototipo napoleonico del *Ministère public*, dunque, è quello che è stato più largamente adottato nel terreno europeo, imponendosi storicamente come modello da riprodurre o da importare nel campo processuale penale.

#### ***I.1.4. Lo Stato costituzionale di diritto: l'allargamento del ruolo del Pubblico Ministero verso la tutela dei diritti fondamentali collettivamente considerati e l'espansione del suo ruolo a livello transnazionale.***

All'inizio del XX secolo, tuttavia, dopo il consolidamento della Rivoluzione industriale, con le conseguenti lotte e rivendicazioni per i diritti fondamentali, soprattutto quelli di natura sociale, i quali vengono affermati esemplarmente nelle costituzioni del Messico del 1917 e della Repubblica tedesca di Weimar del 1919, e con l'inizio della concezione di una "società

---

<sup>85</sup> Con più veemenza, G. BARTOLOTTI afferma che "il Ministero Pubblico in Italia è un'imitazione del francese" (*Ministero Pubblico - materia penale*, cit., p. 565).

<sup>86</sup> Così, H. HENRION- N. SALDITT, *Le ministère public allemand, une institution ambivalente*, in C. LAZERGES (sous la direction de), *Figures du parquet*, Paris, PUF, 2006, p. 29. Nella dottrina tedesca, si veda B. DÖLEMEYER, *Ministère public und Staatsanwaltschaft – Der Einfluss des "modèle judiciaire français" im Rheinland*, in B. DURAND-L. MAYALI-A. PADOA SCIOPPA-D. SIMON (Herausgeber), *Staatsanwaltschaft. Europäische und amerikanische Geschichten*, Frankfurt am Main, Vittorio Klostermann, 2005, p. 85 s.

<sup>87</sup> In questo senso, B. KELKER, *Die Rolle der Staatsanwaltschaft im Strafverfahren*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 118. Band, Berlin, De Gruyter, 2006, p. 393-394. Ugualmente, S. BUSS, *Staatsanwaltschaft und Crown Prosecution Service. Ein vergleich der Anklagebehörden in Deutschland und England im Hinblick auf die Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft*, Baden-Baden, Nomos, 2010, p. 89.

<sup>88</sup> Conforme segnala A. CINIÇ, "si le parquet a été mentionné pour la première fois dans la Constitution de 1876 comme l'organe chargé de défendre l'intérêt de l'Empire au nom de ce dernier, il n'a été complètement institué que dans le cadre du Code de procédure pénale de 1879 inspiré du Code d'instruction criminelle français de 1808" (*Le ministère public turc entre évolution et révolution*, in C. LAZERGES (sous la direction de), *Figures du parquet*, Paris, PUF, 2006, p. 183-184).

<sup>89</sup> In questo senso, G. BARTOLOTTI, *Ministero Pubblico - materia penale*, cit., p. 552.

di massa” e la molteplicità di conflitti a questa inerenti<sup>90</sup>, si mette in evidenza l’inevitabile questione rispetto alla legittimazione per la tutela dei diritti fondamentali transindividualmente considerati dei cittadini. Infatti, soprattutto nel secondo dopoguerra, con il consolidamento dello sviluppo industriale e scientifico e con la crescente globalizzazione, si è verificato un numero sempre più grande di attività e conflitti che riguardano non più gli individui isolatamente, ma altresì l’intera collettività (come per esempio le minacce all’ambiente), oppure gruppi o determinate categorie di persone (come i lavoratori, i consumatori, gli handicappati, le minoranze etniche, gli anziani ecc.)<sup>91</sup>. Queste nuove relazioni sopraindividuali hanno raggiunto un livello d’importanza in precedenza sconosciuto e hanno condotto a un diverso riconoscimento riguardo ai diritti fondamentali, siano quelli appartenenti indivisibilmente all’intera collettività (i cosiddetti diritti “diffusi”, come per esempio il diritto di tutti e di ciascuno all’ambiente) siano quelli spettanti a un’apposita categoria o gruppo di persone o determinate e precise collettività (i diritti nominati collettivi, come per esempio i diritti di un gruppo di lavoratori o di una classe di consumatori), nonché alla constatazione sull’imperiosa necessità della loro adeguata tutela.

In quest’ambito, molto si è discusso sulle possibilità di lasciare alla società civile organizzarsi per tutelare i propri interessi (come accade per esempio nel modello nordamericano delle *class actions*)<sup>92</sup>, o se deve essere un incarico dello Stato destinare un suo organo a tale scopo. Tra le possibili soluzioni<sup>93</sup>, alcuni Stati europei hanno privilegiato un modello statale spesso ristretto alle relazioni tra i cittadini e la pubblica amministrazione,

---

<sup>90</sup> Come afferma M. CAPPELLETTI, “gli interessi ‘diffusi’ rappresentano un fenomeno tipico, e di crescente rilievo, nelle società moderne, caratterizzate dal passaggio da un’economia prevalentemente basata su rapporti individuali ad un’economia in cui lavoro, produzione, scambi e consumi, ma anche educazione, turismo, comunicazioni, assistenza sociale e previdenziale, ecc., sono fenomeni ‘di massa’. Si pensi allo sviluppo dei ‘diritti sociali’, tipici, appunto, del moderno Stato sociale o ‘promozionale’. [...] Si pensi ancora ai prodotti dell’industria: un lieve difetto di produzione può tornare a danno di moltissimi consumatori dello stesso prodotto. Si pensi ancora all’inquinamento, da parte di un complesso industriale, di un fiume o di un lago: di nuovo, un numero imprecisato di persone sono potenzialmente danneggiate, e lo stesso dicasi per l’inquinamento dell’atmosfera” (*Dimensioni della giustizia nelle società contemporanee*, Bologna, Il Mulino, 1994, p. 86).

<sup>91</sup> In questo senso, tra i tanti, P. GUTIÉRREZ DE CABIEDES HIDALGO DE CAVIEDES, *Derecho procesal constitucional y protección de los intereses colectivos y difusos*, in E. FERRER MAC-GREGOR (coordinador), *Derecho procesal constitucional*, tomo III, México, Porrúa, 2003, p. 2720-2721.

<sup>92</sup> Il modello nordamericano della *class action* viene introdotto nell’*Rule 23 della Federal Rules of Civil Procedure* del 1938 (norma che è poi stata più volte emendata, soprattutto negli anni ’80). Quanto alla tutela dei diritti fondamentali attraverso la *class action* afferma M. TARUFFO: “non c’è bisogno di sottolineare ulteriormente il fatto che in numerose ipotesi la *class action* è servita e serve per ottenere una tutela giurisdizionale effettiva di ‘beni’ o di ‘diritti’ fondamentali come la vita, la salute, l’educazione, l’uguaglianza, che sono spesso coinvolti nelle relative controversie” (*Diritti fondamentali, tutela giurisdizionale e alternative*, in T. MAZZARESE (a cura di), *Neocostituzionalismo e tutela (sovra)nazionale dei diritti fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 197).

<sup>93</sup> Per uno studio comparativo sulle possibili soluzioni con riguardo alla legittimazione per la tutela collettiva dei diritti fondamentali, si veda M. CAPPELLETTI, *Governmental and private advocates for the public interest: a comparative study*, in *Michigan Law Review*, Vol. LXXIII, Michigan, April 1975, p. 793 s.

come quello dell'*Ombudsman* apparso nella Costituzione svedese del 1809<sup>94</sup> e riprodotto dalla Finlandia nella Costituzione del 1919 e dalla Danimarca nella Costituzione del 1953; o ancora, più recentemente, altre istituzioni ispirate al modello dell'*Ombudsman*, come il *Provedor de justiça*, introdotto dalla Costituzione portoghese del 1976, il *Defensor del pueblo* creato dalla Costituzione spagnola del 1978, e il *Défenseur des droits*<sup>95</sup>, introdotto recentemente in Francia con la revisione del luglio 2008<sup>96</sup> alla Costituzione del 1958.

Una certa “povertà organizzativa”<sup>97</sup> congenita soprattutto alle tardive democrazie, e la già maturata consolidazione del Pubblico Ministero come istituzione di garanzia nella sfera penale, hanno spinto l’evoluzione del suo ruolo verso la difesa dei diritti fondamentali collettivamente considerati, in una sorta di ripresa, espansione e “aggiornamento” delle storiche attribuzioni dei *procureurs du roi* relative all’intervento nelle cause civili in favore delle persone fragili (incapaci, orfani e *miserabilis personae*). Così, lo sviluppo di questa nuova funzione si rivolge non più ai singoli cittadini, nella forma d’interventi particolari, ma alle collettività bisognose di un’effettiva tutela dei loro diritti fondamentali (diritti civili, di libertà, sociali e politici), nel senso della difesa delle “leggi del più debole”.

Questo sviluppo, dopo la naturale maturazione dell’idea sulle attribuzioni di un nuovo ruolo al Pubblico Ministero (idea ancora molto lontana della sua ultimazione), si è verificato concretamente con l’affermazione dell’universalità dei diritti fondamentali nel nuovo paradigma dello *Stato costituzionale di diritto*<sup>98</sup>, frutto della vera rivoluzione avvenuta con

---

<sup>94</sup> Tuttavia, e nonostante l’evoluzione dell’*Ombudsman* in altri paesi, come afferma L. COMINELLI, “ancora oggi il compito principale degli *Ombudsman* svedesi resta il controllo sulla legalità degli atti amministrativi e sulla condotta materiale delle amministrazioni” (*Il Mediatore europeo, Ombudsman dell’Unione. Risoluzione alternativa delle dispute tra cittadini e istituzioni comunitarie*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 9). Sullo sviluppo delle funzioni del *Ombudsman* nella tutela dei diritti fondamentali, si veda, *infra*, il § I.2.3.

<sup>95</sup> Con riferimento al *Médiateur de la République* e al *Défenseur des droits*, afferma Pasquale COSTANZO che “è comunque visibile l’ispirazione comune delle due *authorities* ossia l’ormai abbastanza famoso *ombudsman* di origini scandinava, anche se la nuova denominazione riecheggia molto da vicino quella del *Defensor del pueblo* spagnolo” (*La “nuova” Costituzione della Francia*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 164).

<sup>96</sup> L’art. 71-1 (introdotto dalla Legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008) della Costituzione francese dispone: “Le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés par les administrations de l’État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d’une mission de service public, ou à l’égard duquel la loi organique lui attribue des compétences. Il peut être saisi, dans les conditions prévues par la loi organique, par toute personne s’estimant lésée par le fonctionnement d’un service public ou d’un organisme visé au premier alinéa. Il peut se saisir d’office”.

<sup>97</sup> L’espressione è di M. CAPPELLETTI, *Dimensioni della giustizia nelle società contemporanee*, cit. p. 85.

<sup>98</sup> Sottolinea con precisione il maestro L. FERRAJOLI: “Grazie alle rigidità delle costituzioni la legalità ha infatti cambiato natura: non è più solo condizionante e disciplinante, ma è essa stessa condizionata e disciplinata da vincoli giuridici non più solo formali ma anche sostanziali; non è più semplicemente un prodotto del legislatore ma è anche progettazione giuridica della legislazione medesima, e dunque limite e vincolo al legislatore e perciò alle contingenti maggioranze di cui esso è espressione. Sicché del diritto risulta positivizzato non più solo l’*essere*’, ossia la sua ‘esistenza’ o ‘vigore’, ma anche il suo *‘dover essere*’, ossia le sue condizioni di ‘validità’;

l'introduzione dei concetti di supremazia e di rigidità costituzionale<sup>99</sup>. Con la positivizzazione dei diritti fondamentali<sup>100</sup> nelle costituzioni rigide, sottratti pertanto alla volubilità del legislatore ordinario, e nelle diverse Carte di diritti – in un periodo che si può chiamare, parafrasando Norberto Bobbio<sup>101</sup>, l'età delle carte e delle convenzioni di diritti –, sorge la necessità di concepire dei soggetti e dei meccanismi destinati a tutelare e a conferire effettività ai diritti a cui si riconosce il carattere universale. È in questo contesto che il ruolo del Pubblico Ministero, già consolidato nella sfera penale, comincia infatti a svilupparsi verso la difesa dei diritti fondamentali collettivamente considerati, i cosiddetti diritti diffusi e collettivi.

Tuttavia, questo progresso avviene soprattutto nei paesi in via di sviluppo, più specificamente nei recenti Stati costituzionali di diritto dell'America latina, luogo in cui il sottosviluppo dovuto a secoli di spoliazione e a recenti dittature, ha fatto sempre più apatica e amara la consolidazione dei diritti fondamentali. In Europa, invece, in molti Stati il Pubblico Ministero è rimasto attaccato soprattutto alle funzioni criminali, a dispetto di alcune funzioni riguardanti l'intervento nelle cause dei singoli privati, sia in difesa della legalità sia a tutela dell'"*interesse pubblico*". Così, i grandi monumenti costituzionali promulgati all'indomani dei terribili regimi autoritari che rovinarono l'Europa occidentale poca importanza attribuirono al *Parquet*. Infatti, nella Legge fondamentale tedesca del 1949, il Pubblico Ministero non compare, non essendo considerato come una delle istituzioni destinate a realizzare lo Stato costituzionale di diritto<sup>102</sup>. In Italia, la Costituzione del 1948 si limita a

---

non più solo i vincoli di forma relativi al '*chi*' e al '*come*' delle decisioni, ma anche i vincoli di contenuto relativi al '*che cosa*' delle decisioni medesime e che altro non sono che i principi e i diritti fondamentali: i diritti di libertà, dei quali è vietata la lesione, e i diritti sociali dei quali è obbligatoria la soddisfazione" (*Quali sono i diritti fondamentali?*, in T. MAZZARESE (a cura di), *Neocostituzionalismo e tutela (sovra)nazionale dei diritti fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 96).

<sup>99</sup> Sulla supremazia costituzionale ha affermato M. FIORAVANTI: "Ma soprattutto, al di là delle singole caratteristiche delle costituzioni democratiche dell'ultimo dopoguerra, ciò che più conta è il fatto che in questo momento storico viene complessivamente riscoperta la *supremazia della costituzione*, sia come massima forma di garanzia dei diritti e della libertà, sia come indirizzo fondamentale da seguire per la realizzazione dei valori costituzionali" (*Appunti di storia delle costituzioni moderne. Le libertà fondamentali*, seconda edizione, Torino, Giappichelli, 1995, p. 134). Già sul concetto e sulle origini della rigidità costituzionale, si veda, con molti riferimenti, J. BRYCE, *Costituzioni flessibili e rigide* (trad. italiana di Raffaele Niro), Milano, Giuffrè, 1998, p. 54 s.

<sup>100</sup> Relativamente alla positivizzazione dei diritti fondamentali, si veda A. OLLERO TASSARA, *Diritto "positivo" e diritti umani*, Torino, Giappichelli, 1998, p. 117 s. Già F. DI DONATO fa riferimento alla "statualità come unica garanzia dei diritti in una società precaria" (*La rinascita dello Stato. Dal conflitto magistratura-politica alla civilizzazione istituzionale europea*, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 421). Nella dottrina tedesca, si veda ancora C. ENDERS, *Die Menschenwürde in der Verfassungsordnung*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1997, p. 377 s.

<sup>101</sup> Si tratta del titolo della famosissima opera di N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1997.

<sup>102</sup> Così, G. ELLSCHEID, *Rechtsstaatliche Defizite in der Stellung der Staatsanwaltschaft*, in H. JUNG-H. MÜLLER-DIETZ-U. NEUMANN (Herausgeber), *Perspektiven der Strafrechtsentwicklung*, Baden-Baden, Nomos, 1996, p. 86.

stabilire che “il Pubblico Ministero ha l’obbligo di esercitare l’azione penale” (art. 112)<sup>103</sup>. Soltanto gli ordinamenti giuridici della penisola iberica, risalenti alla fine del XX secolo, hanno assegnato al Pubblico Ministero – in maniera non monopolistica – la tutela dei diritti fondamentali di natura collettiva o diffusa. La Costituzione spagnola del 1978, a dispetto della creazione del *Defensor del pueblo* (art. 54), attribuisce al *Ministerio Fiscal* la funzione di promuovere l’azione giudiziaria in difesa della legalità e dei diritti dei cittadini (art. 124, paragrafo 1)<sup>104</sup>. La Legge Organica del Pubblico Ministero spagnolo, a sua volta, ingrandisce le sue attribuzioni con riguardo alla tutela dei diritti fondamentali<sup>105</sup>. Ugualmente in Portogallo, nonostante la creazione del “*Provedor de Justiça*” (art. 23), la Costituzione del 1976 fa riferimento alla funzione del *Ministério Público* di difesa della legalità democratica (art. 219, paragrafo 1), e lo Statuto del Pubblico Ministero portoghese, espandendo questa concezione, gli assegna la difesa dei diritti sociali dei lavoratori e la difesa degli interessi diffusi e collettivi<sup>106</sup>.

Nell’America latina, invece, l’evoluzione del Pubblico Ministero cammina con maggiore influsso verso la tutela dei diritti fondamentali transindividualmente considerati, senza logicamente abbandonare il suo tradizionale ruolo criminale. Come risposta alla domanda se deve esistere un organo statale con il compito di difendere i diritti fondamentali considerati in maniera collettiva, molti ordinamenti latinoamericani hanno conferito al Pubblico Ministero questo incarico. Tra l’alternativa dell’*Ombudsman* nordico – qualche volta riprodotto sulle

---

<sup>103</sup> Quanto alle attribuzioni del Pubblico Ministero, disponeva già l’art. 73 dell’Ordinamento giudiziario italiano (RD del 30 gennaio 1941): “*Attribuzioni generali del pubblico ministero. Il pubblico ministero veglia alla osservanza delle leggi, alla pronta e regolare amministrazione della giustizia, alla tutela dei diritti dello Stato, delle persone giuridiche e degli incapaci, richiedendo, nei casi di urgenza, i provvedimenti cautelari che ritiene necessari; promuove la repressione dei reati e l’applicazione delle misure di sicurezza; fa eseguire i giudicati ed ogni altro provvedimento del giudice, nei casi stabiliti dalla legge*”.

Ha pure azione diretta per fare eseguire ed osservare le leggi d’ordine pubblico e che interessano i diritti dello Stato, e per la tutela dell’ordine corporativo, sempre che tale azione non sia dalla legge ad altri organi attribuita”.

<sup>104</sup> La Costituzione della Spagna del 1978, nel suo art. 124, paragrafo I, dispone: “El Ministerio Fiscal, sin perjuicio de las funciones encomendadas a otros órganos, tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la Ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés social”.

<sup>105</sup> La Legge 24 del 9 ottobre 2007 (*Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal*) dispone nel suo art. 3, paragrafo 3: “Para el cumplimiento de las misiones establecidas en el artículo 1, corresponde al Ministerio Fiscal: (...) 3. Velar por el respeto de las instituciones constitucionales y de los derechos fundamentales y libertades públicas con cuantas actuaciones exija su defensa”. Sulla tutela dei diritti fondamentali per il Pubblico Ministero spagnolo si veda V. GIMENO SENDRA, *La legitimación del Ministerio fiscal en los procesos de amparo*, in *Revista del Ministerio fiscal*, núm. 7, Madrid, Ministerio de Justicia, 2000, p. 09 s.

<sup>106</sup> Dispone la Legge 47 del 15 ottobre 1986, nel suo art. 3°, paragrafo 1: “Compete, specialmente, ao Ministério Público: (...) d) exercer o patrocínio officioso dos trabalhadores e suas famílias na defesa de seus direitos de carácter social; e) assumir, nos casos previstos em lei, a defesa de interesses colectivos e difusos”.

vesti del “*Defensor del pueblo*”, come nel Venezuela e nel Panama<sup>107</sup>– e del Pubblico Ministero, le Costituzioni latinoamericane hanno dimostrato una certa predilezione ad affidare la tutela dei suddetti diritti a un’istituzione già consolidata e dotata d’indipendenza, attribuito di solito mancante nel *Defensor del pueblo*, il quale a volte viene collocato sulla dipendenza del potere esecutivo<sup>108</sup>. Così, ad esempio, la Costituzione della Bolivia del 2009 impone al Pubblico Ministero la difesa della legalità e degli interessi della società (art. 225). Però, la Legge Organica del Pubblico Ministero boliviano del 2001 prevedeva già come funzione del *Parquet* la preservazione dello Stato di diritto e dell’osservanza dei diritti umani dei cittadini<sup>109</sup>. Nella Costituzione della Colombia del 1991 si attribuiscono al Pubblico Ministero la tutela e la promozione dei diritti umani e la protezione dell’interesse pubblico (art. 118)<sup>110</sup>, affidandosi al Procuratore generale della nazione, il direttore del Pubblico Ministero, la funzione di protezione dei diritti umani e la difesa degli interessi della società e degli interessi collettivi, specialmente quello ambientale (art. 277, paragrafi 2, 3 e 4)<sup>111</sup>. In Guatemala, la Costituzione del 1985, con la riforma del 1993, ha istituito una “Procura di diritti umani” (art. 275)<sup>112</sup>. Lo stesso è stato fatto nella Repubblica di El Salvador, con la Costituzione del 1983,

---

<sup>107</sup> La Costituzione del Venezuela del 1999, ha creato la “Defensoría del pueblo” nel suo art. 280: “La Defensoría del Pueblo tiene a su cargo la promoción, defensa y vigilancia de los derechos y garantías establecidos en esta Constitución y los tratados internacionales sobre derechos humanos, además de los intereses legítimos, colectivos y difusos, de los ciudadanos”. Lo stesso già aveva fatto il Panamá con la riforma del 1994 alla Costituzione del 1972. L’attuale art. 129 dispone: “La Defensoría del Pueblo velará por la protección de los derechos y las garantías fundamentales consagradas en esta Constitución, así como los previstos en los convenios internacionales de derechos humanos y la Ley, mediante el control no jurisdiccional de los hechos, actos u omisión de los servidores públicos y de quines presten servicios públicos, y actuará para que ellos se respeten”.

<sup>108</sup> Così accade, ad esempio, in Francia, secondo l’art. 71-1 della Costituzione francese: “*Le Défenseur des droits est nommé par le Président de la République pour un mandat de six ans non renouvelable, après application de la procédure prévue au dernier alinéa de l’article 13. Ses fonctions sont incompatibles avec celles de membre du Gouvernement et de membre du Parlement. Les autres incompatibilités sont fixées par la loi organique. Le Défenseur des droits rend compte de son activité au Président de la République et au Parlement*”.

<sup>109</sup> La Legge Organica del Pubblico Ministero boliviano (Legge 2.175 del 2001) statuisce nel suo art. 14°, paragrafo 9: “Funciones del Ministerio Público. El Ministerio Público para el cumplimiento de sus fines tiene las siguientes funciones: (...) 9. Preservar el Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos, efectuando las diligencias necesarias ante los órganos competentes”.

<sup>110</sup> Dispone l’art. 118 della Costituzione della Colombia del 1991: “El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas”.

<sup>111</sup> Ancora nella Costituzione colombiana, dispone l’art. 277: “El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones: (...) 2. Proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo; 3. Defender los intereses de la sociedad; 4. Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente.”

<sup>112</sup> Stabilisce l’art. 275 della Costituzione della Guatemala: “El Procurador de los Derechos Humanos tiene las siguientes atribuciones: a) promover el buen funcionamiento y la agilización de la gestión administrativa gubernamental, en materia de Derechos Humanos; b) investigar y denunciar comportamientos administrativos lesivos a los intereses de las personas; c) investigar toda clase de denuncias que le sean planteadas por cualquier

riformata nel 1993 (art. 191 e art. 194, comma I)<sup>113</sup>. La Costituzione del Paraguay del 1994 attribuisce al Pubblico Ministero il dovere di curare all'osservanza dei diritti e delle garanzie costituzionali, e la tutela dell'ambiente, degli altri interessi diffusi e i diritti delle collettività indigene (art. 268, paragrafi 1 e 2)<sup>114</sup>. Ma, in questo senso, la Costituzione più avanzata e che per prima ha dato questa configurazione al Pubblico Ministero è la Costituzione brasiliana del 1988. Ai suoi sensi, il *Parquet* brasiliano viene concepito come una vera “*istituzione di garanzia*” destinata, soprattutto, ad assicurare la difesa del regime democratico e degli interessi sociali dei cittadini (art. 127)<sup>115</sup>. Infatti, la Costituzione brasiliana ha potenziato le attribuzioni del Pubblico Ministero soprattutto nell'ambito civile, sia con la costituzionalizzazione della cosiddetta “*azione civile pubblica*” per la protezione del patrimonio pubblico e sociale, dell'ambiente e degli altri interessi diffusi e collettivi (art. 129, comma III)<sup>116</sup>, sia con l'attribuzione di curare che i poteri pubblici e i servizi di pubblica rilevanza rispettino effettivamente i diritti assicurati nella Costituzione, adottando i provvedimenti necessari alla sua garanzia (art. 129, comma II)<sup>117</sup>.

Anche nel continente africano è ormai arrivata questa moderna concezione del Pubblico Ministero, riguardante la tutela dei diritti fondamentali transindividualmente considerati. Ad esempio, la recente Costituzione dell'Angola del 2010, di chiara ispirazione portoghese, attribuisce al Pubblico Ministero, tra l'altro, la difesa della legalità democratica e degli

---

persona, sobre violaciones a los Derechos Humanos; d) recomendar privada o públicamente a los funcionarios la modificación de un comportamiento administrativo objetado; e) emitir censura pública por actos o comportamientos en contra de los derechos constitucionales; f) promover acciones o recursos, judiciales o administrativos, en los casos en que sea procedente; y g) las otras funciones y atribuciones que le asigne la ley”.

<sup>113</sup> L'art. 191 della Costituzione di El Salvador dispone: “El Ministerio Público será ejercido por el Fiscal General de la República, el Procurador General de la República, el Procurador para la defensa de los derechos humanos y los demás funcionarios que determine la ley”. L'art. 194 dispone: “Corresponde al Procurador para la defensa de los derechos humanos: 1. velar por el respeto y la garantía a los derechos humanos; 2. investigar, de oficio o por denuncia que hubiere recibido, casos de violaciones a los derechos humanos; (...) 4. promover recursos judiciales o administrativos para la protección de los derechos humanos (...)”.

<sup>114</sup> Statuisce l'art. 268, 1, della Costituzione del Paraguay del 1994: “Son deberes y atribuciones del Ministerio Público: 1. velar por el respeto de los derechos y de las garantías constitucionales; 2. promover acción penal pública para defender el patrimonio público y social, el medio ambiente y otros intereses difusos, así como los derechos de los pueblos indígenas”.

<sup>115</sup> Dispone l'art. 127 della Costituzione brasiliana del 1988: “O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

<sup>116</sup> La cosiddetta azione civile pubblica è stata introdotta nel ordinamento legale brasiliano dalla Legge n° 7.347, del 1985. Sulla sua costituzionalizzazione e sull'evoluzione della tutela dei diritti diffusi e collettivi, nella dottrina brasiliana, tra i tanti, rimando al mio *O Ministério Público, a ação civil pública e a possibilidade, nesta sede, de controle incidental de constitucionalidade: uma trilogia democrática*, in *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 15, jan./jun. 2002, pp. 23-52.

<sup>117</sup> Statuisce l'art. 129, II, della Costituzione brasiliana del 1988: “São funções institucionais do Ministério Público: (...) II. zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”.

interessi collettivi e diffusi (art. 186)<sup>118</sup>. Altri paesi africani, invece, in cui non c'è un Pubblico Ministero forte e storicamente consolidato, hanno preferito l'importazione del modello dell'*Ombudsman*, ristretto ai rapporti tra cittadini e l'amministrazione, come la Namibia (art. 91)<sup>119</sup>, oppure la creazione di una "Commissione di diritti umani", con ampie e astratte attribuzioni, come ha fatto il Sudafrica nella sua Costituzione del 1996 (art. 184)<sup>120</sup>.

Sotto un altro profilo, si deve ancora segnalare che già all'inizio del XXI secolo si può notare un iniziale allargamento delle funzioni del Pubblico Ministero verso il terreno sovranazionale. Infatti, con le sfide della già irreversibile globalizzazione e la conseguente crisi della concezione dello Stato<sup>121</sup>, l'unica via d'uscita capace di assicurare la protezione dei diritti fondamentali a livello sovranazionale è la creazione d'istituzioni di garanzia di rango internazionale<sup>122</sup>. Attenta a questo bisogno, l'Unione europea, attraverso il Trattato di Lisbona del 2007 (entrato in vigore nel 2009), ha previsto la creazione della Procura europea "*per combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, può istituire una Procura europea a partire da Eurojust*" (nuovo TFUE, art. 86, paragrafo 1). Ed è stata contemplata anche la previsione di estensione delle attribuzioni della Procura alla "*lotta contro la criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale*" (nuovo TFUE, art. 84,

---

<sup>118</sup> Statuisce l'art. 186 della Costituzione dell'Angola del 2010: "Ao Ministério Público compete representar o Estado, defender a legalidade democrática e os interesses que a lei determinar, promover o processo penal e exercer a acção penal, nos termos da lei, nomeadamente: (...) d) defender os interesses colectivos e difusos".

<sup>119</sup> Dispone l'art. 91 della Costituzione della Namibia del 1990: "The functions of the Ombudsman shall be defined and prescribed by an Act of Parliament and shall include the following: a) the duty to investigate complaints concerning alleged or apparent instances of violations of fundamental rights and freedoms, abuse of power, unfair, harsh, insensitive or discourteous treatment of an inhabitant of Namibia by an official in the employ of any organ of Government (whether central or local), manifest injustice, or corruption or conduct by such official which would properly be regarded as unlawful, oppressive or unfair in a democratic society (...)".

<sup>120</sup> Dispone l'art. 184 della Costituzione del Sudafrica del 1996: "The South Africa Human Rights Commission must: a) promote respect for human rights and a culture of human rights; b) promote the protection, development and attainment of human rights, and c) monitor and assess the observance of human rights in the Republic".

<sup>121</sup> Sulle sfide portate dalla globalizzazione agli stati nazionali e alla democrazia, si veda J. HABERMAS, *La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazione e democrazia* (trad. italiana di Leonardo Ceppa), terza edizione, Milano, Feltrinelli, 2002, p. 105 s.

<sup>122</sup> Come ben sottolinea il maestro L. FERRAJOLI, la "garantía de los derechos fundamentales estipulados en las cartas internacionales vigentes requiere la creación no tanto de *instituciones de gobierno*, como de *instituciones de garantía*, primaria y secundaria, separadas e independientes porque legitimadas no por el principio de mayorías, sino por la sujeción a la ley y, en particular, a las normas que establecen los derechos y la paz" (*Garantismo. Una discusión sobre derecho y democracia*, trad. spagnola di Andrea Greppi, Madrid, Trotta, 2006, p. 117). Lo stesso autore suggerisce ancora la creazione di una "sfera pubblica planetaria, assolutamente fondamentale alla garanzia dei beni fondamentali" e una delle condizioni richieste a tal fine sarebbe "la creazione di istituzioni giurisdizionali di garanzia secondaria in grado di sanzionare le inadempienze e le violazioni delle garanzie primarie" (*Per una carta dei beni fondamentali*, in T. MAZZARESE-P. PAROLARI (a cura di), *Diritti fondamentali. Le nuove sfide*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 93). Ancora nello stesso senso, M. BOVERO, *Tutela sovranazionale dei diritti fondamentali e cittadinanza*, in T. MAZZARESE (a cura di), *Neocostituzionalismo e tutela (sovra)nazionale dei diritti fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 245.



paragrafo 4)<sup>123</sup>. Così, nell'ambito dell'Unione europea, per la prima volta si è prevista la possibilità di creazione di un'istituzione di garanzia a livello sovranazionale, che potrebbe rappresentare il decisivo salto di qualità ancora da compiere per realizzare un'efficace tutela dei diritti fondamentali, seppur attraverso la mediazione del processo penale. Infatti, l'effettivo contrasto alla criminalità grave di carattere transazionale (si può pensare, ad esempio, alla tratta degli esseri umani, allo sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, oppure al traffico illecito di stupefacenti) ha come risultato la protezione di variegati diritti fondamentali<sup>124</sup>. Come è accaduto nel XIV secolo, però, la figura del Pubblico Ministero europeo è stata inizialmente associata alla tutela degli interessi finanziari, ieri del Re, oggi dell'Unione<sup>125</sup>. Sicuramente questo sarà il primo passo per rendere possibile un effettivo contrasto alla delinquenza transfrontaliera nell'ambito dell'Unione europea e la tutela, sebbene mediata, dei diritti fondamentali attraverso il procedimento penale "unionizzato". Ancora nell'ambito transnazionale, un'altra importantissima istituzione di garanzia di rango internazionale è stata effettivamente creata con l'introduzione, per opera del Trattato di Roma, di una Procura dotata d'indipendenza presso la Corte penale internazionale (art. 42)<sup>126</sup>.

Dunque, dopo questo riepilogo storico sull'evoluzione del Pubblico Ministero, pur non ancora decisamente ultimata – dall'iniziale e subalterno *procureur du roi*, al prototipo napoleonico del *Parquet* nel processo penale, alle funzioni di tutela dei diritti fondamentali collettivamente considerati e alla sua concezione sovranazionale nell'ambito dell'Unione

---

<sup>123</sup> Dispone il paragrafo 4 dell'art. 86 del TFUE: "Il Consiglio europeo può adottare, contemporaneamente o successivamente, una decisione che modifica il paragrafo 1 allo scopo di estendere le attribuzioni della Procura europea alla lotta contro la criminalità grave che presenta una dimensione transazionale, e che modifica di conseguenza il paragrafo 2 per quanto riguarda gli autori di reati gravi con ripercussioni in più Stati membri e i loro complici. Il Consiglio europeo delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo e previa consultazione della Commissione".

<sup>124</sup> In questo senso, con riguardo alla tutela dei diritti umani attraverso il diritto penale internazionale, si veda T. VOGLER, *Der Schutz der Menschenrechte bei der internationalen Zusammenarbeit in Strafsachen*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 105. Band, Berlin-New York, De Gruyter, 1993, p. 03 s.; G. WERLE, *Menschenrechtsschutz durch Völkerstrafrecht*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 109. Band, Berlin-New York, De Gruyter, 1997, p. 809 s.

<sup>125</sup> M. PANZAVOLTA, *Lo statuto del Pubblico Ministero europeo (ovvero l'ologramma di un accusatore continentale)*, in M. G. COPPETTA (a cura di), *Profili del processo penale nella Costituzione europea*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 214.

<sup>126</sup> Lo Statuto di Roma della Corte penale internazionale dispone nel suo art. 42, paragrafo 1: "L'Ufficio del Procuratore opera indipendentemente in quanto organo distinto nell'ambito della Corte. Esso è incaricato di ricevere le comunicazioni ed ogni informazione debitamente valutata relativa ai reati di competenza della Corte, di esaminarle, di condurre le inchieste e di sostenere l'accusa dinanzi alla Corte. I membri di questo Ufficio non sollecitano né agiscono su istruzioni provenienti da fonti esterne". Sull'indipendenza e sulla responsabilità della Procura presso la Corte penale internazionale, si veda A. ROST-G. RUEGENBERG, „*The independence and accountability of the Prosecutor of a Permanent International Criminal Court*“, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 111. Band, Berlin-New York, De Gruyter, 1999, p. 297 s. E ancora, M. JACQUELIN: *Le Bureau du procureur près la Cour pénale internationale, enfant d'une métamorphose*, in C. LAZERGES (sous la direction de), *Figures du parquet*, Paris, Puf, 2006, p. 242 s.

europea oppure presso la Corte penale internazionale –, si può attestare che due sono le principali espansioni del suo tradizionale ruolo. La prima espansione, che riguarda l'ambito civile e si è iniziata nella seconda metà del XX secolo, si è verificata verso la tutela *non monopolistica* dei diritti fondamentali collettivamente considerati, sia nei confronti dei poteri privati, sia con riguardo alla tutela dei diritti fondamentali di natura sociale (e non soltanto quelli di libertà). La seconda espansione, ancora embrionaria ma già delineata alla fine del XX secolo, si è verificata a livello sovranazionale, come conseguenza della globalizzazione e della crisi della nozione di sovranità statale, ed è comparsa nel Trattato de Lisbona del 2007, con la previsione della creazione della Procura europea, e pure nel Trattato di Roma, con l'istituzione di una Procura presso la Corte penale internazionale.

In qualunque modo, l'odierno Pubblico Ministero, nonostante le diverse forme attraverso le quali viene concepito e sistematizzato, è un'istituzione chiaramente vincolata alla cornice democratica dello stato costituzionale. Infatti, sia svolgendo le sue tradizionali funzioni criminali, sia con le moderne attribuzioni riguardanti la tutela dei diritti fondamentali trans individualmente considerati, il *Parquet* moderno rappresenta, secondo la concezione di LUIGI FERRAJOLI<sup>127</sup>, una vera *istituzione di garanzia*, ancorata all'applicazione sostanziale della legge, alla soddisfazione dei diritti fondamentali e al rispetto del principio di uguaglianza<sup>128</sup>. Il consolidamento dell'espansione di questo ruolo, essenziale alla costruzione e al potenziamento della democrazia nell'età della globalizzazione non sarà esente di sfide, opposizioni o passi in dietro. Il suo successo, però, dipenderà dell'atteggiamento di ogni Procuratore nel prendere i diritti fondamentali sul serio (secondo la bella espressione di RONALD DWORKIN)<sup>129</sup>, e assumerli come fonte di legittimazione delle proprie funzioni<sup>130</sup>.

---

<sup>127</sup> Ripensando la settecentesca idea della separazioni di poteri formulata da Montesquieu, L. FERRAJOLI stabilisce una nuova e coerente divisione relativamente alle pubbliche funzioni (*funzione di governo e funzione di garanzia*) e delle pubbliche istituzioni (*istituzioni di governo e istituzioni di garanzia*). Per lo sviluppo della teoria, si veda *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Volume I (*Teoria del diritto*), Roma-Bari, Laterza, 2007, p. 869 s. Quanto ai fondamenti della separazione delle funzioni di garanzia delle funzioni di governo, si veda *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Volume II (*Teoria della democrazia*), seconda edizione, Roma-Bari, Laterza, 2009, p. 212 s.

<sup>128</sup> L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Volume II (*Teoria della democrazia*), cit., p. 204. Lo stesso autore afferma ancora che “le istituzioni garanzia devono garantire parimenti i diritti fondamentali di tutti” ed “accertare e sanzionare gli atti invalidi o illeciti dei titolari dei pubblici poteri, i quali equivalgono agli spazi illegittimi della politica; perché infine la loro fonte di legittimazione non è la contingente volontà popolare, ma la volontà popolare che si espressa nella legge, e perciò la ‘verità giuridica’ dei presupposti delle decisioni che ne sono esercizio” (*Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Volume I (*Teoria del diritto*), cit., p. 876).

<sup>129</sup> È il titolo dell'opera di R. DWORKIN, *Taking rights seriously*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1977.

<sup>130</sup> Indispensabile, a questo punto, il riferimento alle belle parole di L. FERRAJOLI, proferite nel *XVIII Congresso Nacional do Ministério Público*, nella città di Florianópolis, il 26 novembre 2009: “Per questo – e concludo –

## **I.2. Il ruolo fondamentale del Pubblico Ministero nelle contemporanee democrazie costituzionali e la sua giustificazione filosofico-politica: la tutela degli interessi della società.**

Di fronte alle diverse possibilità con cui si può concepire modernamente il Pubblico Ministero, rappresenta un compito assai difficile tracciare un suo ruolo fondamentale oppure identificare le funzioni che dovrebbero costituire la sua *essenza* nelle odierne democrazie costituzionali. Molte sono le dissomiglianze relativamente ai distinti Pubblici Ministeri nei diversi paesi, a cominciare dalla generale consapevolezza su *che cosa sia* e *che cosa fa* nei differenti sistemi giuridici<sup>131</sup>. Infatti, quando si usa il termine “giudice” si trova, nonostante qualche singolarità, il medesimo significato nelle altre lingue e negli altri ordinamenti e, quindi, un riferimento a contenuti semantici facilmente comparabili; mentre, al contrario, quando si usa il termine “Pubblico Ministero”, si fa riferimento ad un ufficio che presenta una grande varietà di moduli organizzativi, di compiti nel processo penale e civile, di rapporti con i giudici, con l’Esecutivo e con il Legislativo. E questo richiede una vera e propria serie di stipulazioni preventive al fine di chiarire, fra interlocutori, di chi si stia effettivamente parlando e quali poteri abbia, in concreto, questo organo fondamentale della giustizia, poiché altrimenti si verificano continui rischi di reciproca incomprensione<sup>132</sup>.

---

assumere il punto di vista dei diritti fondamentali e cioè dei titolari di tali diritti insoddisfatti, vuol dire vedere in ogni persona affamata, in ogni cittadino che muore per mancanza di cure, in ogni bambino che è privato dell’istruzione elementare, perfino in ogni criminale di strada – un fallimento dello stato di diritto, frutto delle inadempienze dei diritti sociali promessi nella Costituzione. Per questo dobbiamo essere consapevoli che la costruzione della democrazia è tutt’uno con la costruzione, l’implementazione e l’effettività delle sue garanzie: una costruzione che dipende innanzitutto dalla politica ma anche dalle funzioni di garanzia, e in particolare dal Ministero pubblico che di questa costruzione è indubbiamente uno dei principali protagonisti. Una costruzione che dipende, più in generale, da tutti noi, come giudici, come pubblici ministeri, come giuristi, come cittadini. Giacché il diritto è un artificio: e come lo abbiamo pensato e progettato, è come lo difendiamo e soprattutto lo attuiamo. E chiama in causa, conseguentemente, la responsabilità civile di tutti noi”.

<sup>131</sup> In questo senso, J. VOLFF, nel 1996, sottolinea la inconsapevolezza generale dei cittadini, in Francia, rispetto il Pubblico Ministero: “Le ministère public est largement méconnu en France, même parmi les personnes cultivées, et les clichés les plus faux le concernant sont enconre repris en abondance dans les médias. Son rôle n’est trop souvent évoqué qu’au travers des réquisitions de l’avocat général devant la cour d’assises, à l’occasion de procès à sensation” (*Le Ministère public*, cit., p. 6). La stessa osservazione relativamente al Pubblico Ministero portoghese è stata fatta da J. P. DIAS, *Introdução*, in *O papel do Ministério Público. Estudo comparativo dos países latino-americanos*, Coimbra, Almedina, 2008, p. 23.

<sup>132</sup> La precisa affermazione è di I. J. PATRONE, *La magistratura nell’esperienza costituzionale comparata*, in S. GAMBINO (a cura di), *La magistratura nello Stato costituzionale. Teoria ed esperienze a confronto*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 118.

In questa maniera, per quanto si voglia appositamente circoscrivere l'ambito della presente analisi agli ordinamenti della cosiddetta famiglia romano-germanica<sup>133</sup>, compresi principalmente quelli dell'Europa continentale, dell'America latina e di qualche paese africano, gli approcci sono molto diversificati, risultato delle particolari evoluzioni sperimentate nei singoli stati<sup>134</sup>. Di fatto, a seconda del processo di costruzione e di perfezionamento di ogni stato e delle loro lotte all'affermazione della democrazia, tra guerre, dittature, rivoluzioni e proclamazioni di diritti, il profilo del Pubblico Ministero sviluppato in questo contesto tende a rispecchiare le vicende che hanno portato alla rispettiva configurazione statale.

Relativamente alle differenze, attualmente si può constatare, per esempio, che in qualche paese il Pubblico Ministero fa parte della Magistratura (come succede, tra gli altri, in Italia e in Portogallo), mentre in altri viene collocato sotto la dipendenza, oppure l'influenza in maggiore o minore grado, del potere Esecutivo (come nel caso della *Staatsanwaltschaft* in Germania<sup>135</sup>), e in alcuni gode d'indipendenza nei confronti degli altri poteri (come accade, per esempio, in Brasile<sup>136</sup>). Le diversità, tuttavia, non si verificano soltanto sull'aspetto

---

<sup>133</sup> La scelta è intenzionale, considerando le diversità ancora più profonde rispetto l'organo che esercita l'accusa penale nei differenti paesi del sistema di *common law*, come per esempio negli Stati Uniti e nelle isole britanniche. Su questo punto, osserva A. GASPARINI: "Proprio il peculiare assetto organizzativo dell'ufficio della pubblica accusa nordamericana, sia a livello statale che federale, mette in risalto le marcate diversità rispetto alla figura del pubblico ministero continentale nonché all'omologo istituto britannico" (*Il prosecutor e le scansioni dell'azione penale*, in R. GAMBINI MUSSO (a cura di), *Il processo penale statunitense. Soggetti ed atti*, seconda edizione, Torino, Giappichelli, 2001, p. 29). Ancora sugli aspetti particolari del Pubblico Ministero nel sistema di *common law*, si veda R. MARTÍNEZ DALMAU, *Aspectos constitucionales del Ministerio Fiscal*, cit., p. 73 s. In questo contesto, per una comparazione tra il Pubblico Ministero in Germania (*Staatsanwaltschaft*) e l'omologo organo in Inghilterra (*Crown Prosecution Service*), si veda S. BUSS, *Staatsanwaltschaft und Crown Prosecution Service. Ein Vergleich der Anklagebehörden in Deutschland und England im Hinblick auf die Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft*, Baden-Baden, Nomos-St. Gallen, Dike, 2010.

<sup>134</sup> Nel senso del testo, E. FRENCKEN, *Position et statut du Ministère Public*, in *Demo-Droit. Le rôle du Ministère Public dans une société démocratique*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1997, p. 26. E, in maniera approssimativa, anche C. RODRIGUES, *Prefácio*, in *O papel do Ministério Público. Estudo comparativo dos países latino-americanos*, Coimbra, Almedina, 2008, p. 11.

<sup>135</sup> Affermando l'appartenenza del Pubblico Ministero tedesco al potere esecutivo, in base a una decisione del *Bundesverfassungsgericht* del 2001, H. HENRION-N. SALDITT, *Le Ministère public allemand, une institution ambivalente*, in C. LAZERGES (sous la direction de), *Figures du Parquet*, Paris, Puf, 2006, p. 32. Nello stesso senso, D. SCHEFOLD, *Potere giurisdizionale e posizione del giudice in Germania*, in S. GAMBINO (a cura di), *La magistratura nello Stato costituzionale. Teoria ed esperienze a confronto*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 260. Sul tema, si veda ancora nella dottrina tedesca, C. KOLLER, *Die Staatsanwaltschaft – Organ der Judikative oder Exekutivbehörde? Die Stellung der Anklagebehörde und die Gewaltenteilung des Grundgesetzes*, Frankfurt am Main-New York, P. Lang, 1997.

<sup>136</sup> Sull'indipendenza del Pubblico Ministero brasiliano nei confronti degli altri poteri, si veda, tra i tanti, C. R. DE CASTRO JATAHY, *20 anos de Constituição: o novo Ministério Público e suas perspectivas no Estado democrático de direito*, in C. CHAVES-L. BARRETO MOREIRA ALVES-N. ROSENVALD (coordenadores), *Temas atuais do Ministério Público. A atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição federal*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2010, p. 08; ugualmente, R. GHIRINGHELLI DE AZEVEDO, *O Ministério Público no Brasil*, in J. PAULO DIAS-R. GHIRINGHELLI DE AZEVEDO (coordenadores), *O papel do Ministério Público. Estudo comparado dos*

organizzativo e con riguardo alla sua inserzione nei poteri costituiti<sup>137</sup>, ma anche relativamente alle attività concretamente svolte dal *Parquet*<sup>138</sup>. Addirittura con riguardo alle sue tradizionali funzioni criminali le diversità a volte sono assai grandi. Per esempio, ci sono molti paesi in cui il Pubblico Ministero coordina o dirige le indagini preliminari; ci sono sistemi processuali, però, in cui le inchieste vengono svolte dalla polizia con un certo grado di autonomia, non esercitando il Pubblico Ministero un controllo effettivo sull'attività di essa. Pure quanto all'esercizio dell'azione penale, forse l'aspetto più contraddistinguente del *Parquet* nella stragrande maggioranza degli ordinamenti, spesso la sua attribuzione è esclusiva (tranne qualche particolare delitto, cui l'iniziativa dell'azione, in considerazione a determinati valori, viene affidata dal legislatore ai soggetti privati), registrandosi, però, in alcuni sistemi, una convivenza dell'azione esercitata dal Pubblico Ministero con una sorta di azione penale popolare (come per esempio accade in Spagna<sup>139</sup>). Ancora in questo ambito, ci

---

*países latino-americanos*, Coimbra, Almedina, 2008, p. 231; a suo turno, F. DE MELO-FOURNIER afferma essere il Pubblico Ministero brasiliano un “organe *sui generis*, étant doté d’une autonomie à la fois fonctionnelle et administrative” (*Le parquet brésilien entre sens et contrasens*, in C. LAGERZES (sous la direction de), *Les figures du parquet*, Paris, Puf, 2006, p. 204).

<sup>137</sup> Quanto alle possibilità di concezioni del Pubblico Ministero con riguardo alla sua appartenenza ai poteri esecutivo o giudiziario, oppure la sua configurazione autonoma, si veda, tra gli altri, G. CARITI, *Dépendance ou indépendance du Ministère Public*, in *Demo-Droit. Le rôle du Ministère Public dans une société démocratique*, Strasbourg, Conseil de l’Europe, 1997, p. 13 s.; R. MARTÍNEZ DALMAU, *Aspectos constitucionales del Ministerio Fiscal*, cit., p. 137 s.; M. A. RUSCONI, *Reforma procesal y la llamada ubicación institucional del ministerio público*, in AA.VV., *El Ministerio Público en el proceso penal*, reimpresión, Buenos Aires, Ad Hoc, 2000, p. 63 s. In questo contesto, quanto alle soluzioni adottate in Europa, si veda P. MILBURN-K. KOSTULSKI-D. SALAS, *Les procureurs. Entre vocation judiciaire et fonctions politiques*, Paris, Puf, 2010, p. 160 s.; J. VOLFF, *Le Ministère public*, cit., p. 107 s.; e ancora C. ROXIN, *Rechtsstellung und Zukunftsaufgaben der Staatsanwaltschaft*, in *Deutsche Richterzeitung*, 1969, p. 385 s.

<sup>138</sup> Così, solo relativamente ai Pubblici Ministeri europei, J.-P. JEAN riproduce il quadro relativo al rapporto del 2006 del Consiglio d’Europa, il cui ci mostra il numero dei paesi nei quali il pubblico ministero – tenendo come parametro il numero complessivo di 47 stati che fanno parte del Consiglio d’Europa – esercita o meno le diverse funzioni identificate (*Le modèle u magistrat du Ministère Public en Europe: un professionnel impartial*, in COUR DE CASSATION (sous l’égide de), *Quel avenir pour le Ministère Public?*, Paris, Dalloz, 2008, p. 88):

|                                       |  |    |
|---------------------------------------|--|----|
|                                       | Diriger et superviser l’enquête policière                              | 39 |
|                                       | Faire des enquêtes   | 32 |
|                                       | Saisir le juge pour qu’il ordonne des mesures d’enquêtes               | 42 |
|                                       | Porter une accusation  | 47 |
| Rôle des attributions des procureurs: | Soumettre l’affaire au tribunal  | 46 |
|                                       | Proposer une décision au tribunal                                      | 41 |
|                                       | Faire appel  | 44 |
|                                       | Superviser la procédure d’exécution                                    | 27 |
|                                       | Classer l’affaire sans suite, sans avoir une décision du tribunal      | 40 |
|                                       | Clore l’affaire par une sanction ou une mesure imposée                 |    |
|                                       | Ou négociée sans décision d’un juge                                    | 15 |
|                                       | Ayant d’autres attributions significatives                             | 16 |
|                                       | Le procureur a un rôle dans les affaires civiles et/ou administratives | 31 |

<sup>139</sup> Quanto alla convivenza dell'azione penale popolare con le attribuzioni del Pubblico Ministero in Spagna, si veda L. M. DíEZ-PICAZO, *El poder de acusar. Ministerio Fiscal y constitucionalismo*, Barcelona, Ariel, 2000, p. 141 s.

sono profonde divergenze nei vari ordinamenti sull'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione o sull'adozione, in differenziati gradi, del principio di opportunità. Ma le diversità non si esauriscono nell'ambito criminale. Ci sono paesi in cui il Pubblico Ministero, al di là dei suoi tradizionali incarichi penali, ha pure un ruolo *civile*. In molti, soprattutto in Europa, questo ruolo consiste soltanto nella funzione d'intervento nelle cause di natura civile – che richiama il concetto di *interesse pubblico* ancora risalente all'ottocentesco *Code de procédure civile* del 1807, voluto da Napoleone. In alcuni altri paesi, invece, il Pubblico Ministero ha l'incarico di tutelare autonomamente (però non esclusivamente), nella qualità di attore, i diritti fondamentali di natura diffusa o collettiva delle persone o dei cittadini.

In questo vasto e diversificato contesto, tracciare in definitiva un ruolo che *dovrebbe essere* considerato come l'essenza del Pubblico Ministero nello Stato costituzionale di diritto risulta una tormentosa sfida, quasi una “realtà distante”<sup>140</sup>. L'ambizione che spinge questa ricerca, tuttavia, è più modesta e sarà legata decisamente all'ambito della *filosofia politica*, anziché della teoria del diritto o della sociologia della giustizia<sup>141</sup>. In un quadro di ampie e a volte insormontabili differenze rispetto all'organizzazione del Pubblico Ministero nelle odierne democrazie, l'intento è quello di trarre una fisiologia sostanziale al *Parquet*, legata decisamente alla sua caratterizzazione come istituzione di garanzia. Così, partendo dalla sua concezione basilare inaugurata nel Medioevo francese e dalle espansioni del suo ruolo verificatesi nei moderni Stati costituzionali di diritto, si cercherà di dimostrare che aldilà delle sue tradizionali (e in molti casi ormai consolidate) funzioni criminali, si deve concepire il Pubblico Ministero soprattutto come un'istituzione vincolata alla tutela degli *interessi sociali* (sia nell'ambito penale sia in quello civile) e, dunque, dei diritti fondamentali, soprattutto quando collettivamente considerati. L'oggetto del presente lavoro, pertanto, è quello di fissare le funzioni necessarie che *deve avere* il Pubblico Ministero come difensore degli *interessi*

---

<sup>140</sup> In questo senso ha sottolineato M. HEGHMANN: “Ansonsten aber sehen Lehre und Praxis die ‘Magna Charta der staatsanwaltschaftlichen Idee’ als realitätsfernes Ideal” (*Die prozessuale Rolle der Staatsanwaltschaft*, in *Goldammer's Archiv für Strafrecht*, Heidelberg, R. v. Decker, 2003, p. 433).

<sup>141</sup> Come insegna il maestro L. FERRAJOLI, ci sono “tre tipi di discorsi e di approcci disciplinari, accomunati dal medesimo oggetto, da gran parte dell'apparato concettuale teorico, e tuttavia diversi quanto ai contenuti, al ruolo critico nei confronti dell'esperienza giuridica e ai metodi di formazione dei loro concetti e asseriti specifici: a) l'approccio della *filosofia politica normativa*, critico e progettuale nei riguardi dell'*essere del diritto* nel suo insieme, sulla base dei principi di *giustizia* che ne disegnano il *dover essere esterno* o *etico-politico*; b) l'approccio delle *discipline giuridiche positive*, che del diritto analizzano le divaricazioni tra il suo *essere* legislativo e le condizioni di *validità* dettate dal suo *dover essere interno* o *costituzionale*; c) l'approccio della *sociologia del diritto*, che del diritto indaga la divaricazione tra il suo *essere di fatto* e il suo grado di *effettività* rispetto al suo *dover essere di diritto*. (...) A un livello di discorso e di linguaggio totalmente diverso si colloca la *teoria del diritto*, la quale è una *teoria formale* che si limita all'analisi dei concetti teorico-giuridici e delle loro relazioni sintattiche” (*Principia juris. Teoria del diritto e della democrazia*, Vol. I (Teoria del diritto), Roma-Bari, Laterza, 2007, pp. 18-19).

della società nelle avanzate democrazie costituzionali, seppur sarà dedicata attenzione all'analisi della positivizzazione delle sue funzioni nelle più diverse carte costituzionali<sup>142</sup>, giacché non si può cercare di costruire un ruolo che deva essere considerato fondamentale ignorando come il *Parquet* viene configurato in un considerevole numero di democrazie costituzionali. L'analisi delle norme di diritto positivo rispetto il Pubblico Ministero, però, cercherà di non incidere in una delle più comuni fallacie ideologiche, come quella *etico-legalista*, la quale confonde la giustizia delle norme con la sua validità, impedendo di riconoscere l'esistenza di norme ingiuste pur se valide<sup>143</sup>. Il risultato a cui il lavoro tende quindi, sarà la formulazione di un archetipo minimo di funzioni considerate essenziali, oltre le quali ogni Stato democratico avrà sempre la sovrana libertà di creare o concepire al suo modo proprio il Pubblico Ministero.

Come si è visto, la nascita e l'iniziale sviluppo del Pubblico Ministero si sono verificati molto anteriormente all'odierna concezione della democrazia costituzionale e, ancor prima, alla formulazione montesquieuiana della tripartizione del potere. Sin dalla sua nascita, però, e durante la sua (ancora non definitivamente compiuta) evoluzione, si può verificare che le progressive differenziazioni del suo ruolo, dal Medioevo in poi, si sono sempre verificate con riguardo all'interesse tutelato<sup>144</sup>. Prima l'*interesse del Principe*; in seguito, con il processo di personalizzazione dello Stato e la conseguente concezione dello *Stato legislativo di diritto*, l'*interesse pubblico*, concetto risalente alle grandi codificazioni ottocentesche, soprattutto francesi; e, finalmente, nello *Stato costituzionale di diritto*, la tutela degli *interessi sociali*. Come si vedrà, propriamente quest'ultima specie di interesse ha consentito modernamente, in molti ordinamenti, l'allargamento del ruolo civile del *Parquet* verso la tutela dei diritti fondamentali collettivamente considerati, come quelli di natura collettiva o diffusa, nel senso

---

<sup>142</sup> In Europa, un tentativo di tracciare non solo ruolo fondamentale, ma anche uno statuto del Pubblico Ministero è già stato svolto dal Consiglio d'Europa, tramite la Raccomandazione 19 del 2000. In questo senso, J. M. DA SILVA MIGUEL, fa riferimento alla Raccomandazione come la "legge fondamentale" dei Pubblici Ministeri europei (*Le Ministère public et l'avenir: la recommandation Rec (2000) 19 et l'exemple portuguais*, in COUR DE CASSATION (sous l'égide de), *Quel avenir pour le Ministère Public?*, Paris, Dalloz, 2008, p. 121).

<sup>143</sup> Sulle fallacie ideologiche si veda L. FARRAJOLI, *Principia juris. Teoria del diritto e della democrazia*, Vol. I (Teoria del diritto), cit., 2007, p. 42.

<sup>144</sup> In questo senso, l'affermazione di S. DAUCHY: "Le rôle du parquet d'Ancien Régime apparaît d'une diversité qu'on ne soupçonnait guère. Menant à l'origine au nom du roi les procédures en justice ou plaidant pour lui, le procureur et l'avocat du roi ont dès la fin du Moyen Âge vu leurs attributions et les domaines de leur intervention s'accroître sans cesse: 'ils portent la parole et donnent des conclusions dans les causes où le roi, l'Église, les communautés religieuses et laïques, les hôpitaux, les mineurs et le public sont intéressés', pour reprendre l'expression des anciens dictionnaires" (*De la défense des droits du roi et du bien commun à l'assistance aux plaideurs: diversité de missions du ministère public*, cit., p. 75-76).

delle “*leggi dei più deboli*”<sup>145</sup>. Dunque, è proprio la difesa degli interessi della società il grande criterio meta-etico e meta-politico idoneo a giustificare le funzioni appartenenti al ruolo fondamentale del Pubblico Ministero. Partendo da questo presupposto, si cercherà di tracciare un archetipo delle sue funzioni che, sul piano della filosofia politica, *devono essere* considerate essenziali alla sua moderna morfologia come istituzione di garanzia nelle avanzate democrazie costituzionali<sup>146</sup>.

Così, in un tentativo di sistematizzazione, riguardante in particolare gli ordinamenti della famiglia romano-germanica – ma che relativamente a determinati aspetti serve pure a qualche ordinamento della famiglia anglosassone –, si possono raggruppare in due i gruppi le funzioni che debbono essere considerate *fondamentali* al *Parquet*, considerandosi il criterio giustificante di queste funzioni consistente nella tutela degli interessi sociali: *a) le funzioni criminali; b) le funzioni extrapenali*.

Quanto alle *funzioni criminali* del Pubblico Ministero, si deve rilevare, però, che la sua essenzialità ha come presupposto basilare l’adozione del sistema accusatorio pubblico. Come si vedrà, soltanto in un sistema concepito sulla base di questo modello avrà senso concepire un ruolo criminale che deve essere considerato fondamentale al Pubblico Ministero. Dunque, nell’ambito penale, le funzioni essenziali del Pubblico Ministero possono essere così divise: *a.1) funzioni criminali processuali; a.2) funzioni criminali preprocessuali*<sup>147</sup>. Le prime riguardano l’esercizio dell’azione penale e l’attuazione del Pubblico Ministero durante l’intero procedimento penale, rispecchiando la sua condizione di parte processuale “imparziale”, nonché l’attività di sorveglianza sulla legalità delle sanzioni applicate. Quanto

---

<sup>145</sup> L’espressione é di L. FERRAJOLI, il quale aggiunge: “Tutti i diritti fondamentali sono leggi del più debole in alternativa alla legge del più forte che vigerebbe in loro assenza: in primo luogo il diritto alla vita, contro la legge di chi è più forte fisicamente; in secondo luogo i diritti di immunità e di libertà, contro l’arbitrio di chi è più forte politicamente; in terzo luogo i diritti sociali, che sono diritti alla sopravvivenza contro la legge di chi è più forte socialmente ed economicamente” (*Quali sono i diritti fondamentali?*, in T. MAZZARESE (a cura di), *Neocostituzionalismo e tutela (sovra)nazionale dei diritti fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 99).

<sup>146</sup> Come ben afferma A. CLUNY, “os valores que caracterizam, em qualquer parte do mundo e em qualquer sistema, a acção do Ministério Público identificam-se no fundamental, ao menos na aparência, com os do Estado Social de Direito e não ainda com os valores fluidos, funcionalmente plásticos e economicamente pragmáticos, do novo liberalismo radical que orienta a globalização da economia e vai moldando, em grande parte, o espírito e os modelos das diversas organizações institucionais que governam as sociedades” (*Prefácio*, in *O papel do Ministério Público. Estudo comparativo dos países latino-americanos*, Coimbra, Almedina, 2008, p. 14).

<sup>147</sup> Nello stesso senso, G. GIUDICELLI-DELAGE: “Procéduralement, l’éparpillement des figures du parquet semble interdire toute modélisation commune, le champ des fonctions procédurales ouvert aux ministères publics étant d’une ampleur infiniment variable. Cette variabilité peut toutefois être ramenée à une distinction fondamentale entre une conception traditionnelle du rôle du parquet *dans* le procès et une conception nouvelle de son rôle *avant* procès” (*Conclusion*, in C. LAZERGES (sous la direction de), *Figures du parquet*, Paris, Puf, 2006, p. 262).



alle funzioni criminali preprocessuali, l'unica che si ritiene essenziale al Pubblico Ministero è il coordinamento delle indagini preliminari.

Fuori dalla sfera penale, nonostante la tradizionale funzione di intervento del Pubblico Ministero nelle cause civili, che richiama il concetto di *interesse pubblico* risalente al napoleonico *Code de procédure civile* del 1807, si cercherà di dimostrare che l'unica *funzione extrapenale* che *deve essere* considerata come propriamente essenziale al Pubblico Ministero nelle moderne democrazie costituzionali consiste nella difesa autonoma, ma non esclusiva, dei diritti fondamentali collettivamente considerati, ossia dei diritti fondamentali di natura diffusa o collettiva delle persone o dei cittadini. Tuttavia, come si chiarirà più avanti, lo scopo riguardante la tutela degli interessi sociali serve anche a *non giustificare* oppure a ritenere *non fondamentali* altre funzioni che a volte vengono attribuite al *Parquet*, come per esempio gli interventi in determinate cause civili oltreché la difesa degli interessi dello Stato in quanto persona giuridica.

Ovviamente, sono convenzionali le scelte *filosofico-politiche* rispetto a ciò che si deve considerare essenziale alla moderna configurazione del Pubblico Ministero. Si deve rilevare, però, che pur considerando tali funzioni come fondamentali, ci sarà sempre, a seconda dei diversi ordinamenti giuridici, l'alternativa pubblicistica di affidare al Pubblico Ministero od ad altri organi pubblici (o ad altre istituzioni di garanzia) le sopraindicate funzioni oppure, in differenti modi e gradi, l'alternativa privatistica di lasciarle all'incombenza della società organizzarsi per tutelare i propri interessi. Così, all'azione penale pubblica esercitata dal Pubblico Ministero si può concepire un'azione esercitata dall'offeso dal reato oppure un'azione penale popolare. Alla coordinazione delle indagini criminali dal *Parquet* si contrappone un'indagine condotta autonomamente dalla polizia oppure un sistema nel quale il Giudice gioca un ruolo predominante, come accadeva nel sistema inquisitorio (non più accettabile, però, nelle attuali democrazie). Alla tutela transindividuale dei diritti fondamentali da parte del Pubblico Ministero si può contrapporre sia l'autotutela privata, da parte dei singoli individui o della società civile organizzata, oppure una diversa configurazione di tutela pubblicistica, con distinti profili e amplitudini, tramite le altre istituzioni di garanzia, come il modello dell'*Ombudsman* di origine scandinava, o le istituzioni in esso ispirate, come il *Défenseur des droits* francese, il *Difensore civico* italiano, il *Defensor del pueblo* spagnolo oppure il *Provedor de Justiça* portoghese.

In questo contesto, conviene rimarcare che non sarà la segnalazione di un ruolo fondamentale, oppure ancor prima, l'esistenza medesima del Pubblico Ministero a caratterizzare uno Stato come democratico. In Inghilterra, per esempio, non c'era una figura simile a quella del Pubblico Ministero concepito nell'Europa continentale fino alla creazione, nel 1985, del *Crown Prosecution Service*<sup>148</sup>. Cionondimeno, non si è mai posto in dubbio il carattere democratico delle istituzioni britanniche, fondate in una consolidata e lunga tradizione. Pur non essendo l'esistenza e la necessità del Pubblico Ministero, nelle odierne democrazie costituzionali, oggetto di polemica<sup>149</sup>, è perfettamente possibile da concepire una democrazia senza un Pubblico Ministero. Quello che invece sembra impossibile concepire modernamente è una vera democrazia nell'assenza delle istituzioni di garanzia destinate alla tutela dei diritti fondamentali nelle sue varie categorie (civili, politici, di libertà e sociali). In realtà, l'essenza della democrazia, sia nella dimensione formale sia in quella sostanziale<sup>150</sup>, consiste precisamente nei diritti fondamentali<sup>151</sup>, attribuiti a tutti e a ciascuno. E nella cornice democratica della tutela di questi diritti, soprattutto nell'ambito civile, non ci sarà mai spazio per l'esclusivismo o per l'allontanamento dalle altre istituzioni di garanzia. Però, essendo il Pubblico Ministero una realtà ormai consolidata nella quasi totalità delle moderne democrazie costituzionali, e come si vedrà, una vera istituzione di garanzia, non può non svolgere il suo ruolo senza un legame stretto con la tutela dei diritti fondamentali delle persone o dei cittadini. Ostentando questo attributo, sostanziale alla concezione del cosiddetto costituzionalismo garantista, ci si impone di indagare quali funzioni devono essere affidate essenzialmente al *Parquet*. Si passa, dunque, all'analisi delle sopraccitate funzioni, nonché alla giustificazione rispetto alla loro essenzialità, relativamente al ruolo che deve avere il Pubblico Ministero nelle avanzate democrazie costituzionali.

---

<sup>148</sup> Esplicito, in questo senso, quanto all'attività di persecuzione penale, S. BUSS: "Eine Verfolgungsbehörde vergleichbar der deutschen Staatsanwaltschaft existierte in England bis 1986 nicht" (*Staatsanwaltschaft und Crown Prosecution Service. Ein Vergleich der Anklagebehörden in Deutschland und England im Hinblick auf die Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft*, cit., p. 21).

<sup>149</sup> Come afferma C. LAZERGES, "s'il est une hypothèse confirmée, c'est bien celle de la nécessité du ministère public" (*Introduction all'opera Figures du parquet*, in C. LAZERGES (sous la direction de), Paris, Puf, 2006, p. 17). Non a caso, la Costituzione brasiliana del 1988 afferma la "permanenza" del Pubblico Ministero nel suo art. 127: "O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado (...)".

<sup>150</sup> Sulle dimensioni formale e sostanziale della democrazia, si veda L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Vol. II, cit., p. 06 s.; e anche *Poteri selvaggi. La crisi della democrazia italiana*, Roma-Bari, Laterza, 2011, p. 03-08.

<sup>151</sup> Come afferma magistralmente L. FERRAJOLI, i diritti fondamentali costituzionalmente stabiliti "sono altresì la sostanza democratica, dato che si riferiscono al popolo in un senso ben più concreto e pregnante della stessa rappresentazione politica, cioè a tutti e a ciascuno dei suoi membri in carne ed ossa" (*Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Vol. II, cit., p. 11). Nello stesso senso, J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito constitucional e teoria da constituição*, Coimbra, Almedina, 1998, p. 280. Ancora sul rapporto tra democrazia e diritti fondamentali si veda A. WELLMER, *Menschenrechte und Demokratie*, in C. MENKE-F. RAIMONDI (Herausgegeben), *Die Revolution der Menschenrechte*, Berlin, Suhrkamp, 2011, p. 306 s.

### **I.2.1. La funzione criminale preprocessuale essenziale al ruolo del Pubblico Ministero nel sistema accusatorio: il coordinamento delle indagini preliminari.**

Nell'ambito della procedura penale, le questioni relative alla titolarità dell'attività investigativa preprocessuale e anche se questa deve essere sottoposta ad un controllo da parte dell'organo incaricato dell'accusa è così antica come la propria istituzione del Pubblico Ministero<sup>152</sup>. Infatti, ancora nel processo di tipo inquisitorio, la funzione di investigare i reati era immanente all'attività del giudice. Ma la concretezza e la corporeità dell'investigazione preliminare, che inizialmente erano riservate al giudice con l'ausilio di un corpo poliziesco, si sono consolidate posteriormente in mano alla polizia, la quale, però, ha conservato l'aggettivo *giudiziaria*, visto che era sottoposta al determinante influsso dell'organo giudicante<sup>153</sup>. Però, dopo un lungo percorso, da quando si è consolidata come garanzia innata al processo di tipo accusatorio la terzietà dell'organo giurisdizionale, si è posta la problematica rispetto alla necessità di un soggetto investito di potere persecutorio statale coordinare o dirigere l'investigazione rispetto agli indizi relativi ai fatti criminali commessi. Soprattutto con la pubblicizzazione del sistema accusatorio, ma ancora prima con l'elucubrazione del sistema processuale penale di "tipo misto", si è affermata l'idea secondo la quale l'esercizio dell'azione penale ha bisogno di una inchiesta o di una raccolta preliminare sugli indizi della commissione del reato. Si tratta, come condizione per l'esercizio dell'azione penale, della necessaria esistenza di un sostegno, pur essendo minimo, riguardante gli indizi sul reato commesso, con lo scopo che l'accusa venga esercitata in maniera non temeraria o abusiva<sup>154</sup>, perché l'avvio dell'azione infondata costituisce, in sé e per sé, una grave offesa alla libertà individuale, una vera pena irrogata dallo Stato, tramite il processo, indipendentemente dal suo esito finale<sup>155</sup>.

---

<sup>152</sup> L'affermazione è di T. MANSO PORTO, *Strafverfahren und Polizei in Lateinamerika*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 114. Band, Berlin, De Gruyter, 2002, p. 757. Nello stesso senso, M. HEGHMANN, *Die processuale Rolle der Staatsanwaltschaft*, in *Goltdammer's Archiv für Strafrecht*, Heidelberg, R. v. Decker, 2003, p. 434.

<sup>153</sup> Come afferma E. AMODIO, "l'atto di nascita del *juge d'instruction*, nel sistema francese, gli attribuisce il ruolo di ufficiale di polizia giudiziaria, e l'insistenza con la quale la dottrina moderna si preoccupa di sottolineare che nel processo penale italiano vigente tale qualifica deve ritenersi esclusa, confermano la risalente 'parentela' tra questo magistrato e l'apparato coercitivo" (*Il ripudio del giudice investigatore ereditato del sistema francese*, in *Processo penale, diritto europeo e common law. Dal rito inquisitorio al giusto processo*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 107). Sull'affidamento della polizia al giudice, nei paesi dell'Europa del Settecento, si veda G. ALESSI, *Il processo penale. Profilo storico*, seconda edizione, Roma-Bari, Laterza, 2009, p. 133 s.

<sup>154</sup> Sull'esercizio abusivo dell'azione penale a causa della mancanza di un minimo sostegno sugli indizi del reato commesso, chiedo permesso di rinviare al mio *O abuso do direito no processo penal*, Rio de Janeiro, Lumen Juris 2007, p. 92 s.

<sup>155</sup> Ancora in questo senso, le belle parole di F. CARNELUTTI: "il processo medesimo è una tortura. Fino a un certo punto, dicevo, non si può fare a meno; ma la cosiddetta civiltà moderna ha esasperato in modo inverosimile

Il progressivo consolidamento del sistema accusatorio, e il ruolo centrale assunto dalla polizia nell'espletamento delle indagini attraverso gli atti investigativi, ha fatto sorgere i problemi relativi sia alla necessità di un controllo sulle sue attività sia sulla scelta dell'organo statale che dovrebbe esercitarlo. Le possibili soluzioni a queste problematiche hanno spinto i legislatori a stabilire i distinti sistemi di investigazione preliminare. In questa maniera, con riguardo all'esistenza e all'organicità del controllo sull'attività investigativa preliminare, ci sono tre principali modelli di investigazione, in ciascuno dei quali svolge un ruolo predominante un apposito organo statale<sup>156</sup>: a) un primo modello, che sul piano organico può essere denominato *Giudice istruttore*, nettamente un'orma del sistema inquisitorio, secondo il quale l'indagine viene avviata dal giudice, il quale ha alla sua disposizione l'attività della polizia; b) un secondo modello, che si può chiamare *poliziesco*, in cui la polizia è l'organo responsabile di condurre e svolgere le indagini, e lo fa con un certo grado di indipendenza, senza un controllo effettivo da parte degli altri organi statali, sia del Pubblico Ministero sia del Giudice; c) un ultimo modello che si può chiamare *Procuratore investigatore*<sup>157</sup>, nel quale il Pubblico Ministero coordina o dirige l'attività investigativa, essendo la polizia subordinata sull'aspetto funzionale all'attività della Procura. Ciononostante, in alcuni paesi si verificano alcune variazioni oppure una sorta di accoppiamento tra i due ultimi modelli, lasciandosi sia alla polizia sia al Pubblico Ministero – a seconda della complessità e dell'importanza del delitto – il compito di coordinare l'investigazione, salvo la possibilità di intervento del *Parquet* nei casi in cui l'indagine viene condotta dalla polizia. Esempio di quest'ultima situazione si verifica attualmente per esempio, in Svezia, dove l'investigazione relativa ai delitti di piccola gravità appartiene alla polizia (con possibilità, però, d'intervento del

---

e insopportabile questa triste conseguenza del processo. L'uomo, quando è sospettato di un delitto, è dato *ad bestias*, come si diceva una volta dei condannati offerti in pasto alle fiere. La belva, l'indomabile e insaziabile belva, è la folla ... Appena sorto il sospetto, l'imputato, la sua famiglia, la sua casa, il suo lavoro sono inquisiti, perquisiti, denudati alla presenza di tutto il mondo. L'individuo, così, è fatto a brani e l'individuo, ricordiamo, è il solo valore, che dovrebbe essere salvato dalla civiltà" (*Le miserie del processo penale*, Roma, Radio Italiana, 1957, p. 46).

<sup>156</sup> Quanto ai menzionati modelli di investigazione, si veda J.-P. JEAN, *Le modèle du magistrat du Ministère Public en Europe: un professionnel impartial*, cit., pp. 90-91. Nella dottrina brasiliana, si veda ancora A. ARAUJO DE SOUZA, *O Promotor de Justiça investigador e a teoria das provas ilícitas*, in *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, vol. 17, Rio de Janeiro, jan./jun. 2003, p. 25 s.; A. LOPES JR., *Sistemas de investigação preliminar no Processo Penal*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2001; F. HASSAN CHOUKR, *Garantias constitucionais na investigação criminal*, 2ª edição, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2001; M. BATLOUNI MENDRONI, *Curso de investigação criminal*, São Paulo, Juarez de Oliveira, 2002.

<sup>157</sup> Adottando questa nomenclatura, nella dottrina, si veda A. ARAUJO DE SOUZA, *A possibilidade de o Ministério Público praticar atos investigatórios preparatórios à ação penal: uma moderna tendência processual*, in H. DALLA (coordinador), *Temas contemporâneos de direito processual. Segunda série*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2006, p. 114.

*Parquet*) e quella riguardante la criminalità grave spetta al Pubblico Ministero<sup>158</sup>. Tuttavia, in queste ipotesi, piuttosto rare, non si tratta di un modello autonomo, in quanto è preminente il controllo che gli è riservato sull'attività della polizia.

Questi sono, pertanto, i modelli di investigazione preliminare che in seguito saranno analizzati con lo scopo di arrivare alla giustificazione sull'essenzialità della funzione del Pubblico Ministero nel coordinare le indagini preliminari. E questa funzione, come si vedrà, ha come obiettivo sia quello di conferire effettività all'attività investigativa sia quello di garantire il rispetto dei diritti fondamentali di libertà delle persone sottoposte alle indagini.

### ***1.2.1.1. Il modello investigativo centrato sulla figura del Giudice istruttore.***

Questo modello di investigazione conserva una decisiva impronta del monologante processo di tipo inquisitorio, ma il suo impianto effettivo risale alla tradizione inquisitoria franco-spagnola, e si è delineato nel *Code d'instruction criminelle* del 1808<sup>159</sup>. Successivamente è stato in gran parte adottato dalla *Ley de enjuiciamiento criminal* del 1882<sup>160</sup>, come soluzione di compromesso inerente all'artificiale costruzione del processo di

---

<sup>158</sup> Come sottolinea U. LUNDQVIST, in Svezia, “das Ermittlungsverfahren wird durch einen Staatsanwalt oder durch einen Polizeibeamten in leitender Stellung geleitet. Bei einfachen Taten, z. B. Diebstahl, Hehlerei oder Körperverletzung, nimmt die Polizei die Ermittlungen vor. Auch in diesen Fällen kann der Staatsanwalt beratend mitwirken, insbesondere Hinweise auf die strafrechtlichen Folgen sowie auf die Beweislast geben. Wenn dies durch besondere Umstände erforderlich wird, kann der Staatsanwalt die Leitung der Ermittlungen auch selbst übernehmen; dies gilt etwa dann, wenn der Beschuldigte einen Pflichtverteidiger braucht. Bei Delikten der schwereren Kriminalität übernimmt der Staatsanwalt die Verantwortung für die Ermittlungen, sobald sich in begründeter Tatverdacht gegen einen bestimmte Personen richtet. Wird der Täter auf frischer Tat gefaßt, so leitet der Staatsanwalt die Ermittlungen von Anfang an (Kap. 23 § 3 RB)” (*Das Ermittlungsverfahren in Schweden – trad. tedesca di Fritz Joachim Sauer, in Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, 112. Band, Berlin-New York, De Gruyter, 2000, p. 158*).

<sup>159</sup> Come sottolinea, però, F. HÉLIE, queste funzioni, in Francia, hanno le sue origini in una Legge del 1801 (7 pluviôse an IX), anteriormente al *Code d'instruction criminelle*: “La loi du 7 pluviôse an 9 apporte au système de l'assemblée constituante de plus profondes atteintes. Cette loi ne touche que deux parties de la procédure: l'information préliminaire et la mise en accusation; mais, sur ces deux points, elle pose de règles nouvelles, ou plutôt elle fait revivre, sinon les textes, du moins l'esprit des règles anciennes. L'institution dans chaque arrondissement des magistrats de sûreté, qui prirent la direction de la police judiciaire; la distinction des fonctions du ministère public et du juge, confondues par les lois de 1791 et de l'an 4 dans la personne des juges de paix et des directeurs du jury, quant aux premiers actes de l'instruction; enfin la concentration dans les mains du directeur du jury, devenue juge d'instruction, du pouvoir de procéder aux informations et de recommencer même les actes des officiers de police judiciaire, furent des innovations utiles” (*Traité de l'instruction criminelle, cit., p. 688-689*).

<sup>160</sup> Gli articoli 299 e 303 della *Ley de Enjuiciamiento Criminal* dispongono: “Art. 299. Constituyen el sumario las actuaciones encaminadas a preparar el juicio y practicadas para averiguar y hacer constar la perpetración de los delitos con todas las circunstancias que puedan influir en su calificación, y la culpabilidad de los delincuentes, asegurando sus personas y las responsabilidades pecuniarias de los mismos”; “Art. 303. La formación del sumario, ya empieza de oficio, ya a instancia de parte, corresponderá a los Jueces de Instrucción por los delitos que se cometan dentro de su partido o demarcación respectiva y, en su defecto, a los demás de la

tipo misto. L'intera investigazione preprocessuale è in mano alla figura del *Giudice istruttore*, il quale è il responsabile per l'avviamento dell'indagine e, per compiere i concreti atti investigativi, dispone dell'attività della polizia, così chiamata *giudiziaria*.

Con l'abolizione, tuttavia, del processo inquisitorio storico, e l'affermazione della terzietà del giudice, a questo non si deve permettere l'adempimento di qualsiasi attività che abbia come scopo quello di guidare la raccolta preprocessuale degli indizi dei reati commessi<sup>161</sup>. In quanto, infatti, il fatto investigato dovrà costituire in seguito l'oggetto dell'accertamento giurisdizionale, il suo attivismo preprocessuale lo allontanerebbe dalla desiderata e necessaria terzietà. Il suo ruolo, in questa fase, in un processo accusatorio pubblico depurato, deve limitarsi allo svolgimento della funzione di "*giudice di garanzie*", nel senso della valutazione sulle misure che restringono le libertà dell'indagato<sup>162</sup>, e del controllo della legalità nella fase di trasformazione del sospetto nascente dalla notizia di reato in accusato.

In America latina, a causa ovviamente del colonialismo spagnolo, molti paesi hanno adottato il sistema del *giudice istruttore*<sup>163</sup>. Questa influenza è durata per un lungo periodo e il suo crollo avviene soltanto nel XX secolo, con una recente esplosione di riforme processuali penali, orientate sempre, tra gli altri principi, all'eliminazione delle tracce inquisitorie<sup>164</sup>. Purtroppo, in qualche ordinamento sudamericano è ancora presente l'impronta del suddetto sistema<sup>165</sup>. Così, per esempio, in Argentina, a livello federale (ma non così in tutte le

---

misma ciudad o población cuando en ella hubiere más de uno, y a prevención con ellos o por su delegación, a los Jueces municipales".

<sup>161</sup> Nello stesso senso, ancora nella dottrina argentina, F. O. GUARIGLIA, *Facultades discrecionales del ministerio público e investigación preparatoria: el principio de oportunidad*, in AA.VV., *El Ministerio Público en el proceso penal*, reimpressione, Buenos Aires, Ad Hoc, 2000, p. 84; M. A. RUSCONI, *División de poderes en el proceso penal e investigación a cargo del ministerio público*, in AA.VV., *El Ministerio Público en el proceso penal*, reimpressione, Buenos Aires, Ad Hoc, 2000, p. 100.

<sup>162</sup> In questo senso, G. A. BRUZZONE: "No parece que la misión del Poder Judicial deba ser investigar o perseguir delitos; su misión primordial es la de preservar los derechos del individuo frente a la intervención del Estado" (*Fiscales y política criminal. Una aproximación al proceso de selección de los delitos que llegarán al juicio oral*, in AA.VV., *El Ministerio Público en el proceso penal*, reimpressione, Buenos Aires, Ad Hoc, 2000, p. 186).

<sup>163</sup> Con riferimento al sistema argentino, dove ancora sussistono, a livello federale, qualche funzione di persecuzione penale affidate ai giudici, osserva J. B. J. MAIER: "Tal realidad se puede observar con nitidez entre nosotros, atados a la tradición inquisitiva hispánico-francesa, conservada por estos países aun a fines del siglo XX, según la cual, aún hoy, el ministerio público tiene un papel reducido en el sistema jurídico de realización penal, cuyos protagonistas principales son los tribunales de justicia, los jueces" (*El ministerio público: ¿un adolescente?*, cit., p. 21).

<sup>164</sup> In questo senso, si veda E. STRUENSEE-J. B. J. MAIER, *Introducción*, in J. B. J. MAIER-K. AMBOS-J. WOISCHNIK (coordinadores), *Las reformas procesales penales en América Latina*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 2000, p. 26.

<sup>165</sup> Come per esempio, la Legge brasiliana relativa ai mezzi per la prevenzione e la repressione delle azioni praticate dalle organizzazioni criminali (Lei n° 9.034 del 1995), la quale, nel suo art. 3° prevede espressamente l'attività investigativa realizzata dal giudice: "Art. 3° Nas hipóteses do inciso III do art. 2° desta lei, ocorrendo

provincias)<sup>166</sup>, il *Código Procesal Penal de la Nación* del 1991 dispone essere un compito del giudice procedere all'investigazione dei delitti (art. 194)<sup>167</sup>, nonostante lo stesso giudice possa autorizzare che la direzione dell'investigazione rimanga con il Pubblico Ministero (artt. 196 e 196 *bis*)<sup>168</sup>. Ma l'esportazione europea del modello non ha distrutto totalmente la matrice originaria: la Spagna, per esempio, nonostante i progressi legislativi, non ha ancora oggi eliminato completamente il ruolo attivo del giudice nella fase preliminare investigativa<sup>169</sup>.

Nonostante questa indesiderabile reviviscenza del sistema del *Giudice istruttore* in qualche ordinamento processuale, che a volte si manifesta in modo mascherato, con delle insistenti tracce in alcuni istituti processuali, una dovuta depurazione del sistema accusatorio impone l'eliminazione di questa figura. Infatti, non solo il ruolo attivo del giudice nella raccolta degli indizi sul fatto criminale, ma anche gli istituti che portano al venir meno della sua terzietà (come la decretazione di misure cautelari *ex officio* o la smisurata iniziativa probatoria nella fase processuale) devono essere definitivamente strappati dai sistemi

---

possibilidade de violação de sigilo preservado pela Constituição ou por lei, a diligência será realizada pessoalmente pelo juiz, adotado o mais rigoroso segredo de justiça. § 1º Para realizar a diligência, o juiz poderá requisitar o auxílio de pessoas que, pela natureza da função ou profissão, tenham ou possam ter acesso aos objetos do sigilo”.

<sup>166</sup> In Argentina, nonostante il *Código procesal penal de la nación*, che adotta il modello del giudice istruttore, molti stati membri della federazione (le *provincias*) hanno rifiutato questo sistema nei suoi codici di procedura penale, depurando il sistema accusatorio pubblico, come il *Código procesal procesal penal de la provincia de Buenos Aires*, il quale ha eliminato il giudice d'istruzione. Si veda in questo senso P. J. BERTOLINO, *El juez de garantías en el Código procesal penal de la provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires, Depalma, 2000, p. 7. L'evoluzione del sistema argentino, oltre che la diversità di trattamento tra la *Nación* e le *provincias* ha pure risvegliato l'interesse della dottrina tedesca come si vede in D. KÜHN, *Die Entwicklung des Ministerio Público Fiscal in Argentinien: Der staatliche Ankläger als Bindeglied zwischen Inquisitionsprozess und adversatorischem Verfahren*, Berlin, Duncker & Humboldt, 2011.

<sup>167</sup> L'art. 194 del *Código procesal penal de la nación* (*Ley n° 23.984*, del 1991) dispone: “El juez de instrucción deberá proceder directa e inmediatamente a investigar los hechos que aparezcan cometidos en su circunscripción judicial, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 196”.

<sup>168</sup> I menzionati articoli 196 e 196 *bis* del *Código procesal penal de la nación* dispongono: “Art. 196. El juez de instrucción podrá decidir que la dirección de la investigación de los delitos de acción pública de competencia criminal quede a cargo del agente fiscal, quien deberá ajustar su proceder a las reglas establecidas en la sección II del presente título (...)”; “Art. 196. El juez de instrucción podrá decidir que la dirección de la investigación de los delitos de acción pública de competencia criminal quede a cargo del agente fiscal, quien deberá ajustar su proceder a las reglas establecidas en la sección II del presente título (...)”.

<sup>169</sup> Gli articoli 299 e 303 della *Ley de Enjuiciamiento Criminal* dispongono: “Art. 299. Constituyen el sumario las actuaciones encaminadas a preparar el juicio y practicadas para averiguar y hacer constar la perpetración de los delitos con todas las circunstancias que puedan influir en su calificación, y la culpabilidad de los delincuentes, asegurando sus personas y las responsabilidades pecuniarias de los mismos”; “Art. 303. La formación del sumario, ya empiece de oficio, ya a instancia de parte, corresponderá a los Jueces de Instrucción por los delitos que se cometan dentro de su partido o demarcación respectiva y, en su defecto, a los demás de la misma ciudad o población cuando en ella hubiere más de uno, y a prevención con ellos o por su delegación, a los Jueces municipales”.

processuali, giacché incompatibili con la scelta accusatoria e garantista della stragrande maggioranza delle moderne democrazie costituzionali<sup>170</sup>.

### ***1.2.1.2. Il sistema investigativo impostato sull'autonomia della polizia e sull'assenza di un effettivo controllo sulle sue attività.***

Relativamente al secondo modello di investigazione preliminare, il cosiddetto modello *poliziesco*, le indagini vengono svolte autonomamente dalla polizia, la quale non viene sottoposta ad un effettivo controllo sul piano funzionale da un altro organo statale. Questo modello si è sviluppato principalmente nell'ambito dei sistemi processuali di *common law*, come negli Stati Uniti d'America<sup>171</sup>, in Inghilterra<sup>172</sup> e in Scozia<sup>173</sup>, ma compare pure in alcuni ordinamenti di tipo accusatorio della famiglia romano-germanica.

Pur non essendo il sistema investigativo *poliziesco* totalmente incompatibile con il modello teorico del processo accusatorio, rappresenta, però, un suo palese indebolimento. Questo perché l'assenza di un effettivo controllo sulle attività della polizia non si adegua perfettamente al paradigma garantista inerente alle moderne democrazie costituzionali, nel

---

<sup>170</sup> “Nel modello del *code d'instruction criminelle*, in cui questo sistema trova storicamente la sua origine, la dicotomia si impone all'insegna di un compromesso che mira a fondere in un'unica struttura processuale i caratteri del sistema inquisitorio e quelli del sistema accusatorio. L'istruzione viene così ad essere dominata dal fine di accertare la *verità reale* in funzione di difesa degli interessi della società. (...) Di qui la spinta a concepire il giudice istruttore come il 'difensore degli interessi della società', in un'ottica che sposta oggettivamente il suo ruolo nella sfera accusatoria, allontanandolo dall'imparzialità tipica del giudice” (*Il ripudio del giudice investigatore ereditato del sistema francese*, cit., p. 106-107).

<sup>171</sup> Come ben afferma M. MOLLO, “consistenti perplessità suscita, invece, negli stessi autori statunitensi, la questione dell'interrelazione tra gli organi di polizia giudiziaria e l'ufficio del pubblico ministero. Va sottolineato, preliminarmente, che i due organismi risultano del tutto autonomi ed indipendenti. Può anzi osservarsi, in proposito, come la netta separazione fra le funzione di investigare e di accusa costituisca un carattere paradigmatico del modello rituale accusatorio applicato nei sistemi di *common law*” (*La polizia giudiziaria tra “crime control” e “due process”*, in R. GAMBINI MUSSO (a cura di), *Il processo penale statunitense. Soggetti ed atti*, seconda edizione, Torino, Giappichelli, 2001, p. 3).

<sup>172</sup> In Inghilterra, A. MARTINI sottolinea che la polizia non è sotto la direzione del *Crown Prosecution Service*, ma osserva, tuttavia, che il *Criminal Justice Act*, del 2003, ha consacrato la possibilità per il *Crown Prosecution Service* di emanare direttive alla polizia: “Il s'agit de directives écrites prescrivant la procédure à suivre en cas d'infractions. De fait, elles s'apparentent à des directives de politique pénale générale que l'on rencontre dans les systèmes gouvernés par l'opportunité des poursuites. (...) Il reste que ces textes ne sont pas contraignants pour les forces de police qui demeurent donc, en principe, libres de suivre leur politique pénale. Toutefois, s'ils ne sont pas obligatoires, ils sont fortement incitatifs puisqu'il apparaît qu'ils sont respectés dans l'immense majorité des cas” (*Anglaterra: un autre parquet?*, in C. LAZERGES (sous la direction de), *Figures du parquet*, Paris, Puf, 2006, p. 60-61).

<sup>173</sup> Come sottolineano A. CADOPPI-A. MCCALL SMITH, “il compito di investigare i reati in Scozia è affidato alla polizia, che è organizzata a livello locale e non è sotto il controllo del governo centrale” (*Introduzione allo studio del diritto penale scozzese*, Padova, Cedam, 1995, p. 37). Sui rapporti tra polizia scozzese e il governo si veda, però, le considerazioni di N. R. FYFE, *Policing, surveillance and security in contemporary Scotland*, in H. CROALL-G. MOONEY-M. MUNRO (edited by), *Criminal Justice in Scotland*, Oxon-New York, Willan Publishing, 2010, p. 187-189.



quale il potere deve essere sottoposto a limiti e vincoli. Essendo ovvio che i concreti atti investigativi della polizia hanno un'enorme potenzialità lesiva dei diritti fondamentali delle persone sottoposte alle indagini, non può non essere previsto un effettivo controllo su questa attività. Altresì, l'attività della polizia è strumentale, non essendo un fine a se stesso, e il suo scopo principale consiste propriamente in servire al titolare dell'azione penale, non avendo senso pertanto l'assenza di un controllo.

Infatti, non si può semplificare la questione dell'esistenza del controllo sull'attività investigativa della polizia riducendola a una mera faccenda relativa alla divisione di funzioni rispetto alla persecuzione penale, cioè, la polizia investiga autonomamente, la pubblica accusa (oppure l'accusatore privato) esercita l'azione con autonomia e il giudice accerta i fatti in maniera indipendente. Sono funzioni completamente diverse, con distinte fonti di legittimazione e di autonomia, dovendo avere reciproci e necessari controlli tra di esse. Purtroppo, l'eccessiva influenza del processo penale statunitense, il quale porta quasi alle ultime conseguenze l'indipendenza della polizia e la mancanza di controllo sulle sue attività<sup>174</sup>, se da una parte può rendere, per motivi politici, più efficace l'attività investigativa, non la rende sicuramente più garantista<sup>175</sup>. La teoria delle *exclusionary rules*, introdotta dal IV Emendamento alla Costituzione americana, è stata creata in grande parte, infatti, a causa degli abusi risultanti delle attività poliziesche<sup>176</sup>.

Specificamente quanto all'attività investigativa svolta dalla polizia, si deve rilevare innanzitutto il suo carattere strumentale, la cui finalità è soltanto servire come fondamento all'accusa. In questa maniera, non può essere svolta senza l'esistenza di un effettivo controllo

---

<sup>174</sup> M. MOLLO ben sottolinea, relativamente al processo penale statunitense, che “non risulta dunque istituzionalizzato alcun rapporto di gerarchia funzionale tra ufficio del *prosecutor* ed organi di polizia. Si consideri, a mero titolo di esempio, come in circa un terzo dei procedimenti penali iniziati con l'arresto dell'indagato, sia lo stesso organo d'accusa che deve esplicitamente richiedere la trasmissione del rapporto, mancando in proposito qualsiasi obbligo normativamente imposto alla polizia” (*La polizia giudiziaria tra “crime control” e “due process”*, cit., p. 3).

<sup>175</sup> In questo senso, relativamente al sistema statunitense, osserva M. MOLLO: “Ma anche a prescindere dal diverso orientamento politico dei soggetti, la pressione generata dal timore del giudizio dell'opinione pubblica risulta decisiva, soprattutto per quanti aspirino ad essere confermati nell'incarico o ad accedere ad altre cariche elettive. (...) La polizia ha interesse a dimostrare un'alta percentuale di celeri arresti a fronte dei reati denunciati (e ciò può condurre alla confezione affrettata di fascicoli sommari, il cui materiale probatorio si rivelerà assolutamente inadeguato a provare la responsabilità dell'imputato in giudizio)” (*La polizia giudiziaria tra “crime control” e “due process”*, cit., p. 3-4).

<sup>176</sup> Ancora una volta, il soccorso alle osservazioni di M. MOLLO: “Sin dal 1914, con l'emanazione della sentenza *Weeks v. United States* [232 U.S. 383, (1914)], è riconosciuto che gli elementi probatori costituenti il frutto di un atto illegittimo della polizia devono ritenersi ‘inammissibili al procedimento’, ossia che essi sono inutilizzabili per il giudizio sulla responsabilità dell'imputato” (*La polizia giudiziaria tra “crime control” e “due process”*, cit., p. 9).

da parte dell'organo al quale è destinato l'oggetto finale dell'investigazione: il titolare dell'esercizio dell'azione penale. Altrimenti, consegnare alla polizia un potere di indagine senza un effettivo controllo comporta una grande probabilità che il suddetto potere venga esercitato abusivamente. Certamente, gli atti abusivi o addirittura criminosi, come le violenze o la corruzione, possono sempre verificarsi, pure in un sistema in cui il protagonista nel campo delle inchieste sia, per esempio, il Pubblico Ministero. Però, ci sarà sicuramente una minimizzazione di questo rischio – il quale purtroppo resterà sempre insormontabile – quando sia consegnato tal compito ad una imparziale istituzione di garanzia il cui scopo è precisamente la tutela e la preservazione dei diritti fondamentali dei cittadini.

Un altro rischio relativo all'accentramento dell'indagini nelle esclusive mani della polizia consiste nel fatto che questa è di solito un organo dipendente dal potere politico. Dunque, è possibile che esso tenti di imporsi nella conduzione dei procedimenti penali<sup>177</sup>, purtroppo non sempre in maniera lecita o addirittura con favoreggiamenti dei detentori dello stesso potere politico o economico. Questo senza dubbio permetterebbe, per via indiretta, uno spiacevole assoggettamento dell'attività finale del Pubblico Ministero alla politica. E sarebbe un vero paradosso trasformare un'istituzione di garanzia indipendente come il Pubblico Ministero in un soggetto sostanzialmente subalterno alla polizia giudiziaria<sup>178</sup>, oppure assoggettato indirettamente alla politica, soprattutto nelle investigazioni relative alla criminalità organizzata o alla criminalità politica o economica<sup>179</sup>. Così, il Pubblico Ministero, non deve essere mai un totale dipendente dell'attività della polizia, assoggettato ai suoi orientamenti<sup>180</sup>. Anzi, come titolare, nel sistema accusatorio pubblico, del esercizio dell'azione penale, deve

---

<sup>177</sup> Nel senso del testo, M. CHIAVARIO, *La fisionomia del titolare dell'azione penale, tema essenziale di dibattito per la cultura del processo*, in *Pubblico Ministero e riforma dell'ordinamento giudiziario (Atti del Convegno)*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 21.

<sup>178</sup> Così, M. CHIAVARIO, *La fisionomia del titolare dell'azione penale, tema essenziale di dibattito per la cultura del processo*, cit., p. 14-15.

<sup>179</sup> Affermò magistralmente in questo senso L. FERRAJOLI: "Solo una magistratura totalmente indipendente y una policía dependiente de manera exclusiva del Ministerio Público pueden enfrentar con suceso la madeja de intereses y de colusiones con las que hoy está entrelazada cada vez más estrechamente la criminalidad económica organizada" (*Los retos de la procuración de justicia en un mundo globalizado*, México, Ubijus, 2009, p. 25).

<sup>180</sup> In questo senso, con il quale non siamo affatto d'accordo, ha scritto H. LILIE: "Die Staatsanwaltschaften sind auf die polizeilichen Vorgaben angewiesen und können die Ermittlungen nur selten inhaltlich kontrollieren, selbständig beeinflussen oder lenken" (*Das Verhältnis von Polizei und Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 106. Band, Berlin-New York, De Gruyter, 1994, p. 631).

dirigere le indagini, in maniera da poter cogliere, in modo imparziale, gli elementi che conferiranno un adeguato sostegno all'esercizio dell'azione penale<sup>181</sup>.

### ***1.2.1.3. Il modello del “Procuratore investigatore” come il più adeguato alle odierne democrazie costituzionali.***

Preso cognizione dei problemi rispetto ai due summenzionati modelli, si passa, quindi, all'analisi del modello del cosiddetto *Procuratore investigatore*, il quale, come si vedrà, deve essere considerato come il più adeguato al paradigma del costituzionalismo garantista, e che permette sia l'effettività dell'investigazione sia la minimizzazione del rischio di trasgressioni ai diritti fondamentali di libertà delle persone sottoposte alle indagini. La sua concezione embrionale risale al lontano medioevo francese, più specificamente con una Ordinanza reale del 1371, nell'ambito delle primarie funzioni criminale del *Parquet* svolte all'interno del sistema inquisitorio<sup>182</sup>. Però, la sua prima regolamentazione moderna, pur essendo contenuta, avviene soltanto con il napoleonico *Code d'instruction criminelle* del 1808. Questo, nonostante l'impianto dell'artificiale sistema misto, con la prevalenza del Giudice istruttore, ha consentito al *Parquet* di controllare in maniera limitata l'attività della polizia e di compiere una sorta di investigazione diretta sugli indizi nel caso di arresto in flagranza<sup>183</sup>.

---

<sup>181</sup> Come afferma F. O. GUARIGLIA, “resulta artificial que el fiscal deba acusar sobre la base de elementos probatorios que él no ha recogido, careciendo de toda posibilidad de selección con relación a ellos” (*Facultades discrecionales del ministerio público e investigación preparatoria: el principio de oportunidad*, cit., p. 85). In questo senso, M. FONSECA ANDRADE fa riferimento al principio “chi accusa dirige l'indagine” (*Sistemas processuais penais e seus princípios reitores*, Curitiba, Juruá, 2008, p. 122).

<sup>182</sup> Così ci spiega F. HELIE: “Enfin, une ordonnance du 22 novembre 1371 commence par rappeler dans son préambule: ‘que par ordenances royaulz anciennes et notorie fust jà pieçà ordené que aucuns procureurs royaulx ne metroient aucunes personnes quelxconques en cause ou en procès, jusques à ce que informacions deues et convenables seroient premièrement et avant toute œuvre faictes sur les faiz et articles qui vendroient à leur cognoissance, et que icelles informacions seroient veues et examinées à bonne délibération par les bailliz ou autres juges ordinaires des lieux, présens et appelez les dits procureurs royaulx et les conseillers et advocats étant es diz bailliages;’ elle constate ensuite que cette marche n'est plus suivie; ‘que noz procureurs et plusieurs leurs substituts, depuis dix ans en çà ou environ, tant en leur nom comme à requeste de plusieurs personnes adjointes avecques iceux, ont commencié plusieurs causes et procès contre plusieurs personnes, sans informacions sur ce deurement faictes;’ et pour rémédier à cet abus elle prescrit qu'il soit mandé: ‘à tous noz baillis, receveurs et procureurs, leurs lieutenans et substituts, que aucuns de noz subgez ne soit désormais mis en cause contre aucun de noz procureurs, sanz informacion faicte deurement’” (*Traité de l'instruction criminelle*, cit., p. 468-469).

<sup>183</sup> Stabiliva l'art. 22 del *Code d'instruction criminelle* del 1808: “Les procureurs impériaux sont chargés de la recherche et de la poursuite de tous les délits dont la connaissance appartient aux tribunaux de police correctionnelle, ou aux cours speciale, ou aux cours d'assises”. A sua volta, l'art. 32 disponeva: “Dans tous les cas de flagrant délit: lorsque le fait, sera de nature à entraîner une peine afflictive ou infamante; le procureurs impérial se transportera sur le lieu, sans aucun retard, pour y dresser, les procès-verbaux nécessaires à l'effet de constater le corps du délit, son état, l'état des lieux, et pour recevoir les déclarations des persone qui auraient été presente, ou qui auraient des renseignements à donner. Le procureur impérial donnera avis de son transport au juge d'instruction, sans être toutefois tenu de l'attendre pour procéder, ainsi qu'il est dit au présent chapitre”. Finalmente, l'art. 47 disponeva: “Hors le cas énoncés dans les articles 32 et 46, le procureur impérial instruit,

Ciononostante, solo con l'affermazione del processo di tipo accusatorio, già nel XX secolo, viene affermata in maniera decisiva la funzione del Pubblico Ministero di dirigere le indagini preliminari. E, infatti, si può concepire questa funzione come essenziale al ruolo del Pubblico Ministero propriamente nell'ambito dei sistemi di tipo accusatorio, nel quale, come si è visto, si deve togliere al giudice ogni attività investigativa nella fase preprocessuale.

Importante sottolineare, però, che l'attuazione del Pubblico Ministero nel coordinamento delle indagini, come istituzione di garanzia vincolata alla protezione dei diritti fondamentali, ha la stessa finalità dell'attività svolta dal giudice. Vale a dire, nel dirigere le indagini, il *Parquet* deve svolgere un'attività imparziale, simile a quella del giudice nell'accertamento giurisdizionale<sup>184</sup>. Non a caso, odiernamente, le più varie disposizioni di legge, nei più distinti ordinamenti giuridici, hanno imposto al Pubblico Ministero l'obbligo di ricercare anche gli elementi di prova a favore dell'imputato, come per esempio i codici di procedura penale della Bolivia del 1999 (art. 72)<sup>185</sup>, della Germania del 1974 (§ 160, II)<sup>186</sup>, dell'Italia del 1988 (art. 358)<sup>187</sup>, la Costituzione della Colombia del 1991 (art. 250, 5)<sup>188</sup>, la Legge organica del Pubblico Ministero cileno del 1999 (art 3°)<sup>189</sup> e anche il Trattato di Roma con riguardo

---

soit par une dénonciation, soit par toute autre voie, qu'il a été commis dans son arrondissement un crime ou un délit, ou qu'une personne qui en est prévenue se trouve dans son arrondissement, sera tenu de requérir le juge d'instruction d'ordonner qu'il en soit informé, même de se transporter, s'il est besoin, sur les lieux, à l'effet d'y dresser tous les procès-verbaux nécessaires, ainsi qu'il sera dit au chapitre des Juges d'instruction".

<sup>184</sup> Ancora una volta, l'affermazione precisa di C. ROXIN: "Esta posición de custodio de la ley, que se ha consolidado dentro del Derecho vigente en las obligaciones del ministerio público de incorporar también el material de descargo y, dado el caso, de interponer recursos a favor del condenado o procurar la revisión, es también de gran actualidad aun para la discusión en el presente, porque proporciona la prueba de que la investigación de los hechos y la decisión jurídica, hechas por el fiscal y por el juez, deben estar presididas exactamente por los mismos fines" (*Posición jurídica e tareas futuras del ministerio público*, cit., p. 41).

<sup>185</sup> Stabilisce l'art. 72 del *Código de procedimiento penal* boliviano del 1999: "Los fiscales velarán por el cumplimiento efectivo de las garantías que reconocen la Constitución Política del Estado, las Convenciones y Tratados internacionales vigentes y las leyes. En su investigación tomarán en cuenta no sólo las circunstancias que permitan comprobar la acusación, sino también las que sirvan para eximir de responsabilidad al imputado; formulando sus requerimientos conforme a este criterio".

<sup>186</sup> Statuisce il § 160, II, della *Strafprozeßordnung* tedesca: "Die Staatsanwaltschaft hat nicht nur die zur Belastung, sondern auch die zur Entlastung dienenden Umstände zu ermitteln und für die Erhebung der Beweise Sorge zu tragen, deren Verlust zu besorgen ist".

<sup>187</sup> L'art. 358 del Codice di procedura penale italiano stabilisce: "Il pubblico ministero compie ogni attività necessaria ai fini indicati nell'articolo 326 e svolge altresì accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona sottoposta alle indagini".

<sup>188</sup> Dispone l'art. 250, 5, della Costituzione della Colombia: "(...) La Fiscalía General de la Nación está obligada a investigar tanto lo favorable como lo desfavorable al imputado, y a respetar sus derechos fundamentales y las garantías procesales que le asisten".

<sup>189</sup> La Legge organica del Pubblico Ministero del Cile (Legge n. 19.640 del 1999), nel suo art. 3° dispone: "En el ejercicio de su función, los fiscales del Ministerio Público adecuarán sus actos a un criterio objetivo, velando únicamente por la correcta aplicación de la ley. De acuerdo con ese criterio, deberán investigar con igual celo no sólo los hechos y circunstancias que funden o agraven la responsabilidad del imputado, sino también los que le eximan de ella, la extingan o la atenúen".

alla Procura presso la Corte penale internazionale (art. 54, I, a)<sup>190</sup>. Sotto un altro aspetto, nell'ambito della direzione dell'inchiesta, l'attività di ricerca degli elementi che possano favorire l'indagato ha pure, sul piano filosofico-processuale, un effetto garantista di riequilibrio rispetto all'attività svolta dalla difesa, giacché quest'ultima non dispone in maniera diretta della polizia giudiziaria.

Così, con l'affermazione del sistema accusatorio, la maggior parte degli attuali ordinamenti processuali penali hanno affidato al Pubblico Ministero il controllo delle indagini svolte dalla polizia. Molte volte, le disposizioni hanno acquistato il rango di norme costituzionali; altre volte, questo compito viene stabilito dal legislatore ordinario. Infatti, la preoccupazione con la protezione e con il rispetto dei diritti delle persone sottoposte alle indagini<sup>191</sup>, ha portato alla necessità che gli ordinamenti stabilissero nelle carte costituzionali questa funzione del Pubblico Ministero, sottraendola in maniera garantistica alla volubilità del legislatore ordinario.

In questa maniera, alcune Costituzioni più recenti hanno conferito espressamente al Pubblico Ministero il ruolo di dirigere e coordinare direttamente le indagini preliminari, in un contesto di rimodellamento oppure di primaria adozione del sistema accusatorio pubblico. Per esempio, in Sudamerica, dove è stata quasi eliminata l'influenza del "giudice istruttore" (ereditato dalla tradizione inquisitiva franco-spagnola), molti paesi hanno dichiarato solennemente nelle proprie carte costituzionali<sup>192</sup> che il Pubblico Ministero ha come funzione istituzionale il coordinamento delle indagini preliminari<sup>193</sup>. Così, la Costituzione del Cile del

---

<sup>190</sup> L'art. 54, I, a, dello Statuto della Corte penale internazionale stabilisce: "Doveri e poteri del Procuratore in materia d'inchieste. 1. Il Procuratore: a) per determinare la verità, estende l'inchiesta a tutti i fatti ed elementi probatori eventualmente utili per determinare se vi è responsabilità penale secondo il presente Statuto, e, ciò facendo indaga sia a carico che a discarico".

<sup>191</sup> In questo senso i paragrafi 21 e 22 della Raccomandazione 2000/19, dei Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa: "d'une manière générale, le ministère public doit vérifier la légalité des enquêtes de police, à tout le moins lorsqu'il décide d'engager ou de continuer l'action publique. À cet égard, il doit aussi contrôler la façon dont la police respecte les droits de l'homme".

<sup>192</sup> Ma ci sono vari paesi in Latinoamerica in cui la funzione di coordinamento delle indagini è stata stabilita a livello infracostituzionale, come per esempio in Guatemala, dove la Legge Organica del Pubblico Ministero (Decreto 40 del 1994) dispone nel suo art. 2, comma 3: "Son funciones del Ministerio Público, sin perjuicio de las que le atribuyen otras leyes, las siguientes: (...) 3. Dirigir a la policía y además1 cuerpos de seguridad del Estado en la investigación de hechos delictivos".

<sup>193</sup> Quanto alle riforme processuali operate in vari ordinamenti processuali penali dell'America latina, hanno affermato K. AMBOS-J. WOISCHNIK: "Entre las modificaciones más importantes introducidas al Derecho procesal penal de *Bolivia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay y Venezuela* figura por un lado la transferencia del dominio de las investigaciones preliminares del juez de instrucción al Ministerio Público" (*Las reformas procesales penales en América latina*, in J. B. J. MAIER-K. AMBOS-J. WOISCHNIK (coordinadores), *Las reformas procesales penales en América latina*, Buenos Aires, Ad Hoc-Konrad Adeneur Stiftung-Instituto Max Planck, 2000, p. 893).

1980, con la riforma del 2005 (art. 83)<sup>194</sup>, la Costituzione del Perù del 1993 (art. 159, 4)<sup>195</sup>, la Costituzione del Venezuela, con la riforma del 2007 (art. 285, 3)<sup>196</sup> e la Costituzione dell'Ecuador del 2008 (art. 195)<sup>197</sup>. Lo stesso si è verificato in alcuni paesi del continente africano, come in Sudafrica, con la Costituzione del 1996 (art. 179, 2)<sup>198</sup> e anche nell'Angola, con la recentissima Costituzione del 2010 (art. 186, f)<sup>199</sup>.

In molti altri ordinamenti, soprattutto in Europa, la tendenza di conferire espressamente al Pubblico Ministero il controllo diretto sulle indagini è fatta a livello infracostituzionale, lasciando aperto il fianco alla volubilità del legislatore ordinario. Fatta eccezione per la recente Costituzione della Romania del 2003 (art. 131, comma 3)<sup>200</sup>, la regola è l'affidamento di tale funzione al *Parquet* tramite il legislatore ordinario. Così, in Germania, sin dalla riforma della *Strafprozeßordnung* del 1974, è funzione della Procura (*Staatsanwaltschaft*) dirigere l'inchiesta sui fatti criminosi, con l'obiettivo di promuovere l'azione penale<sup>201</sup>. Nello stesso

---

<sup>194</sup> Prevede l'articolo 83 della Costituzione del Cile del 1980: “*Un organismo autónomo, jerarquizado, con el nombre de Ministerio Público, dirigirá en forma exclusiva la investigación de los hechos constitutivos de delito, los que determinen la participación punible y los que acrediten la inocencia del imputado y, en su caso, ejercerá la acción penal pública en la forma prevista por la ley (...)*”.

<sup>195</sup> Dispone l'articolo 159, 4, della Costituzione del Perù del 1993: “*Corresponde al Ministerio Público: (...) 4. Conducir desde su inicio la investigación del delito. Con tal propósito, la Policía Nacional está obligada a cumplir los mandatos del Ministerio Público en el ámbito de su función*”.

<sup>196</sup> L'articolo 285, 3, della Costituzione della Venezuela, con la riforma del 2007, prevede: “*Son atribuciones del Ministerio Público: (...) 3. Ordenar y dirigir la investigación penal de la perpetración de los hechos punibles para hacer constar su comisión con todas las circunstancias que puedan influir en la calificación y responsabilidad de los autores y demás participantes, así como el aseguramiento de los objetos activos y pasivos relacionados con la perpetración*”.

<sup>197</sup> La Costituzione del Ecuador del 2008, nell'articolo 195, dispone: “*La Fiscalía dirigirá, de oficio o a petición de parte, la investigación preprocesal y procesal penal; durante el proceso ejercerá la acción pública con sujeción a los principios de oportunidad y mínima intervención penal, con especial atención al interés público y a los derechos de las víctimas. De hallar mérito acusará a los presuntos infractores ante el juez competente, e impulsará la acusación en la sustanciación del juicio penal. Para cumplir sus funciones, la Fiscalía organizará y dirigirá un sistema especializado integral de investigación, de medicina legal y ciencias forenses, que incluirá un personal de investigación civil y policial; dirigirá el sistema de protección y asistencia a víctimas, testigos y participantes en el proceso penal; y, cumplirá con las demás atribuciones establecidas en la ley*”.

<sup>198</sup> La Costituzione del Sudafrica del 1996, nell'articolo 179, 2, prevede: “*The prosecuting authority has the power to institute criminal proceedings on behalf of the state, and to carry out any necessary functions incidental to instituting criminal proceedings*”.

<sup>199</sup> Prevede l'articolo 186, f, della Costituzione dell'Angola del 2010: “*Ao Ministério Público compete representar o Estado, defender a legalidade democrática e os interesses que a lei determinar, promover o processo penal e exercer a acção penal, nos termos da lei, nomeadamente: (...) f) Dirigir a fase preparatória dos processos penais, sem prejuízo da fiscalização das garantias fundamentais dos cidadãos por magistrado judicial, nos termos da lei*”.

<sup>200</sup> Dispone l'art. 131, comma 3, della Costituzione della Romania del 2003: “*Parchetele functioneaza pe lânga instantele de judecata, conduc si supravegheaza activitatea de cercetare penala a politiei judiciare, în conditiile legii*”. Su questo ruolo del Pubblico Ministero in Romania, anche a livello processuale, si veda R. PANAIT, *Le ministère public roumain : évolution et controverses*, in C. LAZERGES (sous la direction de), *Figures du parquet*, Paris, Puf, 2006, p. 155.

<sup>201</sup> Dispone il § 160, 1, della *Strafprozessordnung* tedesca: “*Sobald die Staatsanwaltschaft durch eine Anzeige oder auf anderem Wege von dem Verdacht einer Straftat Kenntnis erhält, hat sie zu ihrer EntschlieÙung darüber, ob die öffentliche Klage zu erheben ist, den Sachverhalt zu erforschen*”.

sistema si è inserito il Portogallo con il Codice di Procedura Penale del 1987, secondo il quale è funzione del Pubblico Ministero dirigere l'“*inquérito*” (art. 263°)<sup>202</sup>. In Italia, nonostante l'art. 109 della Costituzione prescriva che “l'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria”, solo a livello legislativo si dispone espressamente che il Pubblico Ministero dirige le indagini preliminari (art. 327, 1, del Codice di Procedura Penale del 1988)<sup>203</sup>. Pure in Polonia, con il Codice di procedura penale del 1997 (artt. 309, 310 e 311), le forme di indagine sono sotto il controllo del Pubblico Ministero<sup>204</sup>. Lo stesso si è verificato nella Repubblica Ceca, con la riforma del 2001 (Legge n. 265 del 2001) al Codice di procedura penale del 1961, dove il Pubblico Ministero è diventato il “padrone della fase dell'indagini”<sup>205</sup>, controllando direttamente l'intera attività della polizia. Nell'Olanda, le indagini vengono condotte dal Procuratore (*Officier van justitie*)<sup>206</sup>, il primo nella lista degli organi che possono avviare l'indagine, ai sensi dell'art. 148 del Codice di Procedura penale olandese<sup>207</sup>. In Austria, nonostante l'art. 90-a della Costituzione<sup>208</sup> avesse già stabilito che il

---

<sup>202</sup> Prevede l'articolo 263° del Codice di Procedura Penale del Portogallo: “*Direcção do inquérito. 1 A direcção do inquérito cabe ao Ministério Público, assistido pelos órgãos de polícia criminal. 2 Para efeito do disposto no número anterior, os órgãos de polícia criminal actuam sob a directa orientação do Ministério Público e na sua dependência funcional*”.

<sup>203</sup> L'art. 327, I, del Codice di procedura penale, con la redazione della Legge 26 de marzo 2001, dispone: “*Il pubblico ministero dirige le indagini e dispone direttamente della polizia giudiziaria che, anche dopo la comunicazione della notizia di reato, continua a svolgere attività di propria iniziativa secondo le modalità indicate nei successivi articoli*”. Sul tema, nella dottrina italiana, si veda, tra tanti, A. SCAGLIONE, *La gestione delle indagini preliminari: la fisionomia dei rapporti tra Pubblico Ministero e polizia giudiziaria*, in G. DI CHIARA (a cura di), *Il processo penale tra politiche di sicurezza e nuovi garantismi*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 207-223.

<sup>204</sup> Relativamente alle due forme di indagini preliminari esistenti in Polonia (*Untersuchungsverfahren e Ermittlungsverfahren*), afferma E. WEIGEND: “*Das Untersuchungsverfahren wird bei allen Verbrechen und bei schwerwiegenden Vergehen (Art. 309, § 1 Nr. 1-5) vom Staatsanwalt geleitet (Art. 311, § 1), wobei die Durchführung von Beweishandlungen der Polizei übertragen werden kann (Art. 311, § 3). Das Ermittlungsverfahren wird – unter staatsanwaltschaftlicher Aufsicht – von der Polizei (Art. 311, § 2) immer dann durchgeführt, wenn ein Untersuchungsverfahren nicht zwingend vorgeschrieben ist (Art. 310, § 1)*” (*Grundzüge der neuen polnischen Strafprozessordnung von 1997*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 115. Band, Berlin, De Gruyter, 2003, p. 158).

<sup>205</sup> L'espressione è di M. LÖFF, la quale aggiunge, relativamente al sistema investigativo ceco: “*Er ist berechtigt, im Rahmen seiner Aufsicht über das Vorverfahren verbindliche Weisungen zu erteilen, von den Polizeiorganen Akten und Schriftsätze zu verlangen und diese zu kontrollieren sowie in der Form eines schriftlichen Vermerks darüber zu entscheiden, welche Handlungen das Polizeiorgan zur Beendigung der Sache vornehmen soll (§ 174). Der Staatsanwalt trifft nun alle Entscheidungen im Vorverfahren (§ 175)*” (*Die „große“ Strafprozessnovelle 2001 der Tschechischen Republik – Eine Auswahl der wichtigsten Änderungen*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 114. Band, Berlin, De Gruyter, 2002, p. 908).

<sup>206</sup> Come afferma P. J. P. TAK, relativamente al processo penale olandese, “*die Leitung des Ermittlungsverfahrens liegt in Händen des Staatsanwalts. Dieser wird in der gesetzlichen Aufzählung der Personen, die mit den Ermittlungen beauftragt sind, als ersten genannt (Art. 141 nl. StPO). Er kann im Ermittlungsverfahren den übrigen Personen, die mit den Ermittlungen beauftragt sind, Anweisungen erteilen (Art. 148 Abs. 2 nl. StPO). Die Ermittlungsbeamten sind ihm untergeordnet*” (*Das Ermittlungsverfahren in den Niederlanden – trad. tedesca di Hans-Joseph Scholten*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 112. Band, Berlin-New York, De Gruyter, 2000, p. 179).

<sup>207</sup> Dispone l'art. 148 del Codice di Procedura penale olandese: “*1. De officier van justitie is belast met de opsporing van de strafbare feiten waarvan de rechtbank in het arrondissement waarin hij is aangesteld, kennisneemt, alsmede met de opsporing binnen het rechtsgebied van die rechtbank van de strafbare feiten*

Pubblico Ministero svolge le sue funzioni nella fase delle indagini, solo con la riforma del 2007 (§ 101)<sup>209</sup> al Codice di procedura penale del 1873, il sistema austriaco si è avvicinato al sistema tedesco<sup>210</sup>, avendo il Pubblico Ministero la direzione delle inchieste. Finalmente, si può menzionare che anche in Svizzera, con il Codice di procedura penale federale del 2007, si è conferito al Pubblico Ministero la direzione delle inchieste preliminari, subordinando la polizia alle sue istruzioni (artt. 15 e 16)<sup>211</sup>.

Anche a livello transnazionale, più specificamente con riguardo alle indagini di competenza della Corte penale internazionale, la Procura presso la Corte svolge un ruolo decisivo nella fase d'inchiesta, con ampi poteri e con l'obbligo di rispettare i diritti delle persone sottoposte alle indagini<sup>212</sup>. Si può affermare dunque che la creazione della Procura presso la Corte penale internazionale<sup>213</sup>, nonostante le difficoltà originate dalle diversità

---

waarvan andere rechtbanken kennisnemen. 2. Hij geeft daartoe bevelen aan de overige personen met de opsporing belast. 3. Zoo de opsporing door hem persoonlijk geschiedt, doet hij van zijne bevinding blijken bij proces-verbaal opgemaakt op zijn ambtseed; daarbij moeten tevens zooveel mogelijk uitdrukkelijk worden opgegeven de redenen van wetenschap”.

<sup>208</sup> Dipone l'art. 90-a della Costituzione austriaca: “Staatsanwälte sind Organe der Gerichtsbarkeit. In Verfahren wegen mit gerichtlicher Strafe bedrohter Handlungen nehmen sie Ermittlungs- und Anklagefunktionen wahr. Durch Bundesgesetz werden die näheren Regelungen über ihre Bindung an die Weisungen der ihnen vorgesetzten Organe getroffen”.

<sup>209</sup> Il § 101 del Codice di procedura penale austriaco dispone: “(1) Die Staatsanwaltschaft leitet das Ermittlungsverfahren und entscheidet über dessen Fortgang und Beendigung. Gegen ihren erklärten Willen darf ein Ermittlungsverfahren weder eingeleitet noch fortgesetzt werden”.

<sup>210</sup> In questo senso, K. SCHMOLLER, *Neues Strafprozessrecht in Österreich*, in *Goldammer's Archiv für Strafrecht*, Heidelberg, R. v. Decker's, 2009, p. 506. Più avanti, lo stesso autore afferma: “Verbunden mit einer verfassungsrechtlich abgesicherten Stellung der Staatsanwaltschaft und einen dahinter stehenden gerichtlichen Rechtsschutz erweist sich die staatsanwaltschaftliche Leitung des Ermittlungsverfahrens somit als optimale Lösung” (*ivi*, p. 511).

<sup>211</sup> Dispone l'art. 16 del Codice di procedura penale federale svizzero del 2007: “Le ministère public est responsable de l'exercice uniforme de l'action publique. Il lui incombe de conduire la procédure préliminaire, de poursuivre les infractions dans le cadre de l'instruction et, le cas échéant de dresser l'acte d'accusation et de soutenir l'accusation.”. Già l'art.15, 2, dispone quanto alla polizia: “La police enquête sur des infractions de sa propre initiative, sur dénonciation de particuliers ou d'autorités ainsi que sur mandat du ministère public; dans ce cadre, elle est soumise à la surveillance et aux instructions du ministère public.”.

<sup>212</sup> Nell'articolo 54 dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale, si può leggere quanto ai “doveri e poteri del Procuratore in materia d'inchieste: “1. Il Procuratore: a) per determinare la verità, estende l'inchiesta a tutti i fatti ed elementi probatori eventualmente utili per determinare se vi é responsabilità penale secondo il presente Statuto, e, ciò facendo indaga sia a carico che a discarico; b) adotta le misure atte a garantire l'efficacia delle inchieste e delle azioni giudiziarie vertenti su reati di competenza della Corte, tenendo conto degli interessi e della situazione personale delle vittime e dei testimoni, *ivi* compreso la loro età, sesso e stato di salute, nonché della natura del reato, in modo particolare se quest'ultimo comporta violenze sessuali, violenze con motivazione sessista quali definite all'articolo 7 par. 3 o violenze commesse contro bambini; c) rispetta pienamente i diritti delle persone enunciate nel presente Statuto”.

<sup>213</sup> In verità, la prima apparizione di una Procura presso un Tribunale penale internazionale risale al secondo dopoguerra con il Tribunale di Norimberga, come ben ha sottolineato M. JACQUELIN: “En effet, l'apparition du procureur sur la scène internationale est le fruit de l'instauration du premier tribunal international, le Tribunal militaire international de Nuremberg, créé par l'accord quadripartite de Londres du 8 août 1945, à l'issue de la Seconde Guerre mondiale et chargé de ‘juger et punir de façon appropriée, et sans délai, les plus grands criminels de guerre des pays européens de l'Axe’. Il était précisé dans le Statut du tribunal que chaque signataire de l'Accord de Londres nommerait un représentant du ministère public, ‘en vue de recueillir les charges et



riguardanti i distinti ordinamenti, è stata senza dubbio un passo in avanti nella garanzia dell'effettività delle inchieste e pure della tutela, tramite il processo penale, dei diritti fondamentali riconosciuti a livello internazionale<sup>214</sup>.

Questa panoramica sui singoli Stati, a livello legislativo e costituzionale e a livello transnazionale, è stata condotta al fine di evidenziare lo stretto collegamento tra l'affermazione del sistema accusatorio e il controllo da parte del Pubblico Ministero sulle indagini preliminari, nonché la sua imprescindibilità per il corretto funzionamento, sotto il profilo penalistico, del paradigma garantista dello Stato costituzionale di diritto. Ovviamente il solo fatto che un gran numero di ordinamenti adottino questo sistema non vuol essere utilizzato per affermare sul piano filosofico-politico che tale attività sia fondamentale al ruolo del *Parquet*; questo, infatti, rappresenterebbe l'assunzione di una vera fallacia etico-legalista. Anzi, è proprio il criterio meta-etico riguardante la tutela degli *interessi sociali*, sia con riguardo alla minimizzazione del rischio di violazione dei diritti fondamentali di libertà delle persone sottoposte alle indagini sia relativamente all'effettività dell'attività investigativa (in questo caso, l'interesse sociale al corretto e garantistico accertamento dei fatti) che giustifica l'affidamento al *Parquet* della direzione delle indagini e la collocazione della polizia sotto la sua dipendenza funzionale<sup>215</sup>.

Come si è visto, pertanto, sono varie le ragioni filosofico-politiche che inducono ad affidare, nell'ambito del sistema accusatorio, il controllo sulle attività preliminari di indagine ad un'istituzione di garanzia indipendente e imparziale, la quale ha come funzione ulteriore l'esercizio dell'azione penale. Si può concludere, dunque, che conferire al Pubblico Ministero il potere di gestione e di coordinamento delle indagini preliminari nel sistema accusatorio non è soltanto una moderna tendenza processuale<sup>216</sup>. Anzi, si tratta della concezione di un modello garantista di investigazione, il cui scopo consiste proprio nel preservare e minimizzare le

---

d'exercer les poursuites contre les grands criminels de guerre” (*Le Bureau du procureur près la Cour pénale internationale, enfant d'une métamorphose*, cit., p. 238). Le altre due esperienze prima del Trattato di Roma risalgono al Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia del 1993 e al Tribunale penale internazionale per Ruanda del 1994.

<sup>214</sup> In questo senso, rileva E. ZANETTI: “Sulla fisionomia della fase che precede il giudizio ha, invece, inciso la pressante necessità di mediare tra le diverse tradizioni e i diversi sistemi giuridici degli Stati a confronto, in vista di una sintesi rispettosa dei diritti fondamentali e dello *standard* di garanzie riconosciute a livello internazionale” (*L'esercizio dell'azione penale e la conferma dell'accusa*, in G. LATANZI-V. MONETTI (a cura di), *La Corte penale internazionale. Organi – competenza – reati – processo*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 1090).

<sup>215</sup> In questo senso, J. F. LÓPEZ AGUILAR, *La riforma della giustizia in Spagna*, trad. italiana di Daniela Lazzaro, in S. GAMBINO (a cura di), *La magistratura nello Stato costituzionale. Teoria ed esperienze a confronto*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 139.

<sup>216</sup> Cfr. V. FAIRÉN-GUILLÉN, *Tendencias actuales del derecho procesal penal*, in J. L. SOBERANES FERNÁNDEZ (a cura di) *Tendencias actuales del derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 18-19.

trasgressioni dei diritti fondamentali delle persone sottoposte alle indagini e nel conferire effettività all'attività investigativa, attività essenziali ad uno Stato democratico di diritto<sup>217</sup>. In questa maniera, vengono salvaguardati sia l'effettività dell'investigazione, sia i principi della legalità e dell'uguaglianza, oltre che l'imparzialità nella raccolta degli indizi sui reati commessi.

### **I.2.2. Le funzioni criminali processuali del Pubblico Ministero: l'esercizio dell'azione penale e l'attuazione imparziale durante l'intero procedimento criminale.**

Ovviamente la funzione criminale del Pubblico Ministero non si esaurisce nella fase investigativa preprocessuale. Anzi, nel processo di tipo accusatorio è imprescindibile la presenza del Pubblico Ministero durante l'intero svolgimento della relazione processuale penale, come organo rappresentante della società<sup>218</sup>. Dunque la funzione criminale del *Parquet* va logicamente oltre il coordinamento delle indagini preliminari, allungandosi verso la sfera propriamente processuale, con l'essenziale funzione di avviamento dell'azione penale, considerata come quella che contraddistingue il Pubblico Ministero.

La titolarità dell'esercizio dell'azione penale, corollario dell'adozione del sistema accusatorio pubblico, porta come conseguenza per il *Parquet* il dovere di essere imparziale anche durante l'intero svolgersi del processo. Al termine del processo di cognizione, e in caso di condanna, al titolare dell'azione, che ha prospettato l'esistenza di un reato e richiesto l'irrogazione di una pena, si impone, inoltre, l'obbligo di esercitare la sorveglianza sulle sanzioni applicate in sede giurisdizionale. Anche nei casi in cui i vari ordinamenti gli permettono di non esercitare l'azione penale, in violazione del principio dell'obbligatorietà, tutte le misure alternative all'azione penale devono appartenere alla competenza del Pubblico

---

<sup>217</sup> In questo senso, precisa l'osservazione di J. B. J. MAIER: "un ministerio público así construido debe cumplir la misión esencial de *controlar a la policía para que sus procedimientos se ajusten a las reglas del Estado de Derecho*, de modo tal que, como von Savigni lo había expresado, los funcionarios de la policía criminal, los más inclinados a violaciones jurídicas contra el imputado durante su tarea de investigación, queden bajo su supervisión y cumplan sus órdenes" (*El ministerio público: ¿un adolescente?*, cit., p. 31). Nello stesso senso e con la stessa enfasi, con riferimento al sistema tedesco, C. ROXIN: "(...) el significado del ministerio público reside en el *control sobre la policía, inherente al Estado de Derecho*, que él debe ejercer" (*Posición jurídica e tareas futuras del ministerio público*, cit., p. 41). Ancora con la stessa opinione, P. MILBURN-K. KOSTULSKI-D. SALAS, *Les procureurs. Entre vocation judiciaire et fonctions politiques*, Paris, Puf, 2010, p. 111.

<sup>218</sup> Come ben ha affermato M.-L. RASSAT, "le procès pénal est le procès fait par la société au délinquant qui a troublé son ordre public. Or la société est juridiquement représentée par le ministère public. La présence du ministère public est donc indispensable au procès pénal où il joue le rôle de demandeur au nom de la société" (*Institutions judiciaires*, Paris, PUF, 1993, p. 234).

Ministero, come riflesso della titolarità summenzionata. Questo pertanto il contesto in cui verrà condotta l'analisi sulla funzione processuale fondamentale al ruolo del *Parquet* – come unico soggetto presente in tutte le fasi del processo penale<sup>219</sup> –, consistente nella titolarità dell'azione penale e i suoi corollari nell'ambito del modello teorico del sistema accusatorio.

### **I.2.2.1. La titolarità dell'azione penale**

Questa sicuramente rappresenta la più importante funzione del Pubblico Ministero che ne caratterizza il suo complesso ruolo, e anche il grande motivo del suo impianto, che ha dato vita al sistema accusatorio, in maniera da assicurare l'imparzialità del giudice e l'effettiva tutela, da parte dello Stato, dei beni fondamentali delle persone attraverso il procedimento penale. Però, non è stato sempre così. Infatti, nell'antichità il diritto d'accusa fu considerato, in diversi paesi e per molti secoli, come una prerogativa della cittadinanza<sup>220</sup>. Nello sviluppo della procedura penale di età imperiale romana, intanto, l'*accusatio* si è trasformata in una sorta di querela di parte proponibile dal titolare dell'interesse leso, con un conseguente snaturamento del principio repubblicano del processo proponibile dal *quivis ex populo*<sup>221</sup>. Così, le accuse private diventarono abusive e dispotiche e la purezza del primitivo sistema accusatorio fu ottenebrata.

Solo dopo un lungo processo evolutivo, gli ordinamenti statali si sono accorti che l'azione penale, una volta considerata come rappresentazione della cittadinanza, non poteva più essere sempre lasciata in mano ai cittadini. Anzi, nella maggior parte dei casi doveva essere traslocata ad un apposito organo statale. Il problema intanto non è stato risolto in maniera soddisfacente, giacché l'organo al quale questo incarico è stato assegnato fu proprio quello che aveva l'incombenza di giudicare e di ricercare una verità considerata all'epoca

---

<sup>219</sup> Con riferimento al Pubblico Ministero hanno segnalato F. MINISCI-C. CURRELI: "Motore del procedimento penale ma anche – per continuare ad usare la metafora – suo conduttore, poiché unico soggetto presente, con un ruolo attivo, in tutte le sue fasi" (*Il Pubblico Ministero. Compiti e poteri nelle indagini e nel processo*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 06).

<sup>220</sup> Così, G. FILANGIERI, *La scienza della legislazione* (1781), volume terzo, Milano, Società tipografica de' classici italiani, 1822, p. 10. Lo stesso autore aggiunge: "Questa opinione, analoga a tutt' i principii sociali, fu adottata dagli Ebrei, dagli Egizi, dai Greci e da' Romani. Presso questi popoli la tranquillità pubblica e la sicurezza privata erano a vicenda garantite dalla reciproca ispezione de' cittadini, e dalle rigorose pene minacciate contro a' calunniatori. La libertà di accusare rendeva da una parte difficile l'occultazione del reato, rara l'impunità, meno frequenti i delitti; e la severità colla quale era punita la calunnia, assicurava dall'altra la tranquillità dell'innocente, e spaventava colui che avrebbe ardito di turbarla" (*ivi*, p. 10-11).

<sup>221</sup> Si veda, in questo senso, F. BOTTA, *Legittimazione, interesse ed incapacità all'accusa nei pubblica iudicia*, Cagliari, Edizioni AV, 1996, p. 107; S. PIETRINI, *Sull'iniziativa del processo criminale romano (IV-V secolo)*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 150-151.

come “assoluta”. Mancava ovviamente nel sistema inquisitorio la terzietà del giudice e si verificava una sostanziale confusione di ruoli tra la funzione inquirente e quella giudicante, formalmente controbilanciata – secondo un tipico e ripetitivo schema inquisitorio – dal dovere imposto al giudice di ricercare, accanto alle prove della colpevolezza, anche tutto quanto poteva giovare all’innocenza dell’imputato. Il giudice-accusatore-difensore era ovviamente dotato di ampi poteri in ordine alla ricerca e all’assunzione dei mezzi di prova, indipendentemente dalle iniziative delle parti. In questo ambito si poteva notare l’assenza, oppure la presenza del tutto marginale, della difesa tecnica poiché anche la “difesa dell’innocenza” faceva parte dei doveri d’ufficio del giudice.

Le terribili vicende del processo inquisitorio hanno condotto a un mutamento di paradigma rispetto alla necessità di terzietà del giudice. In Europa continentale, si è dovuto aspettare le reazioni Illuministiche, quando si è riaperta la discussione se affidare o meno l’accusa penale ad un organo pubblico, diverso logicamente dal giudice, come hanno sostenuto MONTESQUIEU<sup>222</sup> e BECCARIA<sup>223</sup>, o retrocedere al periodo premoderno consegnando l’accusa in mano ai cittadini, come attributo della cittadinanza, come è stato sostenuto da FILANGIERI, il quale però riservava ai “magistrati accusatori” una funzione sussidiaria<sup>224</sup>. Così

---

<sup>222</sup> Così affermò MONTESQUIEU nella sua opera più importante (*De l’esprit des lois*): “Nous avons aujourd’hui, une loi admirable; c’est celle qui veut que le prince, établi pour faire exécuter les lois, prépose un officier dans chaque tribunal pour poursuivre, en son nom, tous les crimes: de sorte que la fonction des délateurs est inconnue parmi nous; et, si ce vengeur public étoit soupçonné d’abuser de son ministère, on l’obligeroit de nommer son dénonciateur. Dans le lois de Platon, ceux qui négligent d’avertir les magistrats ou de leur donner du secours doivent être punis. Cela ne conviendrait point aujourd’hui. La partie public veille pour les citoyens; elle agit, et ils son tranquilles” (*De l’esprit des lois* [1748], Tome premier, Paris, P. Pourrat Frères, 1831, p. 167-168).

<sup>223</sup> Il celebre C. BECCARIA, nel suo famoso *Dei delitti e delle pene*, affermò: “È già stato detto dal signor di *Montesquieu*, che le pubbliche accuse sono più conformi alla repubblica, dove il pubblico bene formar dovrebbe la prima passione de’ cittadini, che nella monarchia, dove questo sentimento è debolissimo per la natura medesima del governo, dove è ottimo stabilimento il destinare de’ commissari, che in nome pubblico accusino gl’infrattori delle leggi” (*Dei delitti e delle pene* [1764], a cura di A. BURGIO, sedicesima edizione, Milano, Feltrinelli, 2010, p. 59).

<sup>224</sup> Affermò G. FILANGIERI: “Una nuova magistratura andrebbe per questo oggetto istituita: essa dovrebbe esser composta de’ *magistrati accusatori*. La scelta delle persone più distinte e più probe della società dovrebbe renderla onorevole: (...) Stabilita su questo piede questa magistratura, il ministero di coloro che ne sarebbero investiti, dovrebbe essere d’inquirere sugli autori di que’ delitti de’ quali non vi è alcun privato accusatore; di scoprirli, accusarli e condurli in giudizio; d’istituire contro di loro l’accusa con quelle stesse formule e solennità colle quali dovrebbe istituirsi se l’accusatore fosse un privato cittadino; di sostenerla della maniera istessa finché ne fosse terminato il giudizio; di esibirsi all’istesse promesse, e di esporsi agl’istessi pericoli. In questi magistrati, a differenza di Roma, non solo la calunnia manifesta, mas anche la semplice calunnia dovrebbe esser punita, come in ogni altro accusatore. Questo sarebbe un suggello di più che si aggiungerebbe alla confidenza che ’l popolo dovrebbe avere nel loro spaventevole ministero, ed un ostacolo necessario all’abuso della loro autorità” (*La scienza della legislazione*, cit., p. 63-64). Rispetto la concezione di processo accusatorio di Gaetano Filangieri, affermò V. FERRONE: “La ‘libertà di accusare’ da parte di tutti i cittadini faceva, infatti, parte del più generale e universalistico diritto di punire, e prescindeva dalle specifiche forme di governo e dalla sovranità stessa. Ma, a ben vedere, è tutta la trattazione a favore del processo accusatorio e di una giustizia ispirata al modello repubblicano a essere condotta in forma originale, assai differente rispetto, ad esempio, alle classiche

come l'alternativa tra *giudici-magistrati* e *giudici-cittadini* ha sempre formato l'opzione più decisiva in tema di ordinamento giudiziario<sup>225</sup>, l'alternativa tra *accusa da parte di un organo pubblico* e *accusa da parte del cittadino* ha sempre dominato la storia del processo penale di tipo *accusatorio*. Ed è prevalso il carattere pubblico dell'organo dell'accusa, il quale è nato in seno alla tradizione inquisitoria<sup>226</sup>. Così, l'Austria, con la *Constitutio criminalis thesiana* del 1768 abolì la "volontaria accusa" e poi il *Code d'instruction criminelle* del 1808 che istituì il monopolio dell'azione penale in capo a un "*Procureur*"<sup>227</sup>.

Dopo la nascita del Pubblico Ministero e l'affermazione del suo ruolo penale, ancora nell'ambito del processo di tipo inquisitorio, gli Stati si sono accorti che molte volte la fragilità del singolo cittadino offeso di fronte al potere, non solo economico ma soprattutto politico, farebbe vigere le "leggi dei più forti", costituendo un grosso ostacolo alla realizzazione della giustizia criminale e dello scopo del diritto penale. Così, soltanto un organo dotato di indipendenza e di autonomia in grado di incarnare la tutela degli interessi della società e di agire imparzialmente e in modo da preservare l'uguaglianza tra i cittadini, sarebbe capace di far fronte alla criminalità. Così, nella stragrande maggioranza degli ordinamenti, il Pubblico Ministero, come istituzione ormai consolidata all'interno del processo di tipo inquisitorio, viene chiamato a costruire l'impianto accusatorio, in cui l'accusa deve essere sottoposta vaglio di un giudice terzo e imparziale<sup>228</sup>.

Molti sono gli odierni ordinamenti che hanno provato a rompere con la tradizione inquisitoria e di abbandonare pure l'incongruente sistema misto pensato come alternativa a essa, come ha fatto il Portogallo con la riforma del 1987 al codice di procedura penale, l'Italia con il Codice di procedura penale del 1988 e la Svezia<sup>229</sup> con la riforma del 1987 al Codice di procedura penale del 1942. Molti sistemi processuali dei paesi dell'antico blocco sovietico

---

argomentazioni umanitarie dei *philosophes* francesi o di Beccaria" (*La società giusta ed equa. Republicanesimo e diritti dell'uomo in Gaetano Filangieri*, Roma-Bari, Laterza, 2008, p. 110).

<sup>225</sup> Così, L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, cit., p. 588.

<sup>226</sup> L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, cit., p. 575.

<sup>227</sup> L'art. 241 del *Code d'instruction criminelle* disponeva: "Dans tous le cas où l prévenu sera renvoyé à la cour d'assises ou à la cour spéciale, le procureur général sera tenu de rédiger un acte d'accusation. L'acte d'accusation exposera, 1° la nature du délit qui forme la base de l'accusation; 2° le fait et toutes les circonstances qui peuvent aggraver ou diminuer la peine: le prévenu y sera dénommé et clairement désigné. L'acte d'accusation sera terminé par le résumé suivant: *En conséquence, N ... est accusé d'avoir commis tel meurtre, tel vol ou tel autre crime, avec telle et telle circonstance*".

<sup>228</sup> Così, F. MINISCI-C. CURRELI, *Il Pubblico Ministero. Compiti e poteri nelle indagini e nel processo*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 3.

<sup>229</sup> Sulla riforma svedese del 1987, e sull'adozione del sistema accusatorio, si veda J. HERRMANN-K. PERCY BRATT-K. CORNILS, *Die Hauptverhandlung im schwedischen Strafverfahren*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 102. Band, Berlin-New York, De Gruyter, 1990, p. 459-460.

hanno adottato ugualmente il sistema accusatorio, come attualmente ha fatto la Romania<sup>230</sup>, o proprio la Russia dove è la *Prokuratura* ad esercitare l'azione penale<sup>231</sup>. Anche vari paesi latinoamericani, tradizionalmente legati al modello inquisitorio spagnolo, di recente hanno promosso riforme processuali penali che hanno adottato il modello accusatorio<sup>232</sup>, come i codici di procedura penale del Guatemala del 1992, della Costa Rica del 1996, del Paraguay del 1998, del Venezuela del 1998, della Bolivia del 1999, dell'Ecuador del 2000, della Colombia del 2000 e del Cile del 2000. Non essendo un erede del sistema inquisitorio spagnolo, il Brasile ha affermato in sede costituzionale l'esclusività dell'azione penale pubblica in capo al Pubblico Ministero (Costituzione del 1988, art 129, comma I).

Anche nei principali ordinamenti della famiglia di *common law* sembra avere attualmente consenso sulla natura pubblica dell'accusa<sup>233</sup>. Negli Stati Uniti, invece, e nonostante il sistema di *common law* introdotto dal colonizzatore, la concezione secondo la quale l'accusa deve spettare a un organo pubblico è sempre stata predominante<sup>234</sup>. Pure in Inghilterra, ove tradizionalmente l'accusa privata è stata considerata un corollario della cittadinanza, con la creazione nel 1985 del *Crown prosecution service*, si è riconosciuto a questo organo la competenza a preparare e condurre l'accusa nel corso di ogni singolo procedimento. Si è in tal

---

<sup>230</sup> Sottolinea R. PANAIT, che "le parquet agit comme organe de poursuite, en inculquant formellement la personne par 'la mise en mouvement de l'action pénale' et en adressant l'acte d'accusation" (*Le ministère public roumain: évolution et controverses*, cit., p. 156).

<sup>231</sup> Come afferma N. MARIE-SCHWARTZENBERG, "le procureur est dénommé accusateur public (littéralement accusateur de l'État) pour le distinguer de l'accusateur dit privé, représentant la victime dans les affaires de moindre importance. Il représente l'accusation, présente au tribunal les preuves, expose son point de vue sur l'affaire, prononce un réquisitoire et réclame une peine" (*La Prokuratura de Russie entre stagnation et évolution*, in C. LAZERGES (sous la direction de), *Figures du parquet*, Paris, Puf, 2006, p. 176). Si veda ancora sulla *Prokuratura* russa, COUNCIL OF EUROPE (a cura di), *The transformation of the Prokuratura into a body compatible with the democratic principles of law*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 1996.

<sup>232</sup> In questo senso, A. ARAUJO DE SOUZA, *A evolução dos sistemas processuais penais e o exercício abusivo do direito de ação penal*, in *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 25, Rio de Janeiro, jan./jun. 2007, p. 35-36. Si veda ancora sul tema, con tantissimi riferimenti ai diversi paesi latinoamericani, J. B. J. MAIER-K. AMBOS-J. WOISCHNIK (coordinadores), *Las reformas procesales penales en América latina*, Buenos Aires, Ad Hoc-Konrad Adenauer Stiftung-Instituto Max Planck, 2000.

<sup>233</sup> Come afferma L. FERRAJOLI, gli ordinamenti anglosassoni hanno finito "anch'essi per affidare l'esercizio dell'azione penale ad organi sostanzialmente pubblici (il *Director of Public Prosecutions* e l'*Attorney General*), sia pure in concorrenza con forme più o meno residuali di azione popolare. Ma in nessun caso fu mai rimesso in discussione il principio della pubblicità dell'azione" (*Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, cit., p. 580).

<sup>234</sup> In questo senso, le osservazioni di A. GASPARINI: "Il sistema tradizionale di *common law*, contrassegnato dalla natura privata dell'accusa, trasmigra nelle colonie americane, dove ben presto, tuttavia, si viene delineando la figura del *public prosecutor*. (...) È con l'indipendenza che si consolida quel sistema di pubblica accusa definito come 'un'invenzione del tutto originale e peculiare del modello processualpenalistico d'oltreoceano' che si conserverà pressoché inalterato fino ai giorni nostri" (*Il prosecutor e le scansioni dell'azione penale*, in R. GAMBINI MUSSO (a cura di), *Il processo penale statunitense. Soggetti ed atti*, seconda edizione, Torino, Giappichelli, 2001, p. 29-30).

modo abbandonato dopo secoli<sup>235</sup> il principio che l'azione penale sia una funzione propria del cittadino e non dello Stato<sup>236</sup>. Del resto, tale principio ormai appariva in palese contrasto con una pratica che già da oltre un secolo attribuiva nella realtà tale compito agli esponenti delle forze di polizia<sup>237</sup>. Lo stesso si è verificato ancora prima in Irlanda, con la creazione, nel 1974, del *Director of Public Prosecution*<sup>238</sup>. Ancora nell'ambito delle isole britanniche, si deve però rilevare che il sistema praticato in Scozia costituiva un'eccezione, poiché l'influenza continentale è stata sempre più forte e l'azione penale tradizionalmente è stata affidata al *Lord advocate*<sup>239</sup>. Come si può constatare, però, attualmente il sistema inglese è, con qualche peculiarità, più vicino al sistema scozzese<sup>240</sup>.

---

<sup>235</sup> Proprio all'inizio del XX secolo, dunque molto anteriormente alla creazione del *Crown prosecution service*, già osservava G. BORTOLOTTI: "Il la Francesca osservava che l'esperienza quotidiana viene in Inghilterra dimostrando come le cose pubbliche non debbano essere governate mediante l'autorità privata, la quale raro è che non si muova per odio, amore o altre malvagie passioni. Molti delitti rimangono impuniti sol che si abbia oro e favori; e il brutto esempio dell'impunità accresce temerità e scandalo. Per tor via quei mali s'è ricorso al rimedio di ordinar appositi sodalizi di cittadini, o, com'oggi direbboni, associazioni, per aprir le vie dell'accusa. Ma pare che il rimedio abbia poco giovato, perché la corona, col discorso al Parlamento nazionale, convocato il 5 gennaio 1875, promise un progetto per introdurre il Pubblico Ministero, il che lascia vedere la nuova e mutata opinione, massime se si vuol considerare il potere e l'efficacia ch'ivi essa esercitata sull'Autorità governativa" (*Ministero Pubblico (materia penale)*, cit. p. 558).

<sup>236</sup> R. C. VAN CAENEGEM sottolinea la transizione del sistema inglese di persecuzione: "Leaving the impleading of criminals to the uncertain and very risky initiative of private avengers was quite inadequate for the defence of public order and led, with the emergence of modern ideas about the state, to the replacement of the accusatorial by the inquisitorial procedure. Then, the prosecution of crime was entrusted to an official organ, proceeding *ex officio*, and purgatory oaths and ordeals were replaced by modern means of inquiry. This transition is a common European phenomenon and, without belittling the attempts of the Carolingian monarchy, it may safely be considered a product of the emergence, from the twelfth century onwards, of the centralised state. The English development is no exception to this general picture: we find a transition, beginning roughly in the twelfth century, from the archaic procedure of appeal, undertaken by a private plaintiff at his own risk and entailing archaic modes of proof, to a modernised procedure based on indictment under the aegis of the state and using rational models of inquiry. Nevertheless, the traditional English procedure contains some striking features of its own and none more so than the essential role played by the jury of presentment (later the grand jury) and the almost total absence, until very recent times, of the prosecution of crime by an individual official of the state, such as the continental *procureur* or advocate-fiscal. For eight centuries at least, from the Assize of Clarendon till the creation of the office of Director of Public Prosecutions in 1879 and the abolition of the grand jury in 1933, suspected criminals had to stand trial, not on the basis of a *réquisitoire* pronounced by an official of the state, but of an indictment pronounced by a jury of their fellow citizens" (R. C. VAN CAENEGEM, *Public prosecutions of crime in twelfth-century England*, in *Legal history. A European perspective*, New York-Rio Grande, The Hambleton, 1991, p. 1-2).

<sup>237</sup> Cfr. E. DEZZA, *Breve storia del processo penale inglese*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 122.

<sup>238</sup> Relativamente al diritto penale irlandese, D. BALESTRIERI-C. GIRALDI ci spiegano come si svolge l'avvio dell'azione penale: "L'avvio dell'azione penale è affidato, per i reati meno gravi (*summary offences*), ad autorità reposte alla tutela del pubblico interesse offeso dal reato: per esempio, gli appartenenti alla polizia (*Garda Siochana*) per i reati previsti dal *Road Traffic Act* 1961 e 1978, il Ministero del Lavoro o quello dell'Ambiente in materia, rispettivamente, previdenziale o di tutela ambientale. Per i reati più gravi (*indictable offences*), l'inizio del procedimento penale è invece nelle mani del *Director of Public Prosecution (D.P.P.)*, il cui Ufficio è stato istituito con il *Prosecution of Offences Act* 1974, e che è organo indipendente con piena discrezionalità nel valutare l'opportunità, in nome del pubblico interesse, di avviare il procedimento penale. Il *D.P.P.* ha altresì la competenza generale ad esercitare l'azione penale per le *summary offences*" (*Introduzione allo studio del diritto penale irlandese. I principi*, Padova, Cedam, 2000, p. 9).

<sup>239</sup> Quanto alle diversità tra i sistemi inglesi e scozzese, relativamente all'esercizio dell'azione penale, sottolineano A. CADOPPI-A. MCCALL SMITH: "Mentre in Inghilterra tradizionalmente l'accusa era affidata ai privati o alla polizia, in Scozia per lunga tradizione è (evidentemente) pubblica ed è questa una caratteristica che

Infatti, con l'esercizio dell'azione penale il Pubblico Ministero rappresenta l'*interesse della società* che è stata indirettamente lesa dal reato. Ma è propriamente la sovranità statale, di cui l'azione penale ne è un attributo, che consente al *Parquet* di esercitare questo potere-dovere<sup>241</sup>. Non si tratta affatto di un corollario della funzione esecutiva dello Stato, come qualche volta si afferma<sup>242</sup>, ma di un attributo della sovranità<sup>243</sup> affidato ad una istituzione di garanzia predisposta, anzitutto, ad assicurare l'impianto accusatorio con la conseguente tutela degli interessi della società. E non vi è dubbio che il modello teorico del processo accusatorio è quello che meglio preserva le garanzie dell'imputato<sup>244</sup>.

---

avvicina per certi versi il modello processuale scozzese a quello continentale. L'azione penale spetta al *Lord Advocate*, figura appartenente al potere esecutivo, ed è totalmente discrezionale: caratteristiche che riportano la procedura penale scozzese, immediatamente, nel classico schema degli ordinamenti di *common law*. Anzi, nel sistema penale scozzese la pubblica accusa ha poteri smisurati: oltre a decidere discrezionalmente sull'azione penale, sceglie quale reato contestare, magari a seguito di patteggiamento con l'imputato (può, ad esempio, contestare a piacere il *culpable homicide* invece del *murder*, anche se il fatto commesso dall'imputato rientra solo nello schema del secondo, e non del primo reato); decide se affidare il caso alla *district* o alla *sheriff court*, decide se dar corso a procedura solenne o sommaria (anche se, quanto ai reati di legge scritta, taluni di essi sono perseguibili solo in via solenne, e certi altri solo in via sommaria; solo una terza classe è perseguibile nell'uno o nell'altro modo); può in ogni momento rinunciare all'accusa; e, curiosamente, una volta che è stato pronunciato il verdetto di condanna, può anche astenersi dal rimettere il caso al giudice per l'applicazione della pena, nel qual caso il condannato andrà, ovviamente, esenti da ogni sanzione penale" (*Introduzione allo studio del diritto penale scozzese*, Padova, Cedam, 1995, p. 35).

<sup>240</sup> In questo senso, le osservazioni di R. C. VAN CAENEGEM: "Until quite recently there was a real chasm between the English and the continental (and Scottish) way of doing things. I say 'until quite recently' because here, as on so many points, the English legal system seems to be on the move: a Prosecution of Offences Act which should bring English practice closer to Scottish and continental models received Royal Assent on 23 May 1985, with the aim of establishing a Crown Prosecution Service in England and Wales. From the twelfth till the twentieth century the jury of indictment operated continuously in England, but in 1933 it was abolished. Its place was not taken by some continental-style crown-procurator, however, but instead a different and rather remarkable novelty was introduced, the Director of Public Prosecutions. He was indeed an official of the state, who had to decide, on the basis of material provided by the police, whether to prosecute or not – a role comparable to that of the *procureur* – but unlike the latter, he did not appear in court, did not plead there against the accused or request the latter's condemnation. This task was left to a barrister, an advocate who for a fee would undertake to plead for the crown against the accused just as on another day he might accept the defence of a suspect. Barristers were members of the bar and not state officials (although some might come to specialise in prosecution work). So much for the absence of a *Ministère Public* in England" (*Judges, legislators and professors. Chapters in European legal history*, New York, Cambridge University, 1987, p. 34-35).

<sup>241</sup> Così, F. SIRACUSA, *Pubblico Ministero – diritto processuale penale*, in M. D'AMELIO (a cura di), *Nuovo digesto italiano*, Tomo X, Torino, UTET, 1939, p. 979.

<sup>242</sup> Considerando l'esercizio dell'azione penale come "frammento della funzione esecutiva", afferma R. GUASTINI: "Conviene osservare, peraltro, che vi è, nell'ordinamento, un frammento (non trascurabile) della funzione esecutiva che sfugge ad ogni controllo del legislativo: si tratta della funzione esercitata dal pubblico ministero, e consistente nell'esercizio dell'azione penale" (*Lezioni di teoria del diritto e dello Stato*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 190).

<sup>243</sup> Afferma lo stesso E. FRENCKEN, *Compétences et obligations du procureur*, in *Demo-Droit. La formation des magistrats*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1997, p. 18.

<sup>244</sup> Relativamente al modello teorico del processo accusatorio, L. FERRAJOLI afferma: "Sul piano funzionale esso consegue dalle ragioni stesse della pubblicità dell'accusa, ormai acquisita in tutti gli ordinamenti evoluti: la garanzia dell'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge, l'assicurazione della certezza del diritto penale e, soprattutto, la tutela delle parti offese più deboli" (*Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, cit., p. 581). Nel senso del testo, si veda ancora G. GIUDICELLI-DELAGE, *Conclusion*, cit., p. 264; G. UBERTIS, *Diritti*



L'attuale concezione del processo penale come strumento di tutela dei diritti di libertà dei cittadini<sup>245</sup> permette al Pubblico Ministero di assumere la tutela dei "più deboli", nel senso di contrastare tramite l'esercizio dell'azione penale e in modo oggettivo e imparziale le violazioni ai beni fondamentali protetti dalle norme penali<sup>246</sup>. La titolarità dell'azione penale da parte del Pubblico Ministero però non porta alla radicale sottrazione del suo esercizio, in alcuni casi, da parte dei privati o di altri organismi pubblici o privati, a seconda dell'interesse da proteggere. Al contrario del giudizio, che è sempre *infungibile*<sup>247</sup>, l'accusa penale non sempre lo è, dovendo essere riconosciuta, in certi casi, in carattere sussidiario, autonomo o concorrente la possibilità dell'esercizio dell'azione penale alla parte offesa dal reato, alle associazioni oppure a qualsiasi cittadino, che sarebbero abilitati a promuoverlo anche secondo valutazioni discrezionali<sup>248</sup>. Ci sono esempi in vari ordinamenti giuridici, sia con le azioni di iniziativa privata<sup>249</sup>, sia con la cosiddetta azione penale popolare, come accade per esempio in Spagna, dove esiste un sorta di convivenza dell'azione esercitata

---

*fondamentali e processo penale*, in T. MAZZARESE (a cura di), *Neo costituzionalismo e tutela (sovra)nazionale dei diritti fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 178-179.

<sup>245</sup> Come ben affermò F. CARRARA, "dovendo essere il giudizio penale l'ultimo strumento della tutela del diritto è evidente che gli ordinamenti procedurali vogliono essere composti a doppio servizio: tutela cioè del diritto che hanno i buoni alla punizione del colpevole; e tutela del diritto che ha il giudicabile di non essere sottoposto a punizione senza demeriti, od oltre la giusta misura dei suoi demeriti" (*Programma del corso di diritto criminale. Parte generale*, Vol. II, quinta edizione con aggiunte, Lucca, 1877, p. 339).

<sup>246</sup> Relativamente ai soggetti titolari dei diritti fondamentali bisognosi di tutela nella sfera criminale, afferma T. MAZZARESE: "Un secondo esempio è offerto dall'obbligatorietà dell'azione penale; principio questo, che sembra voler garantire soprattutto i più deboli, coloro, cioè, che, vittime, potrebbero essere dissuasi e/o impediti e/o essere incapaci di far valere i propri diritti o di denunciare i reati subiti" (*Diritti fondamentali e neocostituzionalismo: un inventario di problemi*, in T. MAZZARESE (a cura di), *Neocostituzionalismo e tutela (sovra)nazionale dei diritti fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 51). E, più avanti, aggiunge: "Una terza forma di tutela dei diritti fondamentali si può forse affermare che si realizzi anche in ogni ordinamento in cui viga il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, in ogni ordinamento, cioè, che consideri la lesione dei diritti fondamentali che si determina con la commissione di un reato, tanto grave da essere condizione sufficiente perché su tale lesione si indaghi anche in assenza di una denuncia da parte di chi ne sia stata la vittima" (*ivi*, p. 53).

<sup>247</sup> Come ben spiega L. FERRAJOLI, il giudizio è *infungibile* "nel senso che non può essere surrogato da altre forme di attività cognitiva o potestativa ad opera di altri soggetti pubblici o privati" (*Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, cit., p. 573).

<sup>248</sup> Precise in questo senso le osservazioni di L. FERRAJOLI: "Ovviamente, la pubblicità dell'accusa, se ne comporta l'obbligatorietà in capo agli organi pubblici ad essa adibiti, non ne implica affatto la loro titolarità esclusiva, essendo perfettamente compatibili con il modello teorico accusatorio forme autonome, libere e sussidiarie di azione popolare: dirette ad integrare l'azione dei pubblici ministeri in difesa dei diritti e degli interessi, individuali o collettivi, offesi dal reato; a sollecitare e ove occorra a rimediare alla colpevole inerzia degli organi pubblici; a consentire la partecipazione e il controllo popolare sull'esercizio dell'azione penale e indirettamente sull'intera funzione giudiziaria. Contrariamente alla tradizione inquisitoria, ove l'accusa era obbligatoria per i cittadini e di fatto discrezionale per i pubblici accusatori, l'azione penale dev'essere insomma un dovere per gli organi del pubblico ministero e un diritto per i cittadini" (*Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, cit., p. 581-582). È pure l'opinione di A. GUSTAPANE, *L'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria nel sistema costituzionale italiano. Dagli albori dello Statuto Albertino al crepuscolo della bicamerale*, Milano, Giuffrè, 1999, p. 231.

<sup>249</sup> Sull'attribuzione ai privati di nuove situazioni di potere in materia di azione penale nell'ordinamento italiano, si veda M. CAIANIELLO, *Poteri dei privati nell'esercizio dell'azione penale*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 94 s.

*quivis ex populo* con l'azione pubblica del *Ministerio Fiscal*<sup>250</sup>; oppure l'ipotesi esistente in Scozia, dove il *Lord Advocate* può autorizzare la parte offesa a promuovere l'azione privata<sup>251</sup>.

Infatti, soprattutto con l'affermazione della Rivoluzione industriale e della concezione della "società di massa", le attività umane diventarono sempre più rischiose e impattanti, e i legislatori si sono accorti che molti beni considerati fondamentali avevano bisogno di una protezione più effettiva. Si è verificato che a volte la protezione conferita dalla legislazione civile o amministrativa ai cosiddetti "beni comuni" si mostrava inefficiente<sup>252</sup>, e che, quindi, un protezione penale si mostrava necessaria<sup>253</sup>. Di fatto ci sono reati in cui non c'è una vittima precisa e individuata, ma invece una collettività indeterminata oppure un gruppo di persone<sup>254</sup>. Si pensi, per esempio, ai reati ambientali o ai reati relativi alla salute o alla sicurezza dei consumatori. In questi casi, sarebbe temerario lasciare alla collettività o ai singoli individui l'iniziativa per la persecuzione dei reati. Nei delitti che offendono beni collettivi si deve preservare la titolarità dell'azione penale in mano al Pubblico Ministero, dovendo consentirsi l'azione popolare o sussidiaria solo nei casi di inazione di

---

<sup>250</sup> L'art. 125 della Costituzione spagnola dispone: "Art. 125. Los funcionarios del Ministerio Fiscal tendrán la obligación de ejercitar, con arreglo a las disposiciones de la Ley, todas las acciones penales que consideren procedentes, haya o no acusador particular en las causas, menos aquellas que el Código Penal reserva exclusivamente a la querrela privada (...)". A sua volta, l'art. 101 della *Ley de enjuiciamiento criminal* dispone: "Art. 101. La acción penal es pública. Todos los ciudadanos españoles podrán ejercerla con arreglo a las prescripciones de la Ley".

<sup>251</sup> Come affermano A. CADOPPI-A. MCCALL SMITH, "è comunque al *Lord Advocate* che spetta, ai massimi livelli, la decisione se esercitare o meno l'azione penale, e, benché egli stesso appartenga all'esecutivo, il governo non può obbligarlo ad esercitarla. Vi è una teorica possibilità, per il cittadino scozzese, di esercitare privatamente l'accusa (c.d. *private prosecution*). Il privato deve essere soggetto passivo del reato, e deve far domanda al *Lord Advocate* perché egli accordi l'esercizio dell'azione penale. Se questo rifiuta, la *High Court* può autorizzare l'accusa privata" (*Introduzione allo studio del diritto penale scozzese*, Padova, Cedam, 1995, p. 36).

<sup>252</sup> In materia di protezione penale dei consumatori, sottolinea J. VOGEL: "So begründete der Europarat in seiner Empfehlung R (82) 15 aus dem Jahre 1982 die wichtige Rolle des Strafrechts für den Verbraucherschutz damit, daß 'considering the need to protect the lives, health and legitimate economic interests of consumers... recourse is frequently had to criminal law as an alternative in consumer protection where (civil, commercial and administrative law) have proved inefficient'" (*Verbraucherschutz durch strafrechtliche Produkthaftung*, in Goldammer's Archiv für Strafrecht, Heidelberg, R. v. Decker's, 1990, p. 242).

<sup>253</sup> Rispetto alla moderna tendenza di protezione di beni che, in alcuni casi, possono chiamarsi "comuni", attraverso il diritto penale, affermò O. HOHMANN: "Die aktuellen Reformen des materiellen Strafrechts verlassen das Terrain eines an der Person und ihrer freien Entfaltung orientierten Rechtsgüterschutzes des Individuums hin zum Schutz Funktionen, Funktionseinheiten und Institutionen, mithin von Universalrechtsgütern, wie Beispiele aus dem Wirtschafts-, Umwelt- und Betäubungsmittelstrafrecht belegen" (*Von den Konsequenzen einer personalen Rechtsgutsbestimmung im Umweltstrafrecht*, in Goldammer's Archiv für Strafrecht, Heidelberg, R. v. Decker's, 1992, p. 77-78).

<sup>254</sup> Sul tema, nella dottrina tedesca, si veda R. HEFENDEHL, *Kollektive Rechtsgüter im Strafrecht*, Köln-Berlin-Bonn-München, Carl Heymans, 2002.

quest'ultimo<sup>255</sup>. Nello Stato democratico di diritto, infatti, non si deve escludere una sorta di controllo sull'inoperatività del Pubblico Ministero da parte dell'offeso oppure di qualsiasi altro interessato. Su questo aspetto è stata molto felice la soluzione trovata nell'ordinamento brasiliano, il quale ha introdotto in Costituzione l'azione penale sussidiaria (Costituzione del 1988, art. 5°, comma LIX), alla stregua della quale "è ammesso l'esercizio dell'azione privata relativamente ai reati per i quali è previsto l'esercizio dell'azione pubblica, nel caso in cui questa non venga promossa entro il termine di legge". Oltre a questa particolarità, l'ordinamento brasiliano ha permesso agli organi della pubblica amministrazione e alle associazioni di esercitare l'azione sussidiaria nel caso di inazione da parte del Pubblico Ministero per i reati contro i consumatori<sup>256</sup>.

Ma uno dei connotati più importanti della titolarità dell'azione penale in mano al Pubblico Ministero riguarda il principio di obbligatorietà dell'azione penale, previsto in vari ordinamenti, come per esempio in quello italiano, a cui è stato conferito rango costituzionale (art. 112 della Costituzione italiana)<sup>257</sup>. Pur non essendo essenziale al modello *teorico* del processo accusatorio, l'obbligatorietà è una conquista della esperienza processuale contemporanea, soprattutto negli ordinamenti europei continentali. Tale principio è correlato a quello dell'inderogabilità del giudizio, nel senso che il Pubblico Ministero non può sottrarsi all'esercizio dell'azione penale chiunque sia il soggetto da accusare così come il giudice non può sottrarsi al giudizio chiunque sia il soggetto da giudicare. Tuttavia il principio di obbligatorietà non significa che nessun delitto (di azione pubblica) debba restare senza un'accusa da parte di un pubblico accusatore. Infatti l'idea della perfezione e completezza delle accuse è irrealizzabile. Si tratta dell'illusione panaccusatoria, la quale trae fondamento

---

<sup>255</sup> Importanti sul tema l'osservazione di R. HEFENDEHL: "Eine Analyse der Deliktstatbestände vor dem Hintergrund der Teleologie der Verbandsklage und der Wirkweise der Verbände ergibt also, daß bei den Delikten gegen die Gemeinschaft eine Popular- oder Verbandsklage nur in seltenen Ausnahmefällen in Betracht zu kommen vermag. Vor diesem Hintergrund führt eine kritische Revision der Straftatbestände mit kollektiven Rechtsgütern kein Weg daran vorbei, diese daraufhin zu untersuchen, ob zwischen dem kollektiven Rechtsgut und den einzelmenschlichen Interessen ein hinreichend enger Zusammenhang besteht bzw. inwieweit sich die Strafbarkeit bei einem verkümmerten Rechtsgutsbezug legitimieren läßt. Diese Fragestellung kann in diesem Zusammenhang aber ebensowenig erörtert werden wie diejenige, inwieweit die Möglichkeit der Bürgerinformation und -beteiligung im vorstrafrechtlichen Bereich bereits ausreichend ausgestaltet ist oder der Erweiterung bedarf" (*Die Popularklage als Alternative zum Strafrecht bei Delikten gegen die Gemeinschaft?*, in *Goldammer's Archiv für Strafrecht*, Heidelberg, R. v. Decker, 1997, p. 134).

<sup>256</sup> Dispone l'art. 80 della Legge n. 8.078 del 1990 (Codice di difesa dei consumatori): "No processo penal atinente aos crimes previstos neste código, bem como a outros crimes e contravenções que envolvam relações de consumo, poderão intervir, como assistentes do Ministério Público, os legitimados indicados no art. 82, incisos III e IV, aos quais também é facultado propor ação penal subsidiária, se a denúncia não for oferecida no prazo legal".

<sup>257</sup> Dispone l'art. 112 della Costituzione italiana: "Il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale".

dalle ideologie efficientiste che concepiscono il diritto e il processo penale come la panacea esclusiva ad ogni infrazione dell'ordine sociale. Una delle ragioni invocate nonostante a favore dei criteri di opportunità si fonda proprio su questa illusione, ossia sull'impossibilità del sistema di dare una risposta soddisfacente a tutte le notizie di reato non manifestamente infondate<sup>258</sup>.

Il principio di obbligatorietà significa al contrario che l'organo della pubblica accusa non deve avere discrezionalità relativamente a quali infrazioni penali o imputati devono essere oggetto di persecuzione<sup>259</sup>. Così, rappresenta l'obbligo per gli organi della pubblica accusa di promuovere il giudizio su ogni *notitia criminis* fondata ad essi sottoposta, sia per esercitare l'azione penale che per domandare l'archiviazione. Si tratta di un corollario di tre altri connotati essenziali del sistema garantista, che sono la *legalità* o soggezione soltanto alla legge, l'*indisponibilità* delle situazioni penali e l'*uguaglianza penale*.<sup>260</sup> In questa maniera si riesce a tutelare l'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge, le parti offese più deboli eppure l'indipendenza che deve avere il Pubblico Ministero nei confronti dei poteri politico ed economico<sup>261</sup>. Una conquista, insomma, altamente democratica<sup>262</sup>.

---

<sup>258</sup> Come afferma E. AMODIO, relativamente all'ordinamento italiano, "non si possono chiudere gli occhi di fronte al costo che deriva dalla finzione di un indefettibile ed effettivo esercizio dell'accusa per tutte le notizie di reato non manifestamente infondate: migliaia di processi destinati a cadere sotto la scure di amnistie e prescrizioni in conseguenza di ripetuti rinvii; dibattimenti in cui si simula l'acquisizione di prove che sono già tutte cristallizzate nei verbali istruttori" (*Processo penale, diritto europeo e common law*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 218-219). Lo stesso, relativamente agli ordinamenti latinoamericani viene affermato da A. MARCHISIO, "frente a la incapacidad del sistema de procesar todos los casos que ingresan y otorgarles una salida de calidad, la falta de criterios de oportunidad específicamente establecidos en la legislación llevan a que se utilicen 'criterios de selección encubiertos' que además de no estar legislativamente previstos, carecen de mecanismos de control, e impiden diseñar una política criminal coherente." (*Argentina*, in J. STIPPEL-A. MARCHISIO (coordinadores), *Principio de oportunidad y salidas alternativas al juicio oral en América latina*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 2002, p. 65).

<sup>259</sup> Criticando correttamente la discrezionalità inerente al processo statunitense affermò L. FERRAJOLI: "È infatti del tutto assurda la figura di un pubblico *accusatore* – poco importa se elettivo – non soggetto alla legge e dotato del potere di scegliere arbitrariamente quali violazioni penali siano meritevoli di persecuzione o anche di predeterminare la misura della pena patteggiando con l'imputato." (*Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, cit., p. 581).

<sup>260</sup> In questo senso, L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, cit., p. 582. Ugualmente, G. GARGANI, *In nome dei Pubblici Ministeri. Dalla Costituente a Tangentopoli: storie di leggi sbagliate*, terza edizione, Roma, Koinè, 2012, p. 31; M. FABRI-D. CAVALLINI, *O Ministério Público em Itália*, trad. portoghese di Eurico Ventura Pereira, in J. P. DIAS-R. GHIRINGHELLI DE AZEVEDO (coordenadores), *O papel do Ministério Público. Estudo comparados dos países latino-americanos*, Coimbra, Almedian, 2008, p. 179.

<sup>261</sup> In questo senso, l'osservazione di A. MOLARI: "il nocciolo duro del principio di obbligatorietà dell'azione penale è proprio l'esigenza ineludibile di mettere al riparo il Pubblico Ministero dai tentativi di intromissione del potere politico ed economico. Alle pressioni di chiunque, in primo luogo all'arroganza dei potenti, il Procuratore sarà sempre in grado di opporre che la sua è una condotta doverosa indifferentemente dalle persone coinvolte dalla notizia di reato." (*Il P.M. tra gerarchia e autonomia*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Milano, Giuffrè, anno XLIX, 2006, p. 424).

<sup>262</sup> Afferma, in questo senso, P. FLORES D'ARCAIS: "Ogni reato deve essere perseguito, abbiamo visto che un reato mai perseguito è di fatto un reato abrogato, con l'aggravante di poter essere in ogni momento rispolverato

### **I.2.2.2. Le misure alternative all'azione penale**

Dal momento in cui si è affermata l'accusa penale in mano al Pubblico Ministero, si è verificato un costante ridimensionamento sia dei suoi poteri sia di quelli appartenenti al giudice. Rispetto a quest'ultimo, si è costatata una ridefinizione delle sue funzioni, nel senso di limitare i suoi poteri soprattutto relativamente all'inchiesta preliminare e all'iniziativa probatoria nel campo processuale<sup>263</sup>. Piuttosto che rappresentare un indebolimento della funzione giudicante, il suddetto ridimensionamento ha avuto il pregio di aver consentito all'organo giurisdizionale di raggiungere il suo immanente e principale connotato riguardante la terzietà. Anche il *Parquet* ha visto un cambiamento delle sue funzioni, ma in un senso che si può dire inverso a quello del giudice e a volte in detrimento di questo<sup>264</sup>, nel senso proprio di un apposito ingrandimento del suo ruolo nella sfera penale, sia in virtù della necessità di semplificazione e di accelerazione dei procedimenti, a volte con l'utilizzazione di misure alternative all'azione penale, che del bisogno di combattere la criminalità particolarmente grave, come la criminalità organizzata<sup>265</sup>.

Con riguardo alla prima causa dell'ingrandimento del ruolo del Pubblico Ministero, un particolare aspetto che rientra nella funzione relativa all'esercizio dell'azione penale riguarda proprio la moderna tendenza di concepire misure alternative ad essa<sup>266</sup>. Si tratta di un fenomeno collegato all'approccio economico del sistema penale, come un supposto "rimedio"

---

*ad personam*. L'obbligatorietà dell'azione penale è perciò stella polare dell'imparzialità. Molti ordinamenti, purtroppo, non la prevedono, danneggiando la democrazia." (*Democrazia! Libertà privata e libertà in rivolta*, Torino, ADD, 2012, p. 43-44).

<sup>263</sup> Sul tema della limitazione dei poteri probatori del giudice penale nella dottrina italiana, si veda A. ALBANO, *I poteri istruttori del giudice penale*, Padova, Cedam, 2003; e anche A. DE CARO, *Poteri probatori del giudice e diritto alla prova*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2003.

<sup>264</sup> Come ben affermò J. ALIX, "l'accroissement des pouvoirs du ministère public s'effectue parfois au détriment des pouvoirs des juges du siège, par le biais d'un transfert. Ce mouvement est très net pendant la phase préliminaire du procès pénal" (*Quels visages pour le Parquet en France?*, in C. LAZERGES (sous la direction de), *Figures du parquet*, Paris, Puf, 2006, p. 73).

<sup>265</sup> Nel senso del testo, G. GIUDICELLI-DELAAGE: "Cette dilatation trouve ses racines dans la combinaison de deux politiques criminelles (la volonté de simplification et accélération des procédures, la lutte contre certaines formes de délinquance considérées comme particulièrement dangereuses) et d'une représentation du parquet comme l'organe actif (ou le plus actif) de la procédure pénale" (*Conclusion*, cit., p. 263).

<sup>266</sup> T. ARMENTA DEU afferma che una delle moderne tendenze nel processo penale è la "adopción del principio de oportunidad como método selectivo respecto de la persecución penal. Mayoritariamente considerado como un 'mal menor' o solapado bajo una afirmada 'regulación legal', presenta el fundamental inconveniente de la ruptura del principio de legalidad que conlleva, y la consiguiente merma de seguridad jurídica" (*Principio acusatorio y derecho penal*, Barcelona, Bosch, 1995, p. 20).

alla dimensione ormai patologica che ha assunto l'inflazione della giustizia penale, con una decisiva ripercussione nell'ambito delle attribuzioni criminali del Pubblico Ministero<sup>267</sup>. Infatti, tutti i meccanismi alternativi all'azione penale rappresentano una chiave deflattiva per attuare una semplificazione ed una economia processuale, nel senso di rendere meno costosa, più immediata e veloce l'amministrazione della giustizia criminale<sup>268</sup>. E modernamente molti sono i paesi che, sotto l'influenza del processo "all'americana", soprattutto del *plea bargaining*, hanno adottato qualche forma di accordo sul procedimento o di applicazione della pena a richiesta delle parti, come il *patteggiamento* italiano<sup>269</sup> la "*suspensão provisória do processo*" portoghese<sup>270</sup> e, in Latinoamerica<sup>271</sup>, la "*transação penal*" brasiliana<sup>272</sup> e la

---

<sup>267</sup> Relativamente agli ordinamenti europei, afferma J.-P. JEAN: "Dans tous les pays européens, se pose à peu près dans les mêmes termes la question de la rareté des ressources financières et l'augmentation des procédures transmises aux parquets. D'où la nécessité de faire un usage efficient du temps disponible des tribunaux et une extension corrélatrice du pouvoir des procureurs sur la masse des affaires à traiter (...). Partout en Europe ont été mises en place des procédures alternatives, des circuits de dérivation, des procédures simplifiées, ce qui explique cette extension du champ d'intervention du procureur par rapporte au juge; et donc aussi la question fondamentale du statut de ce ministère public qui prend des décisions aussi importantes sur un nombre d'affaires toujours croissant" (*Le modèle u magistrat du Ministère Public en Europe: un professionnel impartial*, cit., p. 88). Nello stesso senso, P. MILBURN-K. KOSTULSKI-D. SALAS, *Les procureurs. Entre vocation judiciaire et fonctions politiques*, Paris, Puf, 2010, p. 81.

<sup>268</sup> In questo senso, afferò A. GARAPON: "Ce fut pou améliorer l'efficacité et réduire les coûts que le *plea bargaining* fut instauré aux États-Unis et ce sont pour les mêmes raison que l'équivalent français (CPS) fut introduit il y a quelques années en France. Les défis auxquels est censée répondre cette négociation sur la peine n'ont rien de spécifiquement américain: tous les systèmes de justice sont en effet confrontés à des défis identiques. Mais, une fois encore, le souci de faire des économies rencontre un dogme du néo libéralisme qui e pare d'une vertu supplémentaire: le *plea bargaining* et la transaction en général exaltent l'autonomie individuelle en faisant entrer la loi elle-même dans la sphère des choses négociables" (*La raison du moindre État. Le néolibéralisme et la justice*, Paris, Odile Jacob, 2010, pp. 66-67).

<sup>269</sup> L'art. 1, della Legge 12 giugno 2003, n. 134, ha sostituito, nei termini che seguono, il comma 1 dell'art. 444 c.p.p.: "L'imputato e il pubblico ministero possono chiedere al giudice l'applicazione, nella specie e nella misura indicata, di una sanzione sostitutiva o di una pena pecuniaria, diminuita fino ad un terzo, ovvero di una pena detentiva quando questa, tenuto conto delle circostanze e diminuita fino ad un terzo, non supera cinque anni soli o congiunti a pena pecuniaria". Nella dottrina italiana, si veda, tra i tanti, A. MONTAGNI, *Il patteggiamento della pena*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2004.

<sup>270</sup> Sulla *suspensão provisória do processo* si veda nella dottrina portoghese G. MARQUES DA SILVA, *Curso de processo penal*, III, Lisboa, Verbo, 1994, p. 109 s.;

<sup>271</sup> Sull'introduzioni di meccanismi riguardanti il principio di opportunità in Latinoamerica, si veda J. STIPPEL-A. MARCHISIO (coordinadores), *Principio de oportunidad y salidas alternativas al juicio oral en América latina*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 2002. E ancora K. AMBOS-J. WOISCHNIK, *Strafverfahrensreform in Lateinamerika. Ein intrakontinentaler Rechtsvergleich*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 113. Band, Berlin-New York, De Gruyter, 2001, p. 334 s.

<sup>272</sup> La *transação penal* brasiliana viene regolata dall'art. 76 della Legge n. 9.099 del 1995, il quale dispone: "Art. 76. Havendo representação ou tratando-se de crime de ação penal pública incondicionada, não sendo caso de arquivamento, o Ministério Público poderá propor a aplicação imediata de pena restritiva de direitos ou multas, a ser especificada na proposta. § 1º Nas hipóteses de ser a pena de multa a única aplicável, o Juiz poderá reduzi-la até a metade. § 2º Não se admitirá a proposta se ficar comprovado: I - ter sido o autor da infração condenado, pela prática de crime, à pena privativa de liberdade, por sentença definitiva; II - ter sido o agente beneficiado anteriormente, no prazo de cinco anos, pela aplicação de pena restritiva ou multa, nos termos deste artigo; III - não indicarem os antecedentes, a conduta social e a personalidade do agente, bem como os motivos e as circunstâncias, ser necessária e suficiente a adoção da medida. § 3º Aceita a proposta pelo autor da infração e seu defensor, será submetida à apreciação do Juiz. § 4º Acolhendo a proposta do Ministério Público aceita pelo autor da infração, o Juiz aplicará a pena restritiva de direitos ou multa, que não importará em reincidência, sendo registrada apenas para impedir novamente o mesmo benefício no prazo de cinco anos. (...)". Sulla *transação* si

“*suspensión del proceso a prueba*”, la quale è stata prevista in vari paesi come nell’Argentina<sup>273</sup>, nel Cile<sup>274</sup>, nel Paraguay<sup>275</sup> e nel Venezuela<sup>276</sup>.

Non si può non considerare tuttavia che questi istituti a volte rappresentano un indebolimento del principio di obbligatorietà e costituiscono un rischio, sia relativamente alla mancanza di controllo sui possibili favoritismi, in violazione al principio di uguaglianza<sup>277</sup>, sia al giusto processo, giacché molti imputati preferiscono il patteggiamento con l’organo dell’accusa piuttosto che sottoporsi ai costi e ai rischi del giudizio<sup>278</sup>. E questi rischi non vengono sormontati dal “vantaggio” consistente nel “rimediare” la patologica inflazione della giustizia penale. In effetto, il rafforzamento del ruolo del Pubblico Ministero non dovrebbe risultare, per un altro verso, la diminuzione dello statuto simbolico della legge penale, la quale è diventata oggetto di negoziazione<sup>279</sup>. Rappresenta di fatto un equivoco la riproduzione di istituti originari dell’ordinamento americano, senza la considerazione del profilo e delle funzioni dell’organo della pubblica accusa negli Stati Uniti, dove il *Prosecutor* viene di solito eletto dai cittadini – e che perciò ha una diversa fonte di legittimazione delle sue funzioni – e

---

veda A. ARAUJO DE SOUZA, *A transação penal brasileira (art. 76 da Lei nº 9.099/95): seu delineamento legislativo e sua inserção no contexto das resoluções alternativas de litígios em matéria penal*, in *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 23, Rio de Janeiro, jan./jun. 2006, p. 23 s.; A. ZANATTA, *A transação penal e o poder discricionário do Ministério Público*, Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris, 2001.

<sup>273</sup> Sulla *suspensión del juicio a prueba*, si veda L. M. BONETTO, *La suspensión del juicio a prueba*, Cordoba, Marcos Lerner, 1998.

<sup>274</sup> Sulla “*suspensión condicional del procedimiento*” nella dottrina cilena si veda M. DUCE J., *La suspensión condicional del procedimiento y los acuerdos reparatorios en el nuevo código procesal penal*, in AA. VV., *Nuevo proceso penal*, Santiago, Conosur, 2000, p. 139 s.

<sup>275</sup> Sui criteri di opportunità e la “*suspensión del proceso*” nel Paraguay, si veda U. YNSFRAN, *Paraguay*, in J. STIPPEL-A. MARCHISIO (coordinadores), *Principio de oportunidad y salidas alternativas al juicio oral en América latina*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 2002, p. 381 s.

<sup>276</sup> Sulla “*suspensión condicional del proceso*” nel Venezuela si veda J. I. RODRÍGUEZ DÍAZ, *Venezuela*, in J. STIPPEL-A. MARCHISIO (coordinadores), *Principio de oportunidad y salidas alternativas al juicio oral en América latina*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 2002, p. 444 s.

<sup>277</sup> Come ha affermato A. GARAPON, “Si la transaction devait se généraliser à pratiquement toutes les infractions, n’existe-t-il pas un risque de privatisation de la loi pénale? Pour nombre d’infractions notamment économiques, ce n’est pas de peine qu’il sera question dans ces négociations, mais de sommes d’argent. Que devient le sacrosaint principe d’égalité devant la loi? Les puissants n’auraient-ils pas ainsi la possibilité d’échapper à l’épreuve de l’audience?” (*La raison du moindre État. Le néolibéralisme et la justice*, cit., p. 68).

<sup>278</sup> In questo senso le acute osservazioni di L. FERRAJOLI: “Si capisce che questa discrezionalità e disponibilità – che negli Stati Uniti si manifestano soprattutto nella contrattazione tra pubblico accusatore e imputato (*plea bargaining*) della dichiarazione di colpevolezza (*guilty plea*) in cambio di un alleggerimento dei capi d’accusa o di altri benefici penali – rappresentano una fonte inesauribile di arbitri: arbitri per omissione, non essendo possibile nessun efficace controllo sui favoritismi che possono suggerire l’inerzia o l’incompletezza dell’accusa; arbitri per commissione essendo inevitabile, come l’esperienza insegna, che il *plea bargaining* divenga la regola e il giudizio l’eccezione, preferendo molti imputati innocenti dichiararsi colpevoli piuttosto che sottoporsi ai costi e ai rischi del giudizio” (*Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, cit., p. 580).

<sup>279</sup> A. GARAPON, *La raison du moindre État. Le néolibéralisme et la justice*, cit., p. 68.

a volte utilizza le statistiche rispetto ai patteggiamenti raggiunti per il suo successo elettorale o per ottenere posti più prestigiosi nei circuiti giudiziari<sup>280</sup>.

Nonostante questa critica, non si può sfuggire alla realtà dei concreti ordinamenti e anche alla posizione che deve avere il Pubblico Ministero in questo contesto. Con l'affermazione del sistema accusatorio, la conquista dell'esercizio dell'azione penale deve portare come conseguenza che tutte le possibili misure alternative all'azione penale predisposte dagli ordinamenti devono essere affidate al *Parquet*, non dovendo appartenere, nemmeno sussidiariamente, alla competenza del giudice<sup>281</sup>. Questa è la soluzione meno dannosa al giusto processo. Sarebbe, infatti, maggiormente dannoso, oltre che non conforme al principio di obbligatorietà, consentire il venir meno della terzietà inerente all'organo giurisdizionale. E la preminenza che deve essere assegnata al *Parquet* in questo ambito rappresenta un nuovo rapporto con l'applicazione della pena patteggiata oppure concordata, che rivela uno spostamento dalla figura del giudice alla figura del Pubblico Ministero relativamente alla funzione di applicazione della pena<sup>282</sup>.

Tuttavia, le misure alternative all'azione penale che implicino l'adozioni di criteri di discrezionalità in violazione al principio di obbligatorietà non devono essere ammesse relativamente ai reati riguardanti la criminalità economica<sup>283</sup>, la criminalità politica o qualsiasi

---

<sup>280</sup> Come segnala E. AMODIO, "ancora più illuminanti, per capire una realtà marcatamente diversa dalla nostra tradizione come quella del patteggiamento tra accusa e imputato (*bargaining*), sono i meccanismi di reclutamento e gli itinerari della carriera del *public prosecutor*. La sua elettività, prevalente come sistema di accesso alla carica negli ordinamenti degli stati federali, rende quasi inevitabile il ricorso al patteggiamento per raggiungere quei livelli di *conviction rate* (percentuale delle condanne ottenute) che gli assicurano *chance* di rielezione o di ingressi in circuiti giudiziari di maggior prestigio" (*Processo penale, diritto europeo e common law*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 193).

<sup>281</sup> Relativamente all'introduzione del patteggiamento, L. CREMONESI ha ben sottolineato che "i commenti sulle modifiche legislative sono stati accompagnati da critiche e da una ostilità preconcepita, poiché vengono esternate valutazioni che hanno una visione statica della giustizia, dato che prevedono ancora il giudice come figura centrale del processo che irroga la pena. Invece, il sistema accusatorio preferisce adottare una impostazione dinamica, consentendo al pubblico ministero e all'imputato maggiori iniziative che possono incidere sul risultato finale" (*Il patteggiamento nel processo penale*, Padova, CEDAM, 2005, pp. 33-34).

<sup>282</sup> Infatti, come ha affermato C. LAZERGES, "la multiplication des procédures rapides confiées aux parquets dans de nombreux pays européens, alternatives ou no aux poursuites, confère une fonction qui s'apparente à l'acte de juger, même si une homologation par un magistrat du siège peut être imposée" (*Introdction all'opera Figures du parquet*, in C. LAZERGES (sous la direction de), Paris, Puf, 2006, p. 26). Più specificamente, quanto all'ordinamento francese, ha sottolineato J. ALIX: "Le mesures susceptibles d'être proposées par le parquet dans ce cadre ne cessent d'être étendues, jusqu'à lui permettre aujourd'hui de proposer de véritables peines, y compris un emprisonnement ferme" (*Quels visages pour le Parquet en France?*, cit., p. 73).

<sup>283</sup> Già aveva notato Z. BAUMAN: "Solo in casi rari ed estremi i 'reati economici' arrivano in tribunale e si parano alla vista del pubblico. Truffatori ed evasori fiscali hanno l'occasione di raggiungere accordi transattivi, al di fuori dei tribunali, in misura ben superiore di quanto accada a rapinatori o borseggiatori. A parte ogni altra considerazione, gli agenti deputati agli ordini locali sono ben consapevoli della superiorità dei poteri globali, per cui ritengono già un successo ottenere risultati del genere. Inoltre, per i reati commessi 'al vertice', la vigilanza



forma di criminalità organizzata. Questo perché i cosiddetti “poteri criminali” e i “crimini del potere”<sup>284</sup> costituiscono una grande minaccia alla democrazia e ai diritti fondamentali. Il venir meno dell’obbligatorietà in questa sede conduce inevitabilmente all’innalzamento del tasso di impunità, riducendo la funzione di *difesa sociale* del sistema penale<sup>285</sup>.

### ***1.2.2.3. L’attuazione del Pubblico Ministero come parte imparziale nel procedimento penale.***

Nella fase preprocessuale, come si è visto relativamente alla sua funzione essenziale riguardante il coordinamento delle indagini criminali, il Pubblico Ministero ovviamente non è parte. Sarebbe infatti illogico che questo si comportasse come parte “accusatoria” prima ancora di aver maturato una convinzione strutturata di colpevolezza da sottoporre al vaglio del giudice. In questa fase, infatti, come si è visto, ha il *Parquet* anche il dovere di imparzialità come conseguenza dell’obbligo che gli è imposto di ricercare gli elementi di prova anche in favore della persona sottoposta alle indagini<sup>286</sup>. Dopo l’avvio dell’accusa, tuttavia, e in consonanza con la sua qualità di istituzione di garanzia, il Pubblico Ministero assume il ruolo

---

del pubblico è nella migliore delle ipotesi discontinua e sporadica, nella peggiore inesistente. Per mobilitare l’attenzione del pubblico e tenerla viva per più di un giorno o due, ci vuole una frode davvero spettacolare, una frode che presenti risvolti ‘umani’: per la quale le vittime – pensionati o piccoli risparmiatori – possono essere individuate una per una” (*Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, trad. italiana di Oliviero Pesce, Roma-Bari, Laterza, 2010, p. 136). Relativamente all’adozione dell’opportunità relativamente ai delitti relativi alla criminalità economica in Germania, hanno rilevato H. HENRION-N. SALDITT: “Le procureurs procèdent parfois à des classements en opportunité dans le cadre d’affaires complexes relatives à la criminalité économique, menacées de prescription ou qui font l’objet d’un ‘tapage médiatique’ préjudiciable aux individus mis en cause. C’est ainsi que le § 153 a de la ‘Strafprozessordnung’ qui consacre un mécanisme similaire à la composition pénale française, a récemment été utilisé afin d’exiger de cadres et dirigeants de la Deutsche Telekom AG, soupçonnés d’avoir commis des infractions boursières, le paiement de sommes variant entre 20.000 et 250.000 € au profit du Trésor public” (*Le ministère public allemand, une institution ambivalente*, in C. LAZERGES (sous la direction de), *Figures du parquet*, Paris, PUF, 2006, p. 36).

<sup>284</sup> Le espressioni sono di L. FERRAJOLI, *Los retos de la procuración de justicia en un mundo globalizado*, México, Ubijus, 2009, p. 14.

<sup>285</sup> Con riferimento all’impunità nei confronti della criminalità organizzata in Colombia, dopo la riforma del sistema penale in questo paese, S. CIAPPI, ha affermato che “la impunità sembra anche derivare dall’applicazione del principio di opportunità (*principio de oportunidad*), che si sostanzia nella libertà concessa al pubblico ministero di operare con margini di discrezionalità, ovverosia nella possibilità che questo ha di instaurare o di proseguire l’azione penale.” (*Colombia: un laboratorio della post-modernità criminale*, in G. FIANDACA-C. VISCONTI (a cura di), *Scenari di mafia. Orizzonte criminologico e innovazioni normative*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 67).

<sup>286</sup> Come afferma ben G. SILVESTRI, relativamente all’ordinamento italiano, “la delicatezza dei momenti iniziali del procedimento, quando ancora non è stata esercitata l’azione penale, richiede una valutazione *imparziale* della fondatezza della *notitia criminis* non solo allo scopo di poter sostenere l’accusa in dibattimento, secondo la prescrizione dell’art. 125 disp. att. c.p.p., ma anche, e principalmente, per non trasformare il processo da strumento di tutela dei diritti dei cittadini in luogo istituzionale della loro lesione” (*Il P.M. quale era, qual è, quale dovrebbe essere*, in *Giurisprudenza costituzionale*, Milano Giuffrè, marzo-aprile, 1997, p. 959).

imprescindibile di parte pubblica. Ciononostante, e per strano che possa sembrare, anche in questa tappa conserva la sua immanente imparzialità<sup>287</sup>, come già affermava Francesco Carrara<sup>288</sup>. Così, secondo l'impostazione di Montesquieu, non avrà mai il Pubblico Ministero quello "zelo per la condanna", perché, come da questo affermato, ha la funzione di fare 'punir ou absoudre'<sup>289</sup>. Non si tratta affatto di una semplice sottigliezza teorica, essendoci pure chi non lo considera come "parte" a causa della sua "imparzialità"<sup>290</sup>, oppure critica acerbamente l'espressione "parte imparziale"<sup>291</sup>.

Benché di natura pubblica, il *Parquet* è *parte* nel processo di tipo accusatorio, e questo esclude ogni commistione con il giudice. E questa possibilità di attuare anche a favore dell'imputato rispecchia chiaramente il suo ruolo di istituzione di garanzia<sup>292</sup>. Allo stesso tempo, non gioca il *Parquet* un ruolo di co-difensore dell'imputato. La sua imparzialità infatti non li permette sostituirsi al difensore dell'accusato, il quale, oltre a rendere possibile la cosiddetta difesa tecnica, ha anche la funzione di garantire il necessario contraddittorio tra

---

<sup>287</sup> Preciso su questo punto R. MARTÍNEZ DALMAU: "En ningún modo, en un Estado democrático, debería el Ministerio Público entenderse de otra manera, por cuanto está vinculado a los principios de legalidad e imparcialidad" (*Aspectos constitucionales del Ministerio Fiscal*, València, Tirant lo Blanch-Universitat de València, 1999, p. 118). Nello stesso senso, A. GUSTAPANE, L'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria nel sistema costituzionale italiano. Dagli albori dello Statuto Albertino al crepuscolo della bicamerale, Milano, Giuffrè, 1999, p. 231. Si veda ancora sul tema, J.-P. JEAN, *Le modèle u magistrat du Ministère Public en Europe: un professionnel impartial*, in COUR DE CASSATION (sous l'égide de), *Quel avenir pour le Ministère Public?*, Paris, Dalloz, 2008, p. 83 s.

<sup>288</sup> Il grande Francesco Carrara rispetto il Pubblico Ministero affermò: "I suoi precipui doveri sono l'imparzialità, e la freddezza; e deve soprattutto esser cauto di non scambiare lo zelo per la condanna con lo zelo per la giustizia" (F. CARRARA, *Programma del corso di diritto criminale. Parte generale*, Vol. II, quinta edizione con aggiunte, Lucca, 1871, p. 414).

<sup>289</sup> M. A. CATTANEO, *Il liberalismo penale di Montesquieu*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2000, p. 45-46.

<sup>290</sup> Relativamente al Pubblico Ministero in Germania, H. HENRION-N. SALDITT rilevano che la Corte costituzionale tedesca non lo considera parte nel processo penale, a ragione della sua imparzialità: "La Cour constitutionnelle fédérale déclare que le ministère public n'est pas 'partie au procès pénal', puisqu'il est soumis à un devoir d'objectivité lui enjoignant de prendre en compte les intérêts de la personne suspectée ou poursuivie à tous les stades du procès en instruisant à charge et à décharge (§ 160, II, *StPO*), en exerçant, les cas échéant, une voie de recours en sa faveur (§ 296, II, *StPO*) et en demandant la réouverture d'un procès pour faire proclamer l'innocence d'un condamné (§ 359 et 365, *StPO*)" (*Le ministère public allemand, une institution ambivalente*, in C. LAZERGES (sous la direction de), *Figures du parquet*, Paris, PUF, 2006, p. 30-31).

<sup>291</sup> Quanto alle critiche, si veda F. CARNELUTTI, *Mettere il Pubblico Ministero al suo posto*, in *Rivista di diritto processuale*, Volume I, 1953, p. 257 s.

<sup>292</sup> In questo senso, C. ROXIN fa riferimento al "famoso dictamen de Savigny y Uhden, del año 1846, que reza: 'que el fiscal, como custodio de la ley, debe estar facultado a operar en el procedimiento contra el acusado desde un comienzo, en el sentido de que sobre todo la ley sea satisfecha'. 'En esa posición fundamental' – prosiguen los autores – 'el fiscal ocupa una posición que lo obliga tanto a la protección del acusado como a actuar contra él'" (*Posición jurídica e tareas futuras del ministerio público*, cit., p. 41).

accusa e difesa<sup>293</sup>. Sarebbe infatti impossibile sul piano logico una duplicità di ruoli nel medesimo procedimento<sup>294</sup>.

Relativamente al Pubblico Ministero, poi, non si può parlare di *terzietà*, perché l'accusatore non è terzo, ma parte postulante nella relazione processuale penale. Questo però non esclude la sua *imparzialità*. Imparzialità nel senso di perseguimento della verità processuale, con il dovere di portare al processo tutte le prove a carico e a discarico. Infatti, la Corte costituzionale italiana ha riconosciuto al Pubblico Ministero (sentenza n. 88 del 1991) la fisionomia di parte "imparziale" e non di un mero accusatore, "ma pur sempre di organo di giustizia obbligato a cercare tutti gli elementi di prova rilevanti per una giusta decisione, ivi compresi gli elementi favorevoli all'imputato"<sup>295</sup>.

Solo una visione eccessivamente influenzata dal processo penale angloamericano, eccessivamente caratterizzato dalla possibilità dell'organo accusatorio – che come si è detto ha una diversa fonte di legittimazione delle sue funzioni – di disporre dell'oggetto del processo ed essendo questo organo di solito elettivo, può mettere a repentaglio la desiderabile imparzialità del Pubblico Ministero. E sicuramente la mancata imparzialità del *Parquet* rappresenterebbe un'enorme perdita per lo Stato costituzionale di diritto e pure per la democrazia<sup>296</sup>, considerata la sua qualità di istituzione di garanzia deputata alla tutela dei diritti fondamentali.

---

<sup>293</sup> Così, A. TRAVERSI, *La difesa penale. Tecniche argomentative e oratorie*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 03.

<sup>294</sup> In questo senso, perfetta l'osservazione di G. SILVESTRI: "Bene ha fatto quindi la Corte a prendere le distanze da questo paternalismo giudiziario, nutrito di ideologia statalistica, ed a riaffermare il semplice schema del rito accusatorio (nel recente passato offuscato da talune sue stesse pronunce), fondato sulla irriducibile *eterogeneità* tra P.M. e difesa, realmente contrapposti nel processo e non 'collaboranti' per il conseguimento del bene superiore dell'accertamento della verità, cui deve pensare esclusivamente il giudice, alla luce e nei limiti delle evidenze processuali. L'imparzialità del P.M. non può avere il significato di una sua anomala duplicità di ruoli nel medesimo procedimento, impossibile, oltre che per ragioni giuridico-processuali, per elementari dettami della logica comune. Si trae, nel sostenere la tesi criticata, da un principio valido, l'imparzialità del P.M., una conseguenza eccessiva, il P.M. 'co-difensore', che finisce per negare il fondamento su cui poggia l'idea stessa della sua neutralità" (*Il P.M. quale era, qual è, quale dovrebbe essere*, in *Giurisprudenza costituzionale*, Milano Giuffrè, marzo-aprile, 1997, p. 958).

<sup>295</sup> Quanto alle misure cautelari, dispone l'art. 291, comma 1, del Codice di procedura penale italiano del 1988: "Le misure sono disposte su richiesta del pubblico ministero, che presenta al giudice competente gli elementi su cui la richiesta si fonda, nonché tutti gli elementi a favore dell'imputato e le eventuali deduzioni e memorie difensive già depositati". Secondo i principi direttivi sul ruolo dei magistrati del Pubblico Ministero adottati nell'VIII Congresso delle Nazioni Unite del 1990, "Les magistrats du parquet n'engagent ni ne continuent des poursuites ou font tout leur possible pour suspendre la procédure lorsqu'une enquête impartiale révèle que l'accusation n'est pas fondée" (§ 14).

<sup>296</sup> Già nel 1969, criticando l'influenza del diritto anglosassone sulla posizione del Pubblico Ministero nel processo penale, affermò C. ROXIN: "Una transformación de nuestro proceso penal, en el sentido del procedimiento anglo-americano de partes, como se reclama insistentemente, conduciría forzosamente, en cambio, a otras consecuencias totalmente distintas para los funcionarios de la acusación, a saber, a su

#### ***1.2.2.4. La promozione dell'esecuzione penale e la sorveglianza sulle pene applicate***

Già Cesare Beccaria si soffermava sull'importanza della vigilanza dei magistrati sulle pene applicate, in modo da portarle certezza anziché crudeltà<sup>297</sup>. Infatti se l'esercizio dell'azione penale prospetta l'esistenza di un reato e richiede l'irrogazione di una pena, si impone pure l'obbligo da parte del titolare dell'azione di esercitare sia la promozione dell'esecuzione che la sorveglianza sulle sanzioni applicate in sede giurisdizionale, al fine di tutelare sia l'effettività delle condanne sia i diritti dei detenuti. L'espressione più forte dello Stato, lo *jus puniendi*, deve essere esercitato in conformità con il titolo esecutivo risultante dalla condanna e con le garanzie del condannato. Così, una volta stabilita in via giurisdizionale la pena tramite la condanna, si impone sia la promozione dell'esecuzione<sup>298</sup>, quando non venga promossa *ex officio* a seconda degli ordinamenti giuridici, che l'attività di sorveglianza da parte del Pubblico Ministero sull'intero procedimento esecutivo.

Questa è un'altra funzione inerente al ruolo penale del Pubblico Ministero, che rispecchia la sua condizione di titolare dell'esercizio dell'azione penale, poco importando se nei concreti ordinamenti l'esecuzione venga considerata un'attività giurisdizionale<sup>299</sup>, amministrativa<sup>300</sup>

---

reestructuración en el sentido de una instancia de persecución parcial y ejecutiva. Me parece indiscutible que esto significaría una pérdida importante para el Estado de Derecho" (*Posición jurídica e tareas futuras del ministerio público*, cit., p. 53).

<sup>297</sup> Come affermò C. BECCARIA, "uno dei più gran freni dei delitti non è la crudeltà delle pene, ma l'infalibilità di esse, e per conseguenza, la vigilanza dei magistrati, e quella severità di un giudice inesorabile, che, per essere un'utile virtù, dev'essere accompagnata da una dolce legislazione (*Dei delitti e delle pene* (1764), a cura di A. BURGIO, sedicesima edizione, Milano, Feltrinelli, 2010, p. 78).

<sup>298</sup> Così, e secondo dispone l'art. 655 del Codice di procedura penale italiano, F CORDERO, *Procedura penale*, sesta edizione, Milano, Giuffrè, 2001, p. 1207.

<sup>299</sup> Infatti, esiste ancora nella dottrina dei diversi paesi, in considerazioni ai concreti ordinamenti giuridici, una controversia sulla natura dell'esecuzione. Affermando il carattere giurisdizionale dell'esecuzione, si veda, per esempio, nella dottrina italiana, A. CRISTIANI, *Manuale del nuovo processo penale*, seconda edizione, Torino, Giappichelli, 1991, p. 514 s.; A. GAITO, *Esecuzione*, in G. CONSO-V. GREVI (a cura di), *Compendio di procedura penale*, seconda edizione, Padova, Cedam, 2003, p. 915. Nella dottrina argentina, L. C. CELSI, *La ejecución de la pena en el nuevo sistema procesal*, in M. A. RIQUERT-P. A. CISTOLDI-L. C. CELSI, *Justicia de garantías, de ejecución y Ministerio Público. Nuevos roles y claves en el sistema procesal bonaerense*, Buenos Aires, Ediar, 2001, p. 365-366; J. A. CLARÍA OLMEDO, *Derecho procesal penal. Tomo III*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 2001, p. 241 s. Ugualmente, nella dottrina brasiliana, S. A. BENETI, *Execução penal*, São Paulo, Saraiva, 1996. Nella dottrina portoghese, lo stesso è stato affermato da G. MARQUES DA SILVA, *Curso de processo penal*, III, Lisboa, Verbo, 1994, p. 371 s.

<sup>300</sup> Sostenendo il carattere amministrativo dell'esecuzione nella dottrina italiana, si veda F. MINISCI-C. CURRELI, *Il Pubblico Ministero. Compiti e poteri nelle indagini e nel processo*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 313.

oppure complessa<sup>301</sup>. Infatti, la promozione dell'esecuzione oppure l'intervento del Pubblico Ministero nel procedimento esecutivo è diretto ad assicurare la legalità nell'esecuzione delle sanzioni applicate<sup>302</sup>, sia nel che riguarda l'effettività delle sanzioni applicate che dei diritti e delle garanzie dei detenuti, essendo questa attività un'altra faccia della configurazione del *Parquet* come istituzione di garanzia. In questa specifica funzione il suo incarico è quello di tutelare i diritti fondamentali (soprattutto i diritti di libertà) delle persone condannate, in maniera che l'esecuzione penale si svolga in conformità alla legge e alle garanzie dei condannati.

Nel VIII Congresso delle Nazioni Unite relativo alla prevenzione del delitto e il trattamento dei delinquenti, si è stabilito che il Pubblico Ministero deve essere presente pure nella fase relativa all'esecuzione delle pene. E sono vari i concreti ordinamenti in cui il Pubblico svolge questa funzione, come per esempio in Italia, secondo dispone l'art. 655 del Codice di procedura penale italiano<sup>303</sup> o in Spagna, ai sensi dell'art. 4 dello Statuto Organico del Pubblico Ministero<sup>304</sup>. E qualche volta questo compito gli viene attribuito in sede costituzionale, come ha fatto la Costituzione dell'Ecuador stabilendo espressamente essere un compito del Pubblico Ministero esercitare la sorveglianza sul funzionamento del regime penitenziario<sup>305</sup>. E in molti altri ordinamenti, che a volte hanno caratteristiche molto diverse rispetto alla disciplina del Pubblico Ministero di tipo europeo, il Pubblico Ministero viene chiamato a svolgere questa funzione, come per esempio in Russia, dove la *Prokuratura*, ha l'esplicita incombenza di sorveglianza sulle esecuzioni delle pene<sup>306</sup>.

---

<sup>301</sup> Affermando che l'esecuzione è un'attività complessa che si svolge nei piani giurisdizionale e amministrativo, si veda, nella dottrina brasiliana, A. PELLEGRINI GRINOVER, *Novas tendências do direito processual de acordo com a Constituição de 1988*, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1990, p. 266; e anche J. FABBRINI MIRABETE, *Execução penal. Comentários à Lei nº 7210 de 11-07-1984*, 5ª edição, São Paulo, Atlas, 1995, p. 29.

<sup>302</sup> F. SIRACUSA, *Pubblico Ministero (diritto processuale penale)*, cit., p. 990.

<sup>303</sup> Dispone l'art. 655 del Codice di procedura penale italiano del 1988: "(Funzioni del pubblico ministero). 1. Salvo che sia diversamente disposto, il pubblico ministero presso il giudice indicato nell'articolo 665 cura di ufficio l'esecuzione dei provvedimenti. 2. Il pubblico ministero propone le sue richieste al giudice competente e interviene in tutti i provvedimenti di esecuzione. (...)".

<sup>304</sup> Su questa attribuzione del Pubblico Ministero spagnolo segnala I. FLORES PRADA: "Como atribuição derivada da competência geral de inspeção processual, è especificamente confiado ao Ministério Público o controlo da execução das penas com privação de liberdade, podendo para isso 'visitar em qualquer momento os centros ou estabelecimentos prisionais, penitenciários ou de internamento de qualquer tipo do seu respectivo território, examinar os processos dos presos e obter as informações que consideras necessárias'" (*O Ministério Público em Espanha*, trad. portoghese de Victor Ferreira, in J. P. DIAS-R. GHIRINGHELLI DE AZEVEDO (coordenadores), *O papel do Ministério Público. Estudo comparados dos países latino-americanos*, Coimbra, Almedian, 2008, p. 101).

<sup>305</sup> Dispone l'art. 219 della Costituzione dell'Ecuador del 1998 che il Pubblico Ministero "vigilará el funcionamiento y aplicación del régimen penitenciario y la rehabilitación social del delincuente".

<sup>306</sup> In questo senso, N. MARIE-SCHWARTZENBERG: "La Prokuratura est également chargée de la surveillance de l'exécution des lois par les organes et établissements d'application des peines et par l'administration

### **I.2.3. La funzione civile essenziale al ruolo del Pubblico Ministero nelle odierne democrazie costituzionali.**

L'evoluzione delle attribuzioni che sono state assegnate al Pubblico Ministero nell'ambito civile è un lungo e tuttora non concluso capitolo della sua storia. Il *Parquet* infatti è stato primariamente concepito come *Procureur du roi* nell'ambito del giudizio civile, ed è proprio in questo giudizio che si svolge l'importante funzione di accertamento delle violazioni dei diritti di natura non penale, siano i diritti puramente patrimoniali siano i diritti fondamentali. Nel corso del suo sviluppo storico, e dopo il consolidamento delle sue attribuzioni penali, non tutti gli ordinamenti, però, gli hanno assegnato delle funzioni fuori dalla sfera criminale. Attualmente, tuttavia, molti sono i paesi che hanno affidato al *Parquet* diversificate attribuzioni non penali, come quelle in materia civile, commerciale oppure amministrativa<sup>307</sup>.

Se la nascita del Pubblico Ministero nel XIV secolo è stata vincolata alla difesa dell'interesse del monarca, il suo sviluppo nell'età moderna si è verificato sempre verso la tutela degli interessi sociali<sup>308</sup>. Innegabilmente questo progresso non è stato semplice. È stata

---

pénitentiaire tant dans les centres de détention provisoire que dans les lieux de privation de liberté” (*La Prokuratura de Russie entre stagnation et évolution*, in C. LAZERGES (sous la direction de), *Figures du parquet*, Paris, Puf, 2006, p. 181).

<sup>307</sup> Nelle conclusioni della Sesta Conferenza dei Procuratori Generali d'Europa, tenutasi a Budapest nel 2005, si è sottolineato che non tutti i paesi affidano al Pubblico Ministero delle attribuzioni fuori della sfera criminale: “Certains Etats membres ne ressentent pas la nécessité d'accorder au ministère public d'autres tâches que celles de la justice pénale et considèrent que ces tâches ne relèvent pas de ses compétences. Cette approche peut être considérée comme une manière acceptable de concevoir le rôle du ministère public” (conclusion 6.3). Ciononostante, nella stessa Conferenza si è concluso rispetto all'importanza di attribuire un ruolo non penale al Pubblico Ministero: “Mais en même temps, d'autres pays estiment que leur système juridique leur permet d'accorder au ministère public des compétences en dehors de celles de la justice pénale, et notamment un rôle pour la garantie du fonctionnement d'une société démocratique dans un Etat de droit et la protection des droits de l'homme. Il n'y a aucune raison de ne pas considérer cette approche comme tout aussi valable” (conclusion 6.4). Il tema era stato per la prima volta discusso nella conferenza anteriore, come ha sottolineato J. M. DA SILVA MIGUEL: “la 5<sup>e</sup> conférence des procureurs généraux d'Europe, qui eut lieu à Celle (2004), a abordé, pour la première fois de façon approfondie, la question du rôle du ministère public hors du domaine pénal, et a constaté que la majorité des systèmes juridiques connaissait, parfois de manière importante, des attributions en matière civile, commerciale, sociale, administrative, voire même de contrôle de légalité sur l'administration” (conclusion 4) (*Le Ministère public et l'avenir: la recommandation Rec (2000) 19 et l'exemple portugais*, in COUR DE CASSATION (sous l'égide de), *Quel avenir pour le Ministère Public?*, Paris, Dalloz, 2008, p. 123). Sulle funzioni del Pubblico Ministero rispetto al controllo della pubblica amministrazione, si veda G. LANGROD, *Le ministère public, organe du contrôle de l'administration dans le pays de l'Est européen*, in *Revue internationale de droit comparé*, vol. 24, n. 4, octobre-décembre 1950, p. 639 s.

<sup>308</sup> Interessante, in questo ambito, l'affermazione di J. M. CARBASSE: “À la jonction de la justice e de la police, au sens très large que revêtait ce terme dans l'Ancien Régime, le parquet était bien une institution essentielle,

percorsa una lunga strada dall'iniziale difesa dell'interesse del *Principe* per, poi, con la personificazione dello Stato, passare alla tutela dell'*interesse pubblico* o generale (inclusi gli interessi dello Stato come persona giuridica) fino ad arrivare alla moderna concezione relativa alla tutela degli *interessi della società*.

Come si è visto, il Pubblico Ministero viene concepito nel momento in cui lo Stato assolutista in via di consolidamento dimostra la necessità di omogeneità e di certezza nell'applicazione e nell'esecuzione del diritto emanato dal Re. In questo modo, il sovrano, per difendere i suoi diritti patrimoniali, si fa rappresentare da un procuratore davanti ai giudici. Così, i *procureurs du roi* sono divenuti veri e propri funzionari statali e prestavano pure giuramento al Re con lo scopo di assicurare la rettitudine e lo scrupolo dei loro atti<sup>309</sup>. Si vede chiaramente pertanto che nell'esordiente processo di consolidamento dello Stato moderno la giustificazione dell'esistenza del Pubblico Ministero consisteva proprio nella difesa dell'interesse del *Principe*. Ed è proprio perché il *Re* aveva bisogno di questo funzionario in grado di custodire la legge da lui emanata che nasce la funzione del *Parquet* di intervento come *custos legis* nelle cause civili.

Con la maturazione del processo di personificazione dello Stato, il ruolo civile dei procuratori regi comincia a svilupparsi pure verso un'altra direzione, per comprendere l'*interesse generale* e il *bene comune*, in forma di interventi processuali nelle cause private<sup>310</sup>. Diventano, in tal modo, i rappresentanti di quello che convenzionalmente viene definito *interesse pubblico*<sup>311</sup>. I procuratori regi, rappresentando il sovrano, sono stati investiti di un "ministero pubblico di giustizia", anche con l'incarico di proteggere i più deboli (come gli

---

préposée à la défense des droit du roi et du 'public' – au service, donc, de l'État et de la société" (*Introduction*, cit., p. 7).

<sup>309</sup> L'Ordinanza del 23 marzo 1302 di Filippo il Bello, richiedeva il giuramento dai suoi procuratori, con varie altre garanzie che assicurassero la rettitudine e lo scrupolo dei loro atti: "*Volumus quod procuratores nostri iurent secundum formam... quod in causis quas nostro nomine durent contra quascumque personas, iurent de calumnia, prohibentes expresse ne dicti procuratoris nostri de causis alienis se intromitant*".

<sup>310</sup> S. DAUCHY, *De la défense des droits du roi et du bien commun à l'assistance aux plaideurs: diversité de missions du ministère public*, cit., p. 68. Similmente, R. MARTÍNEZ DALMAU, *Aspectos constitucionales del Ministerio Fiscal*, cit., p. 38-39.

<sup>311</sup> Precisa, in questo senso, l'osservazione di L. ORNAGHI: "Pur fortunoso e per molti aspetti persino causale (non di rado, anzi, incerto e ambiguo), il processo di 'astrazione' e di 'personificazione' dello Stato si trovò sulla sua strada un ostacolo nient'affatto agevole da oltrepassare: l'ostacolo costituito dalla difficoltà, appunto, di trasfigurare il 'concreto' interesse del Principe in un 'astratto' interesse dello Stato" (*Introduzione*, in L. ORNAGHI (a cura di), *Il concetto di "interesse"*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 12).

orfani, le vedove e i considerati *miserabiles personae*)<sup>312</sup> e assicurare la pace pubblica. Ciononostante, l'intervento dei procuratori riguardava in ultima analisi le prerogative della corona: l'attuazione a favore dei più deboli si verificava solo nei casi in cui non ci fosse contrasto con gli interessi regi<sup>313</sup>. Con l'affermarsi dello *Stato legislativo di diritto*, il *Parquet* assume definitivamente le funzioni di difesa dell'*interesse pubblico*, un concetto che riguardava soprattutto l'interesse dello Stato come persona ma anche i suoi riflessi nell'organizzazione collettiva, con chiaro coinvolgimento nella vita dei sudditi. In questo modo, l'esercizio delle funzioni riguardanti l'interesse pubblico ha contribuito allo sviluppo della teoria sulla sovranità e sulle prerogative del sovrano, alla riflessione sulla giustizia come "servizio pubblico" e, soprattutto, all'attuale concezione sul ruolo del Pubblico Ministero con riguardo alla difesa dei diritti fondamentali di natura collettiva, intesi come "leggi del più debole". Si deve registrare, tuttavia, che con la Rivoluzione francese del 1789, venuto meno l'interesse della corona da proteggere, i *procureurs* sono stati privati della *voie d'acion*, ma continuarono a intervenire nelle cause relative ai minorenni, alle interdizioni, alle persone considerate assenti e all'interesse pubblico<sup>314</sup>. E quest'obbligo di intervenire nelle cause civili è stato in seguito rafforzato con l'edizione del Codice di procedura civile napoleonico del 1807. E in molti ordinamenti, influenzati dal sistema francese, sussiste ancora, sul piano civile, lo stesso concetto di *interesse pubblico* o riguardante l'ordine pubblico a giustificare l'intervento del Pubblico Ministero nelle cause civili dei singoli cittadini<sup>315</sup>.

Finalmente, nel paradigma dello *Stato costituzionale di diritto*, caratterizzato soprattutto dal mutamento di paradigma consistente nell'introduzione della rigidità costituzionale e dalla positivizzazione dei diritti fondamentali, il Pubblico Ministero deve essere configurato come

---

<sup>312</sup> È quello che sostiene, tra gli altri, J.-M. CARBASSE, *Histoire du droit pénale et de la justice criminelle*, cit., p. 134; S. DAUCHY, *De la défense des droits du roi et du bien commun à l'assistance aux plaideurs: diversité de missions du ministère public*, cit., p. 71.

<sup>313</sup> Si veda in questo senso l'affermazione di S. DAUCHY: "Il apparaît néanmoins que la préoccupation majeure du parquet est et demeure la préservation et l'extension des droits et prérogatives du roi et de la couronne. L'assistance qu'il prête aux plaideurs peut dès lors se révéler à double tranchant. Elle sera efficace tant que les droits du roi – ou l'intérêt public – et ceux des particuliers demeurent concordants. Si, au contraire, ils s'opposent, l'adjonction du procureur du roi peut limiter la liberté d'action de la partie qui voudrait régler son différend par une transaction ou un arbitrage tout comme elle devient aussi un obstacle pour celui qui souhaite engager un recours extraordinaire" (*De la défense des droits du roi et du bien commun à l'assistance aux plaideurs: diversité de missions du ministère public*, cit., p. 74).

<sup>314</sup> E. DE MARI, *Le parquet sous la Révolution*, in J.M. CARBASSE (sous la direction de), *Histoire du parquet*, Paris, PUF, 2000, p. 225.

<sup>315</sup> Così, per esempio, la parte finale dell'art. 70 del Codice di procedura civile italiano del 1940, il quale statuisce che il Pubblico Ministero "può infine intervenire in ogni altra causa in cui ravvisa un pubblico interesse". Oppure come statuisce l'art. 82, comma III, del Codice di procedura civile brasiliano del 1973, determinando che il Pubblico Ministero intervenga "nas demais causas em que há interesse público evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte".



un'istituzione di garanzia vincolata alla tutela degli *interessi sociali*, e non più degli *interessi del Principe* o dell'*interesse pubblico* riguardante lo Stato. Così, il Pubblico Ministero non deve più essere inteso come la figura pubblica incaricata di difendere la legge posta dal *Principe* (come accade con la funzione ancor'oggi invocata di *custos legis*, negli interventi nelle cause di natura civile) neppure di tutelare l'*interesse pubblico*, come concepito dal codice napoleonico dall'inizio dell'Ottocento, in contrapposizione – e in certo senso paradossale pure *in considerazione* – agli interesse privati. Anzi, deve essere pensato come il guardiano degli *interessi sociali*, incaricato di custodire – logicamente in maniera non esclusiva, considerandosi il paradigma democratico – i diritti fondamentali della società, nel suo aspetto collettivo. È questo il fine ultimo che deve giustificare l'attribuzione del suo complesso ruolo nelle moderne democrazie costituzioni.

Si deve rilevare, però, che il concetto di “*interessi sociali*” è assai controverso e di difficile delimitazione, considerandosi le sue utilizzazioni molte volte assai ampie<sup>316</sup>. La sua nozione, tuttavia, non deve confondersi con il concetto precedentemente teorizzato relativo all'interesse pubblico. Un temerario tentativo di ottimizzare quest'ultimo ha portato alla distinzione, in dottrina, tra l'interesse pubblico primario (coincidente con gli interessi sociali) e l'interesse pubblico secondario (quello immanente all'amministrazione come soggetto di diritti). Questa distinzione, però, forgiata, nel secondo dopoguerra, dalla dottrina amministrativista<sup>317</sup>, con sguardo al concetto di *interesse legittimo* e le sue peculiarità relative

---

<sup>316</sup> Già nel 1908 osservava A. F. BENTLEY: “poiché se vi fosse un tale comprensivo e totale interesse della società intera, esso sarebbe una condizione stabilita e non un soggetto di discussione, tranne quando esso sia idealisticamente ‘oggettivo’ ma umanamente impossibile. È facile dire che è nell'interesse della società fornire a tutti i cittadini dimore ariose e luminose. Ma è chiaro che s'intende dire che, dal punto di vista di un gruppo particolare, questo ‘dovrebbe essere l'interessi della società’, poiché è altrettanto chiaro che esso non rientra negl'interessi costituiti e attuali dei proprietari di case e di terreni. Allo stesso modo è facile dire che ‘l'assassinio è contro l'interesse sociale’, ma anche se vogliamo ignorare la repressione delle rivolte, il lavoro della polizia, le condanne a morte giudiziarie, le guerre e così via, questo ‘interesse sociale’ cui si fa appello non è in atto l'interesse di tutto il popolo. Infatti, oltre ai frequenti crimini passionali e agli assassinî compiuti da criminali di professione, vi è una grande quantità di omicidi che rientrano nel carattere proprio della nostra vita commerciale e industriale e questi omicidi rispondono a interessi esistenti. Affermazioni di questo genere necessitano naturalmente qualificazioni molto precise e anzi debbono essere abbandonate del tutto per poter giungere ad una definizione scientifica la più esatta possibile dei processi in atto” (*The process of Government. A Study of social pressures* [1908], *Il processo di governo. Uno studio delle pressioni sociali*, trad. italiana di Giuseppe Buttà, Milano, 1983, p. 268).

<sup>317</sup> Questa distinzione fra l'interesse pubblico primario e l'interesse pubblico secondario è stata teorizzata dall'amministrativista italiano Renato Alessi: “Questi interessi pubblici, collettivi, dei quali l'amministrazione deve curare il soddisfacimento, non sono, si noti bene, semplicemente l'interesse dell'amministrazione intesa come soggetto giuridico a sé stante, sebbene quello che è stato chiamato l'interesse collettivo primario, formato dal complesso degli interessi prevalenti in una determinata organizzazione giuridica della collettività, mentre l'interesse del soggetto amministrativo è semplicemente secondario, che si fanno sentire in seno alla collettività, e che possono essere realizzati soltanto in caso di coincidenza, e nei limiti di siffatta coincidenza, con l'interesse collettivo primario. La peculiarità della posizione giuridica della pubblica amministrazione sta appunto in ciò,

all'esistenza di una giustizia amministrativa, ha consentito che la nozione di interesse pubblico diventasse in certa maniera equivoca<sup>318</sup>. Infatti, la concezione sull'interesse pubblico, risalente alle rivoluzioni e apparsa nella legislazione napoleonica, è stata costruita paradossalmente su base individualistica<sup>319</sup>, nonostante il suo posteriore sviluppo di carattere statualistico<sup>320</sup>. Nell'ambito della sua potestà sovrana, secondo la quale lo Stato non poteva piegarsi alla volontà degli individui, la nozione di interesse pubblico aggrega pure il dovere di generare sicurezza sia sul piano civilistico che su quello pubblico-amministrativistico, sia nei rapporti tra i privati, che tra questi e lo Stato<sup>321</sup>. Trattasi di garantire la certezza del diritto, che è poi, sotto il profilo soggettivo, garanzia e certezza delle posizioni giuridiche di ognuno. Diversamente, l'affermazione della nozione relativa agli interessi sociali rappresenta una frattura epocale con la visione strettamente individuale dei diritti fondamentali e un conseguente irrobustimento della sua considerazione collettiva. In realtà, gli interessi sociali devono essere intesi come quelli appartenenti alla società nel suo complesso, oppure ad un gruppo o classe di persone all'interno della società medesima. In questa maniera, il termine "sociali" non si contrappone alle qualificazioni "pubblico" o "privato", ma riguarda i soggetti

---

che quantunque essa sia, al pari di ogni altro soggetto giuridico, titolare di un proprio interesse secondario personale, la sua funzione non è quella di realizzare questo interesse secondario, personale, ma bensì quella di realizzare l'interesse collettivo, pubblico, primario, mentre l'interesse secondario, personale, del soggetto amministrativo può essere realizzato, al pari di ogni altro interesse secondario dei singoli, soltanto in caso di coincidenza, e nei limiti della coincidenza, con l'interesse pubblico" (R. ALESSI, *Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano*, Milano, Giuffrè, 1953, pp. 151-152).

<sup>318</sup> Come afferma H. NIGRO MAZZILLI, "hoje a expressão *interesse público* tornou-se equívoca, pois não raro tem sido utilizada para alcançar também os chamados interesses sociais, os interesses indisponíveis do indivíduo e da coletividade, os interesses coletivos, os interesses difusos etc. Depois, porque, nos últimos anos, tem-se reconhecido que existe uma categoria intermediária de interesses que, embora não sejam propriamente interesses estatais, são mais que meramente individuais, porque são compartilhados por grupos, classes ou categorias de pessoas ou indivíduos, como os moradores de uma região ou os consumidores de um produto" (*A defesa dos interesses difusos em juízo*, 11ª edição, São Paulo, Saraiva, 1999, p. 37-38). Nello stesso senso, ancora nella dottrina brasiliana, J. J. CALMON DE PASSOS, *Intervenção do Ministério Público nas causas a que se refere o art. 82, III, do Código de processo civil*, in *Revista Forense*, Vol. 268, Rio de Janeiro, 1979, p. 55.

<sup>319</sup> Preciso, in questo senso, M. FIORAVANTI quando osserva che "sia il codice civile che la pubblica amministrazione richiamano i principi individualistici della rivoluzione in opposizione all'antico regime, ed in diretto collegamento con la Dichiarazione dei diritti dell'89; rinviano alla missione prima della rivoluzione, che è quella di costruire un modello di relazioni politiche e sociali fondato *sulla unicità del soggetto di diritto*, e più in particolare una società civile in cui tutti abbiamo formalmente a disposizione, grazie al codice civile, i medesimi strumenti giuridici per l'appropriazione e per lo scambio; ed un assetto dei poteri pubblici in cui si possa legittimamente esercitare il potere solo ed esclusivamente in nome della legge, e non più sulla base di una particolare condizione di privilegio." (*Appunti di storia delle costituzioni moderne. Le libertà fondamentali*, cit., p. 112).

<sup>320</sup> Modernamente, sulla nozione di "interessi generali", afferma P. ROSANVALLON: "L'identification à l'intérêt général a aussi historiquement emprunté une deuxième voie: celle de la constitution d'un pouvoir administratif objectif, détaché de toute emprise particulière, absolument identifié à sa tâche. Alors que le corporatisme de l'universel avait mis l'accent sur le rôle pivot de fonctionnaires dévoués à leur mission, le but est là de compter sur un pouvoir dont la généralité soit garantie par sa forme même. C'est d'une politique scientifique et d'une administration rationnelle qu'on attend dans ce cas la solution à la réalisation du bien commun." (*La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil, 2008, p. 75).

<sup>321</sup> Cfr. M. FIORAVANTI, *Appunti di storia delle costituzioni moderne. Le libertà fondamentali*, cit., p. 116.

che ne sono portatori; così gli interessi sociali possono avere una natura pubblica o privata<sup>322</sup> e, considerandosi l'esistenza di gruppi all'interno della società, possono esistere interessi sociali contrapposti. Come si cercherà di chiarire più avanti, il Pubblico Ministero, come istituzione di garanzia vincolata alla tutela dei diritti fondamentali, deve avere come ruolo civile la tutela degli *interessi sociali*, il cui significato si allaccia perentoriamente ai diritti fondamentali nella sua considerazione collettiva – i quali hanno precisamente come segno caratteristico l'indisponibilità e l'universalità.

Odiernamente, nonostante le carte costituzionali o codificazioni processuali che ancora fanno riferimento alla tutela dell'interesse pubblico come inerente al ruolo del *Parquet*, molte sono le Costituzioni delle moderne democrazie che, contemplando la figura del Pubblico Ministero, lo hanno consacrato come l'organo al quale incombe la difesa degli *interessi della società*<sup>323</sup>, oppure gli hanno affidato la tutela degli interessi sociali, anche se soltanto con riferimento alla tutela strettamente criminale rispetto alla titolarità dell'azione penale. In questo contesto, varie sono le costituzione, chiamate *costituzioni di terza generazione*, che hanno fatto espresso riferimento alla tutela degli interessi della società come funzione del *Parquet*, come, per esempio, tra le altre, la Costituzione della Spagna del 1978, con richiamo alla “soddisfazione dell'interesse sociale” (art. 124)<sup>324</sup>, la Costituzione del Brasile del 1988 (art. 127)<sup>325</sup>, la Costituzione della Romania del 1991, con le riforme del 2003 (art. 131, 1)<sup>326</sup>,

---

<sup>322</sup> In questo senso, G. ROSSI fa riferimento agli interessi sociali come quelli “non imputabili né al singolo né all'ente territoriale ma alla società nel suo complesso (e cioè all'insieme della organizzazione politica, economica e sociale del paese) o a società particolari all'interno di quella generale” (*Introduzione al diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2000, p. 86) e aggiunge che “il termine ‘sociale’ non si contrappone alle qualificazioni ‘pubblico’ o ‘privato’ ma riguarda i soggetti che ne sono portatori; (...) si deve quindi concludere nel senso che l'interesse sociale dal punto di vista giuridico viene qualificato in termini privatistici o pubblicistici a seconda delle diverse vicende” (*ivi*, p. 86-87).

<sup>323</sup> Nelle “Linee direttrici europee sull'etica e condotta dei membri del Pubblico Ministero”, adottate nella Conferenza dei Procuratori generali d'Europa, tenuta a Budapest, il 31 maggio 2005, si è stabilito, tra gli altri doveri fondamentali: “I. Devoirs fondamentaux. Les membres du ministère public doivent à tous moments et en toutes circonstances (...) – respecter, protéger et défendre la dignité humaine et les droits de l'homme ; – garder à l'esprit qu'ils s'exercent au nom de la société et dans l'intérêt général” (disponibile *on line* nel sito: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/conferences/CPGE/2005/CPGE\\_2005\\_05LignesDirectrices\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/conferences/CPGE/2005/CPGE_2005_05LignesDirectrices_fr.pdf)). Relativamente al Pubblico Ministero turco, afferma A. CINIÇ, che il Pubblico Ministero è un “fonctionnaire d'un organe judiciaire qui veille aux intérêts généraux de la société” (*Le ministère public turc entre évolution et révolution*, cit., p. 188).

<sup>324</sup> Nonostante il riferimento anche alla tutela dell'interesse pubblico, la Costituzione spagnola del 1978, nel suo art. 124 stabilisce: “El Ministerio Fiscal, sin perjuicio de las funciones encomendadas a otros órganos, tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés social”.

<sup>325</sup> La Costituzione brasiliana del 1988, nel suo art. 127 stabilisce che “o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

la Costituzione della Colombia del 1991 (art. 277, commi 3 e 4)<sup>327</sup>, la Costituzione del Paraguay del 1994 (artt. 266 e 268)<sup>328</sup>, la Costituzione dell'Argentina del 1994 (art. 120)<sup>329</sup>, la Costituzione della Guinea-Bissau del 1996 (art. 125)<sup>330</sup> e la Costituzione della Bolivia del 2009 (art. 225)<sup>331</sup>.

Pertanto, in questo contesto, e sul piano della filosofia politica, si può affermare che l'emblema che deve contrassegnare l'intera attività del Pubblico Ministero nell'ambito civile nelle moderne democrazie consiste precisamente nella *tutela degli interessi della società*, dovendosi abbandonare il concetto di interesse pubblico plasmato dalla legislazione Ottocentesca. Quest'ultimo, forgiato in contrapposizione alla concezione individualistica degli interessi privati e patrimoniali, non deve sovrapporsi al concetto relativo agli interessi sociali.

### ***1.2.3.1. Il Pubblico Ministero e la tutela degli interessi sociali nell'ambito civile: il custos societatis nella difesa dei diritti fondamentali collettivamente considerati.***

Come si è visto precedentemente, la tutela degli *interessi sociali* deve essere il grande criterio meta-politico a legittimare l'attuazione del Pubblico Ministero nell'ambito civile nelle moderne democrazie costituzionali. Infatti, la significazione secondo cui le odierne

---

<sup>326</sup> L'art. 131, 1, della Costituzione della Romania del 2003 stabilisce: "(1) În activitatea judiciară, Ministerul Public reprezintă interesele generale ale societății și apără ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor".

<sup>327</sup> Nel Capitolo dedicato al Pubblico Ministero, l'art. 277 della Costituzione della Colombia dispone: "El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones: (...) 2. Defender los intereses de la sociedad; 3. Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente".

<sup>328</sup> Statuisce l'art. 266 della Costituzione del Paraguay del 1994: "El Ministerio Público representa a la sociedad ante los órganos jurisdiccionales del Estado, gozando de autonomía funcional y administrativa en el cumplimiento de sus deberes y atribuciones". L'art. 268, comma I, della stessa costituzione, attribuisce al Pubblico Ministero la difesa degli interessi diffusi: "Son deberes y atribuciones del Ministerio Público: 1. velar por el respeto de los derechos y de las garantías constitucionales; 2. promover acción penal pública para defender el patrimonio público y social, el medio ambiente y otros intereses difusos, así como los derechos de los pueblos indígenas".

<sup>329</sup> Dispone l'art. 120 della Costituzione argentina: "El Ministerio Público es un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad, de los intereses generales de la sociedad, en coordinación con las demás autoridades de la República (...)"

<sup>330</sup> Nonostante il riferimento anche all'interesse pubblico, l'art. 125 della Costituzione della Repubblica della Guinea-Bissau è esplicita relativamente alla tutela dell'interesse sociale: "O Ministério Público é o órgão do Estado encarregado de, junto dos tribunais, fiscalizar a legalidade e representar o interesse público e social e é o titular da acção penal".

<sup>331</sup> L'art. 225 della Costituzione della Bolivia, centrato pure sugli "interessi generali della società", statuisce: "El Ministerio Público defenderá la legalidad y los intereses generales de la sociedad, y ejercerá la acción penal pública. El Ministerio Público tiene autonomía funcional, administrativa y financiera (...)".

costituzioni richiamano la tutela dell'interesse sociale relativamente al Pubblico Ministero è sostanzialmente diversa da quell'*interesse pubblico* invocato dalla legislazione Ottocentesca – che ha come esempio paradigmatico il *Code de procédure civile* napoleonico – con riguardo agli interventi del *Parquet* nelle cause civili. In realtà è stata proprio la maturata consolidazione del Pubblico Ministero come istituzione incaricata di difendere l'*interesse pubblico* oppure gli “interessi generali” (riguardanti i beni fondamentali tutelati dalla norma penale), a permettere l'evoluzione e il perfezionamento del suo ruolo. È in questo contesto che le funzioni del Pubblico Ministero, già dovutamente consolidate, cominciano appunto a svilupparsi verso la difesa degli interessi sociali.

Le moderne funzioni civili del Pubblico Ministero devono pertanto risultare di una ripresa e di un “aggiornamento” delle storiche e primarie attribuzioni dei *procureurs du roi* concernenti l'intervento nelle cause in favore delle persone fragili (incapaci, orfani e *miserabilis personae*)<sup>332</sup>, per diventare la tutela dei diritti fondamentali collettivamente considerati, intesi esattamente come “leggi dei più deboli”. Così, il ruolo del Pubblico Ministero nell'ambito civile non deve rivolgersi più ai singoli cittadini, nella forma d'interventi processuali particolari, ma alle collettività bisognose di un'effettiva tutela dei diritti fondamentali (diritti civili, di libertà, sociali e politici), i quali sono attribuiti a tutti e a ciascuno. La sfera collettiva di questi diritti rappresenta appunto l'interesse della società, non avendo un rapporto diretto con il cosiddetto “interesse pubblico” o con il carattere “pubblico” di questi diritti<sup>333</sup>. Dunque, ci vuole un adattamento delle funzioni del Pubblico Ministero, contrassegnate dalla difesa degli interesse sociali, alla dimensione superindividuale delle violazioni dei diritti fondamentali. Non si deve più considerarlo come il vetusto *custos legis*, vera reminiscenza della funzione esercitata dai procuratori regi che avevano l'incarico di

---

<sup>332</sup> In questo senso S. DAUCHY: “Cette évolution n'est pas sans rapport avec la centralisation de la justice du roi et la rationalisation de la procédure civile; elle coïncide également avec la genèse de l'État monarchique. De simples représentants soutenant occasionnellement les intérêts patrimoniaux du monarque, les gens du roi sont ainsi devenus en moins de deux siècles les défenseurs attirés et permanents des prérogatives souveraines et les gardiens des droits imprescriptibles et inaliénables de la couronne. Ils sont aussi les ministres, dans l'acception originelle du terme, de l'intérêt général et du bien commun, et c'est ce qui fonde, historiquement, leur indépendance vis-à-vis du pouvoir” (*De la défense des droits du roi et du bien commun à l'assistance aux plaideurs: diversité de missions du ministère public*, in J.-M. CARBASSE (sous la direction de), *Histoire du parquet*, Paris, PUF, 2000, p. 75).

<sup>333</sup> Come ben ha rilevato M. CAPPELLETTI, “la nostra epoca, lo abbiamo già visto, porta prepotentemente alla ribalta nuovi interessi ‘diffusi’, nuovi diritti e doveri che, senza essere pubblici nel senso tradizionale della parola, sono però ‘collettivi’: di essi nessuno è ‘titolare’, allo stesso tempo che tutti, o tutti i membri di un gruppo, classe o categoria ne sono titolari” (*Formazioni sociali e interessi di gruppo davanti alla giustizia civile*, in *Rivista di diritto processuale*, n. 3, Padova, Cedam, 1975, p. 372).

custodire la legge emanata dal Re, ma concepirlo modernamente come *custos societatis*<sup>334</sup>, incaricato di tutelare gli *interessi sociali* tradotti nei diritti fondamentali collettivamente considerati.

Essendo infatti il Pubblico Ministero un'istituzione di garanzia vincolata alla tutela dei diritti fondamentali, l'unico senso che si può attribuire alla sua attuazione nell'ambito civile è quello di guardiano degli interessi *collettivi* della società<sup>335</sup>, i quali devono tradursi nei diritti fondamentali (di libertà, sociali, politici e civili) collettivamente considerati, ossia, i cosiddetti diritti fondamentali di natura diffusa o collettiva<sup>336</sup>. Come si è visto, pure nelle sue primarie funzioni criminali, sia riguardanti l'esercizio dell'azione penale che il coordinamento delle indagini preliminari, oltre la tutela dei beni fondamentali che meritano protezione attraverso la norma penale, c'è in queste funzioni un carattere protettivo dei diritti fondamentali<sup>337</sup>, soprattutto dei diritti di libertà. E la stessa ragione prevale nell'ambito civile, in cui la tutela dell'interesse della società deve tradursi nella difesa dei diritti fondamentali collettivamente considerati.

---

<sup>334</sup> La terminologia *custos societatis* è stata utilizzata da G. ASSAGRA DE ALMEIDA: “Na defesa dos interesses primaciais da sociedade, o Ministério Público deixou de ser o simples guardião da lei (*custos legis*). Assume agora, pelas razões já expostas, o papel de guardião da sociedade (*custos societatis*)” (*O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alcun fatores de ampliação de sua legitimação social*, in C. CHAVES-L. BARRETO MOREIRA ALVES-N. ROSENVALD (coordinatori), *Temas atuais do Ministério Público. A atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição federal*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2010, p. 29).

<sup>335</sup> Sulla difesa degli interessi sociale dal Pubblico Ministero, afferma C. GRANADOS PÉREZ: “(...) la actuación del Ministerio Fiscal no se construye necesariamente al ámbito de la Administración de la Justicia. No puede ser éste el único lazo que dé unidad a las variadas misiones del Fiscal. Si se profundiza en cada una de ellas enseguida se atisbará un horizonte de mayor calado: El Fiscal – y a esa concepción responden todas esas misiones – se erige en nuestro ordenamiento vigente en un defensor de los intereses de la sociedad donde quiera que estén. Personalmente entiendo que todas las atribuciones – hoy en clara tendencia expansiva – no son aspectos desconectados entre sí, sino que tienen un único y común telón de fondo: el Fiscal hoy es – ha de ser – un puente entre los Tribunales y la sociedad. El representante de la sociedad ante los Tribunales: un auténtico abogado de la sociedad que asuma – con la mayor pasión y absoluta imparcialidad – la defensa de los intereses que no son de nadie en particular porque pertenecen a toda la sociedad” (*Pasado, presente y futuro del Ministerio Fiscal*, in *Revista del Ministerio Fiscal*, n. 4, Madrid, Ministerio de Justicia, 1997, p. 13. Nello stesso senso T. S. RENOUX, *L'apport constitutionnel à la réflexion sur l'évolution du Ministère Public*, in COUR DE CASSATION (sous l'égide de), *Quel avenir pour le Ministère Public?*, Paris, Dalloz, 2008, p. 41; J. BEAUME, *Le parquet : après trois décennies, la nécessité d'un nouvel équilibre*, in COUR DE CASSATION (sous l'égide de), *Quel avenir pour le Ministère Public?*, Paris, Dalloz, 2008, p. 157.

<sup>336</sup> In questo senso, nella dottrina brasiliana, E. GARCIA, teorizzando sul concetto di interessi sociali come quelli che devono essere tutelati dal Pubblico Ministero, afferma espressamente: “Os interesses sociais, por sua vez, transcendem a individualidade dos diversos interesses que neles podem estar ínsitos, sendo relevantes para a sociedade como um todo (v.g.: interesses difusos e coletivos)” (*Ministério Público. Organização, atribuições e regime jurídico*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2004, p. 46).

<sup>337</sup> Nella settima Conferenza dei procuratori generali d'Europa, tenutasi nel 2006 a Mosca, relativamente al “ruolo del Pubblico Ministero nella protezione degli individui”, si ha concluso che “la principale responsabilità del Pubblico Ministero è quella di esercitare la sua missione in maniera equa, imparziale e oggettiva, nel rispetto dei diritti dell'uomo” (punto 8 delle conclusioni). Nella dottrina, nello stesso senso, tra i tanti, F. TULKENS, *L'apport de la Convention européenne des droits de l'homme*, cit., p. 99.

Infatti, la forma universale, inalienabile e indisponibile dei diritti fondamentali si rivela come la tecnica apprestata a tutela di ciò che nel patto costituzionale viene ritenuto “fondamentale”, ossia di quei bisogni sostanziali la cui soddisfazione è condizione della convivenza civile e insieme causa o ragione sociale di quell’artificio che è lo Stato<sup>338</sup>. E la nota distintiva dei diritti fondamentali si rivela proprio nel suo carattere universale, che consiste precisamente nel fatto della sua attribuzione a tutti e a ciascuno, in quanto cittadini, persone o capaci d’agire<sup>339</sup>. In quest’ambito, la considerazione collettiva dei diritti fondamentali implica anche quei diritti cui oggetto non è scindibile, ossia i cosiddetti diritti *diffusi*, attribuiti ugualmente a tutti e a ciascuno, ma in maniera indeterminata o di difficile determinazione quanto ai soggetti, i quali sono caratterizzati da una comunanza rispetto ai titolari che rende impossibile precisare la “quota” di ognuno, essendo comuni a tutti sia la violazione sia la soddisfazione del diritto medesimo<sup>340</sup>. Non si tratta, però, di presunti diritti *collettivi* attribuiti a macrosoggetti, come per esempio il diritto alla autodeterminazione dei popoli o la sovranità popolare, i quali avrebbero il popolo come un macrosoggetto destinatario<sup>341</sup>. Anzi, sono diritti conferiti in carattere universale a tutti e a ciascun individuo

---

<sup>338</sup> Letteralmente, L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali*, in E. VITALE (a cura di), *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, terza edizione, Roma-Bari, Laterza, 2008, p. 18.

<sup>339</sup> Si accoglie in questo lavoro la definizione *formale* o *strutturale* di diritti fondamentale formulata da L. FERRAJOLI, la quale, secondo lo stesso FERRAJOLI, “si basa unicamente sul carattere universale della loro imputazione: inteso ‘universale’ nel senso puramente logico e avalutativo della quantificazione universale della classe dei soggetti che ne sono titolari” (*Diritti fondamentali*, cit., p. 06). Ugualmente affermando che “il criterio dell’universalizzazione come il più adatto a contraddistinguere un diritto come fondamentale”, G. FAMIGLIETTI, *Diritti culturali e diritto della cultura. La voce “cultura” dal campo delle tutele a quello della tutela*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 07. Per una critica pure sul piano storico si veda J. RANCIÈRE, *Wer ist das Subjekt der Menschenrechte?*, in C. MENKE-F. RAIMONDI (Herausgegeben), *Die Revolution der Menschenrechte. Grunlegende Texte zu einem neuen Begriff des Politischen*, Berlin, Suhrkamp, 2011, p. 474 s.

<sup>340</sup> Nella dottrina brasiliana, con riferimento agli interessi diffusi, J. C. BARBOSA MOREIRA sottolinea l’esistenza di “uma série indeterminada – e, ao menos do ponto de vista prático, indeterminável – de interessados, sem que se possa discernir, sequer idealmente, onde acaba a ‘quota’ de um e onde começa a de outro. A comunhão é indivisível; entre os destinos dos interessados, por força das mais variadas circunstâncias, instaura-se uma união tão firme, que a satisfação de um só implica de modo necessário a satisfação de todos; e, reciprocamente, a lesão de um só constitui *ipso facto*, lesão da inteira coletividade” (*A proteção jurídica dos interesses coletivos*, cit., p. 174).

<sup>341</sup> Come ben avverte L. FERRAJOLI, questo significato che a volte si attribuisce ai *diritti collettivi* designa “quei diritti attribuiti da norma tetiche a comunità, cioè, per così dire, a ‘macrosoggetti’ o a soggetti giuridici collettivi di tipo nazionale o culturale o di altro tipo. Si pensi al diritto all’autodeterminazione dei popoli previsto dai due Patti internazionali del 1966, di cui parlerò nel § 16.19, che ovviamente non è patrimoniale e che tuttavia, se viene inteso nel senso di ‘diritto a costituirsi in Stato, non è neppure fondamentale non essendo universalizzabile; oppure si pensi alla cosiddetta ‘sovranità popolare’, che ‘appartiene al popolo’ come dice l’articolo 1 della Costituzione italiana, e conseguentemente a nessun altro” (*Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Volume I, cit., pp. 765-766). In senso palesemente contrario, A. CASSESE afferma che “accanto ai diritti spettanti agli individui le norme internazionali contemplano quelli delle *minoranze* e dei *popoli*. In particolare, a questi ultimi spetta, a certe condizioni, il fondamentale diritto all’autodeterminazione, ossia il diritto sia di scegliere liberamente il proprio status internazionale sia di darsi il governo più conforme alle aspirazioni popolari” (*I diritti umani oggi*, seconda edizione, Roma-Bari, Laterza, 2010, p. 05).

in carne ed ossa, come per esempio i diritti all'ambiente, i diritti culturali<sup>342</sup>, oppure il diritto di tutti i cittadini alla probità amministrativa<sup>343</sup>. Il fatto che siano inscindibili non esclude la loro essenza di diritti fondamentali, ma si rivolge soprattutto alla forma di tutela, che necessariamente sorpassa la dimensione individuale. La considerazione collettiva dei diritti fondamentali include pertanto i cosiddetti diritti di natura diffusa o collettiva<sup>344</sup>, ma va oltre per comprendere anche i diritti fondamentali sociali, come l'istruzione e la salute, oppure i diritti fondamentali politici.

Non è stato semplice, però, questo cambiamento d'ottica a proposito delle violazioni transindividuali dei diritti fondamentali degli individui. Con il consolidamento dello sviluppo industriale e scientifico nel XX secolo e con la crescente e sempre più irrobustita globalizzazione, si è verificato nell'attuale civiltà (caratterizzata dalla complessità e dalla massificazione delle relazioni umane) un numero sempre più grande di attività e conflitti che riguardano non più gli individui isolatamente considerati, ma altresì l'intera collettività, oppure gruppi o categorie di persone (come i lavoratori, i consumatori, gli handicappati, le minoranze etniche ecc.)<sup>345</sup>. Nascono così le cosiddette "conflittualità di massa" e "violazioni

---

<sup>342</sup> Esplicito relativamente a questa tematica, L. FERRAJOLI sottolinea: "Un discorso in parte diverso va fatto per i cosiddetti *diritti culturali*, come per esempio i diritti di talune minoranze o comunità linguistiche o religiose all'insegnamento della loro lingua nelle scuole pubbliche o al rispetto dei loro costumi o ricorrenze religiose. Anche questi diritti possono essere chiamati 'collettivi' perché attribuiti collettivamente alla minoranza e singolarmente ai soggetti ad essa appartenenti. Tuttavia, a differenza di quelli più sopra esemplificati, spettanti unicamente a soggetti collettivi, tali diritti sono attribuiti universalmente, quali diritti fondamentali, ai componenti della minoranza o della comunità in quanto persone o cittadini, in applicazione del principio di uguaglianza, e precisamente del divieto di discriminazione di cui parlerò nel § 11.14. In altre parole, ove non consistano in privilegi, tutti questi diritti altro non sono che i medesimi diritti di libertà e sociali – di culto, all'uso e allo studio della propria lingua, alla difesa e alla pratica delle proprie tradizioni – conferiti agli appartenenti alla maggioranza; sicché il loro riconoscimento quali diritti (anche) delle minoranze equivale all'assenza di discriminazioni" (*Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Volume I, cit., p. 766). Nello stesso, e ancora sui diritti culturali, si veda G. FAMIGLIETTI, *Diritti culturali e diritto della cultura. La voce "cultura" dal campo delle tutele a quello della tutela*, cit., p. 01-02.

<sup>343</sup> A proposito, il diritto odiernamente stabilito da molti ordinamenti e attribuito diffusamente a tutti e a ciascuno alla probità degli agenti amministrativi risale all'art. 15 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e dei cittadini del 1789 ("*La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration*").

<sup>344</sup> Come ben ha osservato R. LOBO TORRES, "a questão dos *direitos coletivos e difusos* penetra também no tema dos *diritos humanos*" (*Os direitos humanos e a tributação. Imunidades e isonomia*, Rio de Janeiro, Renovar, 1995, p. 11).

<sup>345</sup> Come sottolineò M. CAPPELLETTI, "gli interessi 'diffusi' rappresentano un fenomeno tipico, e di crescente rilievo, nelle società moderne, caratterizzate dal passaggio da un'economia prevalentemente basata su rapporti individuali ad un'economia in cui lavoro, produzione, scambi e consumi, ma anche educazione, turismo, comunicazioni, assistenza sociale e previdenziale, ecc., sono fenomeni di 'massa'. Si pensi allo sviluppo dei 'diritti sociali', tipici, appunto, del moderno Stato sociale o 'promozionale'" (*Dimensioni della giustizia nelle società contemporanee*, cit., p. 86). Nello stesso senso, tra i tanti, si veda P. GUTIÉRREZ DE CABIEDES HIDALGO DE CAVIEDES, *Derecho procesal constitucional y protección de los intereses colectivos y difusos*, in E. FERRER MAC-GREGOR (coordinador), *Derecho procesal constitucional*, tomo III, México, Porrúa, 2003, p. 2720-2721; M. TARUFFO, *Diritti fondamentali, tutela giurisdizionale e alternative*, in T. MAZZARESE (a cura di), *Neocostituzionalismo e tutela (sovra)nazionale dei diritti fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 193.



di massa”<sup>346</sup>. Queste nuove relazioni sopraindividuali hanno avuto un’importanza prima sconosciuta nella storia della civilizzazione<sup>347</sup> e hanno spinto il riconoscimento della dimensione collettiva dei diritti fondamentali, siano essi appartenenti in maniera indivisibile all’intera collettività (i cosiddetti diritti “diffusi”, come per esempio il diritto di tutti e di ciascuno all’ambiente), o spettanti a un’apposita categoria o gruppo di persone o a determinate e precise collettività (i diritti nominati collettivi, come i diritti di un gruppo di lavoratori, di una classe di consumatori, o della categoria degli anziani, degli handicappati o dei minorenni)<sup>348</sup>.

Il primato dei diritti fondamentali richiede, tuttavia, l’individuazione di strumenti equi ed effettivi di tutela, nonché di soggetti legittimati a difenderli<sup>349</sup>. Non basta infatti il riconoscimento dei diritti fondamentali nelle Costituzioni o nelle Carte internazionali<sup>350</sup>. Le violazioni dei diritti in generale, ma soprattutto quelli transindividuali, richiedono garanzie processuali idonee a tutelare gli stessi diritti<sup>351</sup>. In quest’ambito, le azioni collettive sono uno strumento processuale assai importante per la tutela non solo dei diritti transindividuali di natura patrimoniale, per quanto riguarda l’aspetto strettamente risarcitorio, come la concezione che traspare di solito dalle *class actions* americane, ma anche per la tutela di una varietà di diritti fondamentali<sup>352</sup>, come la vita, la salute, l’educazione, la sicurezza,

---

<sup>346</sup> Le espressioni sono state utilizzate da M. CAPPELLETTI, *Formazioni sociali e interessi di gruppo davanti alla giustizia civile*, cit., p. 365.

<sup>347</sup> Precisa l’avvertenza di J. C. BARBOSA MOREIRA: “Passageiros do mesmo barco, os habitantes deste irrequieto planeta vão progressivamente tomando consciência clara da alternativa essencial com que se defrontam: salvar-se jntos ou juntos naufragar. A história individual terá sempre, naturalmente, o seu lugar nos registros cósmicos; acima dela, porém, e em grande parte a condicioná-la, vai-se inscrevendo, em cores mais berrantes, a história coletiva. Os olhos da humanidade começam a voltar-se antes para o que diz respeito a todos, ou a muitos, do que para o que concerne a poucos, ou a um só” (*A proteção jurídica dos interesses coletivos*, in *Temas de direito processual (Terceira série)*, São Paulo, Saraiva, 1984, p. 173).

<sup>348</sup> Su questi concetti, si veda, tra i tanti, T. ARRUDA ALVIM WAMBIER, *Appunti sulle azioni collettive in Brasile: presente e futuro*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, Milano, Giuffrè, giugno 2010, p. 515 s. Ancora nella dottrina brasiliana, si veda R. DE CAMARGO MANCUSO, *Interesses difusos. Conceito e legitimação para agir*, 5ª edição, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2000, p. 74 s.

<sup>349</sup> Già lo aveva avvertito M. CAPPELLETTI: “De ahí pues que al tomarse por primera vez conciencia de determinadas realidades, y al traducirse esas tomas de conciencia en términos jurídicos como ‘derechos fundamentales constitucionales’, surge también la necesidad de una *tutela diferenciada* de esas situaciones jurídicas tan profundamente diferenciadas” (*Proceso, ideologías, sociedad*, trad. spagnola di Santiago Sentís Melendo-Tomás A. Banzhaf, Buenos Aires, EJEJA, 1974, p. 521).

<sup>350</sup> In questo senso, L. FERRAJOLI fa riferimento alla “fallacia garantistica”, come “l’idea che bastino le ragioni di un diritto buono, dotato di sistemi avanzati ed agibili di garanzie costituzionali, per imbrigliare il potere e per mettere i diritti fondamentali al riparo dalle sue deviazioni.” (*Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, cit., p. 985).

<sup>351</sup> Così, R. LOBO TORRES, *Os direitos humanos e a tributação. Imunidades e isonomia*, cit., p. 15.

<sup>352</sup> Sull’importanza della tutela transindividuale tramite le *class actions*, si vedano gli esempi portati da M. TARUFFO: “Basti citare qualche esempio per rendersi conto dell’immenso potenziale di un rimedio processuale di questo genere: era una *class action* quella che condusse nel 1954 alla famosa sentenza sul caso *Brown v. Board of Education*, sentenza che inaugurò una importantissima giurisprudenza della Corte all’insegna della

l'abitazione<sup>353</sup> e la garanzia della sussistenza e dei minimi vitali. In tal modo è possibile salvaguardare i diritti fondamentali dei più deboli o di classi o categorie di persone svantaggiate o con qualche incapacità (ad esempio, fisica, mentale o economica), come i consumatori, i lavoratori, gli anziani, i minorenni ecc.<sup>354</sup>. Un elemento fondamentale della democraticità consiste proprio nel rendere possibile a tutti l'accesso alla giustizia nella protezione dei diritti fondamentali. Trattasi di un corollario dell'uguaglianza, nel senso di opportunità ai distinti gruppi o classi di persone<sup>355</sup>. Le azioni collettive valgono, così, come un vero strumento di educazione democratica alla legalità e all'uguaglianza<sup>356</sup>.

---

desegregazione razziale nelle scuole (come in *Brown*) e in altri ambienti. Fu attraverso alcune *class actions* contro produttori di automobili che Ralph Nader inaugurò negli anni '70 il *consumerism*, destinato poi a diffondersi in tutto il mondo. Venendo ad esempi recenti: è stato per mezzo di una colossale *class action* che si sono ottenuti risarcimenti miliardari (in dollari) contro le grandi compagnie americane del tabacco; è con la *class actions* che gli eredi delle famiglie ebraiche attaccano le banche svizzere per ottenere la restituzione del denaro a suo tempo depositato dai loro parenti. Inoltre, è tramite *class actions* che si giunge a sanzionare la vendita di prodotti dannosi (come nei *Benedectin cases* relativi agli effetti di un medicinale) o a risarcire le vittime dell'esposizione a prodotti cancerogeni (come l'amianto negli *asbestos cases* o i defolianti usati in Vietnam nel famoso *Agent Orange case*). In altri casi ancora, che qui sarebbe lungo ricordare, *class actions* sono usate per attaccare norme fiscali illegittime, per proteggere gli utenti dei servizi di Borsa, e in alcuni grandi casi per risarcire il danno ambientale prodotto da inquinamenti di varia natura. Questi esempi, nella loro varietà, servono a far vedere come la *class action* sia uno strumento processuale molto duttile, idoneo ad essere usato praticamente in tutte le situazioni in cui occorre tutelare in forma collettiva un diritto che spetta ad una pluralità di soggetti" (*Diritti fondamentali, tutela giurisdizionale e alternative*, cit., p. 199-197).

<sup>353</sup> Letteralmente in questo senso, M. TARUFFO: "Infine, non c'è bisogno di sottolineare ulteriormente il fatto che in numerose ipotesi la *class action* è servita e serve per ottenere una tutela giurisdizionale effettiva di 'beni' o di 'diritti' fondamentali come la vita, la salute, l'educazione, l'uguaglianza, che sono spesso coinvolti nelle relative controversie" (*Diritti fondamentali, tutela giurisdizionale e alternative*, in T. MAZZARESE (a cura di), *Neocostituzionalismo e tutela (sovra)nazionale dei diritti fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 197).

<sup>354</sup> Così, testualmente, A. GIDI: "La acción colectiva puede también proporcionar protección a intereses de personas que sean hiposuficientes, que ni siquiera pueden saber que sus derechos fueron violados o que simplemente no cuentan con la iniciativa, la independencia o la organización necesaria para hacerlos valer en juicio. Los beneficiarios potenciales son niños, discapacitados físicos o mentales, personas pobres o de poca instrucción o simplemente ignorantes de los hechos o de sus derechos" (*Las acciones colectivas en Estados Unidos*, trad. spagnola di Laila Duoun, in A. GIDI-E. FERRER MAC-GREGOR (coordinadores), *Procesos colectivos. La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales en una perspectiva comparada*, México, Porrúa, 2003, p. 02).

<sup>355</sup> Come ha affermato M. CAPPELLETTI, il movimento per l'accesso alla giustizia "dev'essere considerato come elemento centrale di una filosofia politica impostata sull'idea fondamentale dell'uguaglianza, non però un'uguaglianza meramente formale, nel senso dell'abolizione delle distinzioni e privilegi giuridici di nascita, o di classe, o di professione, ma nel senso di rendere tale uguaglianza *effettiva*, per lo meno in quanto uguaglianza di opportunità" (*Dimensioni della giustizia nelle società contemporanee*, cit., p. 80).

<sup>356</sup> L'espressione è di J. E. BURLE FILHO, il quale aggiunge: "O exame das mais diversas ações civis públicas promovidas preponderantemente pelo Ministério Público revela que elas estão levando a sociedade e o próprio dirigente político ou administrativo a uma reflexão altamente educativa no aspecto social e democrático" (*Ação civil pública. Instrumento de educação democrática*, in E. MILARÉ (coordenador), *Ação civil pública. Lei 7.347/1985 – 15 anos*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2001, p. 363).

### ***1.2.3.2. L'equivoco di Mauro Cappelletti e la necessità di conferire legittimazione ad agire anche al Pubblico Ministero per la tutela dei diritti fondamentali collettivamente considerati.***

Uno dei grandi problemi sul piano della filosofia politica, ma anche su quello della sociologia della giustizia, consiste proprio nella decisione “rispetto a chi” gli ordinamenti devono conferire la legittimità ad agire in giudizio per la tutela collettiva dei diritti fondamentali, come per esempio quelli di natura diffusa o collettiva. L'oltrepassato e individualistico schema di iniziativa processuale accentrato nelle mani del soggetto a cui il diritto soggettivo appartiene si rivela palesemente improprio e impotente di fronte a diritti che appartengono a tutti o a intere collettività. In questo modo, molte sono state sperimentate le possibilità che vanno dall'attribuzione della legittimazione ad agire al singolo cittadino o alle associazioni private, alle soluzioni pubblicistiche che conferiscono la tutela collettiva ad alcune istituzioni pubbliche (come l'*Ombudsman* o le agenzie specializzate) oppure al Pubblico Ministero.

Quanto a quest'ultima soluzione, molti si sono schierati contro l'attribuzione al Pubblico Ministero della legittimazione per tutelare i diritti di natura collettiva o diffusa, tra i quali il grande processualista e comparatista Mauro Cappelletti<sup>357</sup>, che ha sostenuto l'inadeguatezza di attribuire questa funzione al Pubblico Ministero. Le critiche del maestro versano, tra l'altro, sia sul fatto che il Pubblico Ministero è troppo legato all'esecutivo<sup>358</sup>, e pertanto non ci sarebbe l'autonomia organica neppure l'indipendenza personale dei suoi membri<sup>359</sup>, sia sulla

---

<sup>357</sup> Sul tema, affermò M. CAPPELLETTI: “Si è cercato, anzitutto, di considerare questi interessi ‘collettivi’ come interessi ‘pubblici’, e di vedere pertanto nel Pubblico Ministero, o *Attorney General* o *Staatsanwalt* o *Prokuratura*, il loro naturale rappresentante. Ma questa soluzione, nella maggior parte dei Paesi, si è rivelata insufficiente, quando non del tutto inadeguata. Il Pubblico Ministero è il rappresentante naturale in giudizio di interessi pubblici tradizionali, ad esempio, dell'interesse dello Stato a punire la criminalità. Ma gli interessi ‘diffusi’ rimangono usualmente interessi privati, seppur collettivi e non meramente individuali; per di più, si tratta spesso di interessi che coinvolgono conoscenze sul piano ecologico, chimico, industriale, commerciale, conoscenze specialistiche, talvolta tecnologiche, che il Pubblico Ministero raramente possiede o si può procurare” (*Dimensioni della giustizia nelle società contemporanee*, cit., p. 87).

<sup>358</sup> La critica è stata formulata in questi termini: “Dall'altro lato, e nonostante gli sforzi della Costituzione italiana che ha tentato senza pieno successo di rompere una tradizione multisecolare, il pubblico ministero è pur sempre troppo legato all'esecutivo per essere istituzionalmente idoneo ad erigersi a difensore d'interessi, costituzionali o d'altra natura, che spesso abbisognano di protezioni contro abusi perpetrati proprio da organi politici e amministrativi” (*Formazioni sociali e interessi di gruppo davanti alla giustizia civile*, cit., p. 376).

<sup>359</sup> Questa l'aspra critica di M. CAPPELLETTI: “Inoltre, il pubblico ministero è una istituzione gerarchica e di carriera. (...) Ma mentre si è andata accentuando, nella storia moderna e contemporanea, l'autonomia organica e l'indipendenza personale dei giudici, sono rimasti invece il rapporto di dipendenza, anche se non illimitata, dall'esecutivo e l'organizzazione gerarchica degli uffici del pubblico ministero. Ne deriva che, mentre possiamo vedere non di rado il giovane giudice che, nelle sue decisioni, si ‘ribella’ alla giurisprudenza delle corti superiori, manca invece di regola questa forma di pluralismo in seno alla ‘magistratura in piedi’. Quale istituto

sua mancata specializzazione per la tutela di “nuovi” interessi<sup>360</sup>, giacché abituato soltanto al suo tradizionale ruolo penale<sup>361</sup>. Come si vedrà, però, queste critiche devono cedere il passo alla moderna concezione sul Pubblico Ministero, il quale deve essere considerato nelle avanzate democrazie costituzionali come un’istituzione di garanzia vincolata propriamente alla tutela degli interessi sociali. Prima, però, di tentare di capovolgere la concezione cappellettiana sul ruolo del Pubblico Ministero in questa materia, conviene analizzare qual è il ruolo che gli ordinamenti giuridici delle odierne democrazie hanno assegnato al Pubblico Ministero oppure ad altre istituzioni o formazioni sociali rispetto la legittimazione ad agire per la tutela collettiva dei diritti fondamentali.

Nei paesi europei del sistema di *common law* non è comune affidare ad un organo pubblico l’incarico di difendere i diritti fondamentali di natura diffusa o collettiva. Una visione privatista, che per un lunghissimo tempo è stata predominante pure nel processo penale a causa dell’assenza del Pubblico Ministero (fatta l’eccezione la Scozia dove quest’organo era ormai sviluppato), rifiuta solennemente la concezione del Pubblico Ministero come attore predisposto a tutelare i diritti fondamentali di natura diffusa o collettiva<sup>362</sup>.

---

potrebbe essere dunque meno idoneo del pubblico ministero a farsi paladino di idee, di interessi, di bisogni nuovi e non tradizionali?” (*Formazioni sociali e interessi di gruppo davanti alla giustizia civile*, cit., p. 376-377).

<sup>360</sup> In questo senso, sottolineò M. CAPPELLETTI: “C’è infine il fatto, assai importante, della mancanza di specializzazione. Come il giudice e come l’avvocato, così il pubblico ministero è specializzato in un solo campo: il diritto. In quanto tale, egli sarà, di regola, sufficientemente attrezzato nella persecuzione di reati tradizionali, poco complessi e di carattere essenzialmente individuale, aggirantisi intorno alla triade furto-rapina-omicidio; (...) Ma il pubblico ministero sarà invece male attrezzato nella persecuzione in giudizio penale di reati meno tradizionali, di carattere essenzialmente collettivo, ben più complessi, più difficili da scoprire e da colpire: i reati economici perpetrati da banche o società per azioni a danno di larghe categorie di piccoli risparmiatori o azionisti; monopoli abusivi; inquinamenti industriali; illeciti edilizi; frodi alimentari e pubblicitarie... Del pari, il pubblico ministero sarà male attrezzato per un’adeguata difesa e rappresentanza degli interessi civili che sono collegati a quegli stessi, complessi fenomeni economici, industriali, edilizi, perché tale rappresentanza e difesa implicherebbero conoscenze altamente specialistiche in materia contabile, urbanistica, ecologica, chimica e così via discorrendo” (*Formazioni sociali e interessi di gruppo davanti alla giustizia civile*, cit., p. 377).

<sup>361</sup> Dimostrando la stessa visione pessimista sulla tutela transindividuale da parte del Pubblico Ministero, affermò L. CABRERA ACEVEDO: “En México el Ministerio Público está dedicado al ejercicio de la acción penal y carece de toda preparación para ejercitar acciones colectivas civiles o constitucionales. Tan sólo podría involucrarse en los delitos contra el ambiente, pero no en otro tipo de acción” (*La legitimación para actuar en juicio de las asociaciones privadas en México especialmente en materia ambiental*, in A. GIDI-E. FERRER MAC-GREGOR (coordinadores), *La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos. Hacia un Código modelo para Iberoamérica*, México, Porrúa-Instituto Iberoamericano de derecho procesal, 2003, p. 565-566).

<sup>362</sup> Infatti, pochissimi sono i paesi di *common law* nei quali il Pubblico Ministero può avviare una *class action*. In Scozia, pure non essendo la regola, la dottrina ammette la possibilità di una *class action* avviata dal *Lord advocate*, come avverte W. C. H. ERVINE: “El ‘Lord Advocate’ es el más antiguo oficial en Escocia y representa al gobierno escocés en los litigios. Existe algún tipo de autoridad para afirmar que el Procurador tiene el derecho a entablar una acción civil en nombre del interés público cuando existe un desafío persistente de una regulación legal. Sin embargo, en la práctica esta alternativa no es siempre tenida en cuenta” (*Las acciones de grupo en*

In Europa continentale, la maggior parte degli ordinamenti giuridici della famiglia romano-germanica, soprattutto quelli influenzati dalla tradizione individualista risalente ai codici napoleonici, sono stati per molto tempo refrattari all'introduzione di un processo di natura collettiva verso la difesa dei diritti fondamentali di natura transindividuale<sup>363</sup>. I paesi che hanno adottato una qualsiasi forma di tutela transindividuale, l'hanno fatto soltanto in materia privata e risarcitoria, relativamente, cioè, ai diritti patrimoniali dei consumatori o in materia di investimenti finanziari, con la legittimazione ad agire spesso affidata alle associazioni. Così, non si può affermare l'esistenza di una vera "tradizione europea" nella tutela transindividuale dei diritti, considerandosi lo scarso tempo di esperienza e la limitazione alla violazione di certi diritti, soprattutto di natura patrimoniale.

La Germania è stata tra i primi paesi a istituire una sorta di tutela collettiva dei consumatori, soltanto però in materia di concorrenza sleale, conferendo legittimazione ad agire alle associazioni con la *Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb* del 21 luglio 1965 (§ 13, comme 1 e 2). Pure la Francia, tramite la cosiddetta *Loi Royer*, del 1973, ha conferito legittimazione alle associazioni di consumatori in materia di risarcimento dei danni collettivi. Più recentemente, vari sono i Paesi che hanno affidato la legittimazione ad agire, soprattutto in materia dei diritti dei consumatori, alle associazioni<sup>364</sup>. Così, per esempio, in Belgio, con la *Loi sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur*, del 1991. Anche la Germania, con la *Gesetz über Unterlassungsklagengesetz* (la Legge sulle azioni inibitorie, del 21 novembre 2001), ha conferito legittimazione alle associazioni dei consumatori a proporre azioni destinate ad ottenere dal giudice un'inibitoria all'utilizzo di clausole abusive o in violazione dei diritti dei consumatori. Lo stesso si è verificato in Austria con il *Konsumentenschutzgesetz* (artt. 28 e 29) e nell'Olanda, secondo le regole della Sezione 3:305a del Codice civile olandese. L'Italia, per esempio, solo con la legge 23 luglio 2009 n.

---

*Escocia*, trad. spagnola di Ángela Liliana Sánchez Rojas, in A. GIDI-E. FERRER MAC-GREGOR (coordinadores), *Procesos colectivos. La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales en una perspectiva comparada*, México, Porrúa, 2003, p. 86).

<sup>363</sup> Come ha osservato, nel 1994, il maestro M. CAPPELLETTI, "ragioni di varia natura, radicate in parte in una diversa organizzazione e deontologia dell'avvocatura spiegano il fatto che i Paesi di *Civil Law* non hanno adottato la *class action* come strumento per la tutela degli interessi diffusi, una tutela che è divenuta di fondamentale importanza in tutti i Paesi industrializzati" (*Dimensioni della giustizia nelle società contemporanee*, Bologna, Il Mulino, 1994, p. 18). Molto similmente, già lo aveva notato A. PELLEGRINI GRINOVER, *A tutela jurisdiccional dos interesses difusos*, in *Novas tendências do direito processual*, 2ª edição, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1990, p. 140-141.

<sup>364</sup> La Francia recentemente ha esteso il sistema proveniente della *Loi Royer*, con il *Codice del consumo* (art. 421-1), il *Codice dell'ambiente* (art. L. 142-1) e il *Codice monetario e finanziario* (art. 452-2).

99<sup>365</sup>, ha introdotto un sistema di tutela collettiva (limitato ai consumatori e solo per certi diritti) relativo al risarcimento dei danni provocati da fatti pluri-offensivi posti in essere da imprese private<sup>366</sup>, e con la legittimazione ad agire quasi totalmente ristretta ai singoli danneggiati<sup>367</sup>. Eppure l'Unione europea inizia a fare i primi passi relativamente alle azioni collettive, soprattutto nell'ambito della tutela dei consumatori, lasciando però ai singoli stati un'ampia varietà di soluzioni relativamente alla legittimazione ad agire, pur non escludendo le soluzioni pubblicistiche<sup>368</sup>.

---

<sup>365</sup> Come sottolinea G. ALPA, "l'art. 49 della legge 23 luglio 2009, n. 99 ha ridisegnato il profilo dell'azione collettiva risarcitoria, disciplinata dall'art. 140 *bis* cod. cons. La precedente versione, dettata dalla legge 24 dicembre 2007, n. 244 non era mai entrata in vigore" (*L'art. 140 bis del codice del consumo nella prospettiva del diritto privato. Prime note*, in V. VIGORITI-G. CONTE (a cura di), *Futuro, giustizia, azione collettiva, mediazione*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 03).

<sup>366</sup> Così, V. VIGORITI, *Finalmente, l'azione di classe. Primi rilievi*, in V. VIGORITI-G. CONTE (a cura di), *Futuro, giustizia, azione collettiva, mediazione*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 17.

<sup>367</sup> Infatti, rispetto alla redazione dell'art. 140 *bis*, 1, del Codice del consumo, ben ha osservato T. GALLETTO che le associazioni "non potranno più agire autonomamente per far valere in giudizio diritti altrui (quelli dei singoli consumatori connotati da omogeneità o identità di posizione), ma potranno soltanto agire in virtù di uno specifico mandato loro conferito da singoli consumatori o utenti" (*L'azione di (seconda) classe. Considerazioni sul novellato art. 140 bis del codice del consumo*, in V. VIGORITI-G. CONTE (a cura di), *Futura, giustizia, azione collettiva, mediazione*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 143). Sul tema, ha osservato anche M. GUERNELLI che "un esame, pur schematico e 'a caldo' dei principali aspetti processuali sottesi a nuovo art. 140-*bis* del codice di consumo non può non partire dalla considerazione che nel corso del tormentato *iter* legislativo l'azione in questione ha in effetti mutato il suo volto da azione formalmente collettiva (apparentemente a tutela di interessi superindividuali o diffusi, e a legittimazione attiva necessariamente 'non singolare') ad azione anche formalmente individuale" (*La nuova azione di classe: profili processuali*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, Milano, Giuffrè, Anno LXIV, settembre 2010, p. 917). In maniera più netta, V. VIGORITI: "L'idea portante è che il meccanismo di tutela può essere attivato solo dai singoli danneggiati, con le variabili di rito, ma sempre con la centralità della persona fisica (così anche Trib. Torino, ord. 27 maggio 2010)" (*Finalmente, l'azione di classe. Primi rilievi*, cit., p. 23).

<sup>368</sup> Nell'ambito dell'Unione europea, le azioni collettive sono state oggetto della direttiva n. 98/27/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 maggio 1998, la quale "ha per oggetto il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri relative ai provvedimenti inibitori di cui all'articolo 2 volti a tutelare gli interessi collettivi dei consumatori contemplati nelle direttive riportate in allegato, al fine di garantire il corretto funzionamento del mercato interno". Quanto alla legittimazione, dispone l'art. 3: "Ai fini della presente direttiva, per 'ente legittimato' si intende qualsiasi organismo o organizzazione, debitamente costituito secondo la legislazione di uno Stato membro, che ha un legittimo interesse a far rispettare le disposizioni di cui all'articolo 1 e in particolare: a) uno o più organismi pubblici indipendenti, specificamente preposti alla tutela degli interessi di cui all'articolo 1, negli Stati membri in cui esistono simili organismi e/o b) le organizzazioni aventi lo scopo di tutelare gli interessi di cui all'articolo 1, secondo i criteri stabiliti dal loro diritto nazionale". Sul tema, P. BIAVATI rileva che "la politica europea a sostegno del *consumerism*, come componente del libero mercato, si è espressa più volte nel senso di conferire a persone od organizzazioni capaci di rappresentare gli interessi dei consumatori il *locus standi* per proporre le opportune domande in sede nazionale. Questa scelta compare nell'art. 4 della direttiva del Consiglio n. 450 del 10 settembre 1984 sulla pubblicità ingannevole comparativa (come poi modificato dalla direttiva n. 55 del 1997) (...) Lo schema viene riproposto e meglio dettagliato negli artt. 2, 3 e 7 della direttiva n. 7 del Parlamento e del Consiglio del 19 maggio 1998, relativa ai provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori. L'art. 3 definisce quali siano gli enti legittimati ad agire, individuando, in particolare, organismi pubblici indipendenti ovvero organizzazioni che abbiano lo scopo di tutelare gli interessi collettivi (si noti l'aggettivo utilizzato nell'art. 1) dei consumatori. L'art. 7 fa poi salva ogni disposizione nazionale che consenta una più ampia legittimazione ad agire sia di tali enti, che di 'qualsiasi interessato'" (*Le prospettive dell'azione collettiva risarcitoria nel diritto dell'Unione europea*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 1383).

Inoltre, avendo ancora il Pubblico Ministero nel continente europeo un profilo marcatamente penalistico, e un ruolo civile limitato agli interventi come *custos legis* nelle cause individuali che richiamano un concetto di “interesse pubblico” forgiato secondo la concezione napoleonica del *Code de procédure civile* del 1807, pochi sono gli ordinamenti che hanno attribuito al *Parquet*, in maniera ampia, la tutela dei diritti fondamentali di natura transindividuale<sup>369</sup>. La Spagna, con l’art. 11, 4, della *Ley de Enjuiciamiento Civil*, ha conferito al *Ministerio Fiscal* legittimazione ad agire per tutelare i diritti diffusi e collettivi dei consumatori<sup>370</sup>. Il Portogallo lo ha fatto in maniera assai ampia, prevedendo lo Statuto del Pubblico Ministero portoghese (Legge 47 del 15 ottobre 1986) come sua funzione la difesa dei diritti sociali dei lavoratori e la difesa degli interessi diffusi e collettivi<sup>371</sup>. Si può menzionare anche il Belgio che, con la *loi 12 janvier 1993*, e nonostante in maniera ristretta, ha permesso pure al Pubblico Ministero, tra gli altri legittimati, di esercitare l’azione collettiva in materia ambientale<sup>372</sup>.

---

<sup>369</sup> Interessante, su questo aspetto, l’osservazione di P. FIORIO: “Nei sistemi giuridici europei, da sempre poco propensi all’introduzione delle *class actions*, è invece emerso un diverso modello di tutela degli interessi collettivi dei consumatori e dei risparmiatori, incentrato sull’attribuzione della legittimazione ad agire agli enti esponenziali, rappresentativi degli interessi diffusi o collettivi” (*Deterrenza e riparazione: la tutela degli interessi collettivi e dei diritti individuali omogenei dei risparmiatori negli Stati Uniti, in Francia ed in Italia*, in S. CHIARLONI-P. FIORIO (a cura di), *Consumatori e processo. La tutela degli interessi collettivi dei consumatori*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 161). Quanto all’ordinamento italiano, ancora più incisivi sono V. ZENOVICH-M. C. PAGLIETTI: “A prescindere dalle resistenze opposte in generale dal nostro ordinamento all’attuazione di un contenzioso collettivo e risarcitorio (prima fra tutti, ma non solo, gli artt. 24 Cost. e 2909 c.c. che si basano su sistemi di tutela giurisdizionale individuale), vale in questa sede sottolineare come la legittimazione riconosciuta agli enti esponenziali e ai singoli di domandare il risarcimento del danno (contrattuale – ‘relativi a contratti stipulati ai sensi dell’art. 1342 del codice civile’, art. 140-bis, comma 1 – o aquiliano – derivante da pratiche o commerciali scorrette o comportamenti anticoncorrenziali) disattende definitivamente il principio che la tutela risarcitoria sia riservata solo ai singoli” (*Diritto processuale dei consumatori*, Milano, Egea, 2009, p. 57-58).

<sup>370</sup> Dispone l’art. 11, 4 della *Ley de Enjuiciamiento civil* (con redazione dalla *Ley 39/2002*): “Asimismo, el Ministerio Fiscal y las entidades habilitadas a las que se refiere el artículo 6.1.8 estarán legitimadas para el ejercicio de la acción de cesación para la defensa de los intereses colectivos y de los intereses difusos de los consumidores y usuarios”. Sostenendo un’ampia legittimità del Pubblico Ministero per le azioni collettive in Spagna, si veda J. SILGUERO, *Las acciones colectivas de grupo en España*, in A. GIDI-E. FERRER MAC-GREGOR (coordinadores), *Procesos colectivos. La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales en una perspectiva comparada*, México, Porrúa, 2003, p. 350.

<sup>371</sup> Dispone la Legge 47 del 15 ottobre 1986, nel suo art. 3°, paragrafo 1: “Compete, specialmente, ao Ministério Público: (...) d) exercer o patrocínio officioso dos trabalhadores e suas famílias na defesa de seus direitos de carácter social; e) assumir, nos casos previstos em lei, a defesa de interesses colectivos e difusos”.

<sup>372</sup> Rispetto alla regolamentazione in Belgio, osserva C. LARSEN: “Face à la jurisprudence restrictive de la Cour de cassation et aux hésitations de juridictions du fond, le législateur a estimé nécessaire d’intervenir pour régler la question de l’accès à la justice des associations de défense de l’environnement, et a adopté la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d’action en matière de protection de l’environnement. Le droit d’action est ouvert aux associations (dans le conditions précisées ci-après), aux autorités administratives et au ministère public, mais pas au particuliers” (*Accès à la justice pour la protection collective de l’environnement*, in T. BERNIS (sous la direction de), *Le droit saisi par le collectif*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 355). Nello stesso senso, M. STORME-F. JUDO, *La class action de derecho belga. Tres obstáculos y una multitud de salidas*, trad. spagnola di Pascal de Cubber, in A. GIDI-E. FERRER MAC-GREGOR (coordinadores), *Procesos colectivos. La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales en una perspectiva comparada*, México, Porrúa, 2003, p. 325.

In America latina, invece, alla fine del XX secolo e pure all'inizio del XXI, molti sono i paesi che, usciti da regimi dittatoriali, hanno saputo concepire un avanzato costituzionalismo, con diverse tecniche di garanzia dei diritti fondamentali<sup>373</sup>, riguardanti sia le azioni sia la legittimità processuale dei cittadini e delle istituzioni di garanzia. Anche in Latinoamerica la concezione del Pubblico Ministero come istituzione di garanzia si è sviluppata in maniera particolare rispetto la tutela dei diritti fondamentali di natura diffusa o collettiva. In questo ambito, conviene rilevare che gli studiosi dell'*Instituto Iberoamericano de derecho procesal* hanno elaborato un "Codice di procedura civile modello per l'Iberoamerica"<sup>374</sup>, nel quale si è stipulato in maniera espressa e assai ampia la legittimazione del Pubblico Ministero per la tutela dei diritti fondamentali di natura diffusa e collettiva (art. 53)<sup>375</sup>, e pure un "*Anteproyecto de código modelo de procesos colectivos para Iberoamérica*", nel quale l'importanza attribuita al Pubblico Ministero è ancora più intensa: oltre alla legittimità che gli è stata assegnata (art. 3°), si è previsto il suo intervento come *custos legis*, nel caso in cui l'azione venga promossa da un altro legittimato (art. 4, paragrafo 3), e pure la possibilità di assunzione della causa, sia in caso di mancata adeguazione della rappresentazione sia in quello di abbandono da parte dell'altro legittimato che l'abbia esercitata (art. 4, paragrafo 4)<sup>376</sup>.

Molti sono stati, però, i paesi latinoamericani che hanno affidato al Pubblico Ministero la tutela non monopolistica dei suddetti diritti. Così, per esempio, il paradigma previsto nel

---

<sup>373</sup> In questo senso, rispetto alle evolute tecniche di tutela dei diritti fondamentali nell'America latina, precise le osservazioni di V. VARANO-V. BARSOTTI: "Simili considerazioni consentono di comprendere l'attenzione che i sistemi giuridici latino-americani hanno dedicato e continuano a dedicare alla garanzie processuali di tutela dei diritti fondamentali e alla giustizia costituzionale. L'America latina rappresenta, in tal senso, un vero e proprio laboratorio di tecniche e strumenti peculiari (es. il recurso extraordinario, l'acción popular, l'*habeas corpus*, l'*habeas data* etc.), talvolta risultato di contaminazioni europee e statunitensi, più spesso soluzioni nuove ed originali, oggetto di osservazioni e persino di trapianto in altri sistemi giuridici" (*La tradizione giuridica occidentale*, Volume I, quarta edizione, Torino, Giappichelli, 2010, p. 511).

<sup>374</sup> Sul tema si veda A. PELLEGRINI GRINOVER, *Hacia un sistema iberoamericano de tutela de intereses transindividuales*, trad. spagnola di Laila Duoun, in A. GIDI-E. FERRER MAC-GREGOR (coordinadores), *La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos. Hacia un Código modelo para Iberoamérica*, México, Porrúa-Instituto Iberoamericano de derecho procesal, 2003, p. XXXI s.

<sup>375</sup> Il *Código procesal civil modelo para Iberoamérica*, nel suo art. 53, dispone: "(Representación en caso de intereses difusos). En el caso de cuestiones relativas a la defensa del medio ambiente, de valores culturales o históricos y, en general, que pertenezcan a un grupo indeterminado de personas, estarán legitimados indistintamente para promover el proceso pertinente, el Ministerio Público, cualquier interesado y las instituciones o asociaciones de interés social que según la ley o a juicio del Tribunal garanticen una adecuada defensa del interés comprometido".

<sup>376</sup> Dispongono gli paragrafi 3 e 4 dell'art. 4 dell'*Anteproyecto de código modelo de procesos colectivos para Iberoamérica*: "3. El Ministerio Público, si no promoviera la acción o no interviniera en el proceso como parte, actuará obligatoriamente como fiscal de la ley"; "4. En caso de inexistencia del requisito de la representatividad adecuada, de desistimiento infundado o abandono de la acción por persona física o asociación legitimada, el juez notificará el Ministerio Público y, en la medida de lo posible, a otros legitimados adecuados para el caso a fin de que asuman, voluntariamente, la titularidad de la acción".



Codice di procedura civile modello per l’Iberoamerica è stato letteralmente riprodotto nel *Código general del proceso* uruguayo (art. 42)<sup>377</sup>. Nel Perù, il Codice di procedura civile del 1993, nel suo art. 82, ha conferito estesamente al Pubblico Ministero il patrocinio degli interessi diffusi<sup>378</sup>. Nel Paraguay è proprio la Costituzione del 1994 a stabilire come attribuzioni del Pubblico Ministero quella di curare l’osservanza dei diritti e delle garanzie costituzionali, e la tutela dell’ambiente, degli altri interessi diffusi e i diritti delle collettività indigene (art. 268, paragrafi 1 e 2)<sup>379</sup>. Il Brasile, che ha avuto la primazia legislativa in materia di tutela degli interessi diffusi e collettivi<sup>380</sup>, e un notevole sviluppo dottrinario<sup>381</sup>, ha consacrato nella Costituzione del 1998 un notevole potenziamento delle attribuzioni del Pubblico Ministero, soprattutto nell’ambito civile, sia con la costituzionalizzazione della cosiddetta “*azione civile pubblica*” per “la protezione del patrimonio pubblico e sociale,

---

<sup>377</sup> Relativamente all’Uruguay, La *Ley n° 15.982 (Código general del proceso)*, nel suo art. 42 ha riprodotto la redazione del Codice di procedura civile modello: “Art. 42 (Representación en caso de intereses difusos). En el caso de cuestiones relativas a la defensa del medio ambiente, de valores culturales o históricos y, en general, que pertenezcan a un grupo indeterminado de personas, estarán legitimados indistintamente para promover el proceso pertinente, el Ministerio Público, cualquier interesado y las instituciones o asociaciones de interés social que según la ley o a juicio del Tribunal garanticen una adecuada defensa del interés comprometido”.

<sup>378</sup> L’art. 82 del Codice di procedura civile peruviano dispone l’art. “Art. 82. *Patrocinio de intereses difusos*. Interés difuso es aquel cuya titularidad corresponde a un conjunto indeterminado de personas, respecto de bienes de inestimable valor patrimonial, tales como la defensa del medio ambiente, de bienes o valores culturales o históricos o del consumidor. Pueden promover o intervenir en este proceso el Ministerio Público y las asociaciones o instituciones sin fines de lucro que según la ley o el criterio del Juez, ésta última por resolución debidamente motivada, estén legitimados para ello (...)”. Si veda ancora, nella dottrina, A. QUIROGA LEÓN, *La protección de intereses difusos y colectivos en la legislación peruana y el proyecto de código modelo de procesos colectivos para Iberoamérica*, in A. GIDI-E. FERRER MAC-GREGOR (coordinadores), *La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos. Hacia un Código modelo para Iberoamérica*, México, Porrúa-Instituto Iberoamericano de derecho procesal, 2003, p. 476 s.

<sup>379</sup> Statuisce l’art. 268, 1, della Costituzione del Paraguay del 1994: “Son deberes y atribuciones del Ministerio Público: 1. velar por el respeto de los derechos y de las garantías constitucionales; 2. promover acción penal pública para defender el patrimonio público y social, el medio ambiente y otros intereses difusos, así como los derechos de los pueblos indígenas”.

<sup>380</sup> Come ben osserva L. P. DA SILVA ARAÚJO FILHO, “Desde la década de 70, mientras la cuestión relativa a la tutela de los intereses supraindividuales despertaba enorme atención en Europa, sobre todo en Italia donde el tema pasó a ser objeto de constantes estudios doctrinarios, en Brasil ya disponíamos, mediante la Ley n° 4.717 de 29.06.1965 – Ley de la acción popular – de un instrumento procesal apto dentro de ciertos límites, para la protección jurisdiccional de los intereses metaindividuales” (*El anteproyecto de Código de proceso civil colectivo modelo para Iberoamérica y los intereses o derechos individuales homogéneos*, trad. spagnola di Laila Duoun, in A. GIDI-E. FERRER MAC-GREGOR (coordinadores), *La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos. Hacia un Código modelo para Iberoamérica*, México, Porrúa-Instituto Iberoamericano de derecho procesal, 2003, p. 81).

<sup>381</sup> Si veda, tra i tanti, i pionieristici scritti di J. C. BARBOSA MOREIRA, *A ação popular do direito brasileiro como instrumento de tutela jurisdiccional dos chamados “interesses difusos”*, in *Temas de direito processual*, São Paulo, Saraiva, 1977, p. 110 s.; *A proteção jurídica dos interesses coletivos*, in *Temas de direito processual (Terceira série)*, São Paulo, Saraiva, 1984, p. 173 s.; oppure gli scritti di A. PELLEGRINI GRINOVER, *A tutela jurisdiccional dos interesses difusos no direito comparado*, in *Novas tendências do direito processual*, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1990, p. 137 s.; *La tutela giurisdizionale degli interessi diffusi nel sistema brasiliano*, in *Novas tendências do direito processual*, Rio de Janeiro, Forense Universitária, p. 165 s. Odiernamente, la letteratura sul tema è troppo vasta e si può fare riferimento, tra i tanti, a F. DIDIER JR.-H. ZANETTI JR., *Curso de direito processual civil. Processo coletivo*, Volume 4, Salvador, Juspodium, 2009.

dell'ambiente e degli altri interessi diffusi e collettivi" (art. 129, comma III)<sup>382</sup>, sia con l'attribuzione di "curare che i poteri pubblici e i servizi di pubblica rilevanza rispettino effettivamente i diritti assicurati nella Costituzione, adottando i provvedimenti necessari alla sua garanzia" (art. 129, comma II). Nel piano infracostituzionale, sia la legge che ha istituito l'azione civile pubblica (legge 7.347 del 1985) sia il Codice di difesa dei consumatori (legge 8.078 del 1990) hanno conferito al Pubblico Ministero un'ampia legittimazione per la difesa dei diritti fondamentali collettivamente considerati<sup>383</sup>.

Altri paesi sudamericani, invece, hanno conferito al Pubblico Ministero questo incarico, ma solo relativamente ad alcune materie. In Argentina, per esempio, la Legge nazionale di difesa dei consumatori attribuisce in maniera espressa al *Ministerio público* la tutela collettiva dei loro diritti<sup>384</sup>. E in Colombia, la legge relativa alle azioni popolari permette pure al Procuratore generale della nazione l'esercizio di tali azioni per proteggere gli interessi collettivi<sup>385</sup>.

Anche al continente africano è ormai arrivata questa moderna concezione del Pubblico Ministero, riguardante la tutela dei diritti fondamentali transindividualmente considerati. Ad esempio, la recente Costituzione dell'Angola del 2010, di chiara ispirazione portoghese,

---

<sup>382</sup> La cosiddetta azione civile pubblica è stata introdotta nel ordinamento legale brasiliano dalla Legge n° 7.347, del 1985. Sulla sua costituzionalizzazione e sull'evoluzione della tutela dei diritti diffusi e collettivi, nella dottrina brasiliana, tra i tanti, rimando al mio *O Ministério Público, a ação civil pública e a possibilidade, nesta sede, de controle incidental de constitucionalidade: uma trilogia democrática*, in *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 15, jan./jun. 2002, pp. 23-52.

<sup>383</sup> Sul tema si veda A. PELLEGRINI GRINOVER, *La tutela giurisdizionale degli interessi diffusi nel sistema brasiliano*, in *Novas tendências do direito processual*, 2ª edição, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1990, p. 165 s.; *I processi collettivi del consumatore nella prassi brasiliana*, in *O processo em evolução*, 2ª edição, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1998, p. 45 s.

<sup>384</sup> Dispone l'art. 52 della *Ley nacional 24.240, de defensa del usuario y del consumidor*: "Art. 52. (...) La acción corresponderá al consumidor o usuario, a las asociaciones de consumidores constituidas como personas jurídicas, a la autoridad de aplicación nacional o local y al ministerio público. El ministerio público cuando no intervenga en el proceso como parte, actuará obligatoriamente como fiscal de la ley. Las asociaciones de consumidores estarán habilitadas como litisconsorte de cualquiera de las partes. En caso de desistimiento u abandono de la acción de las referidas asociaciones legitimadas, la titularidad activa será asumida por el ministerio público".

<sup>385</sup> Dispone, infatti, l'art. 2° della *Ley 472 de 1998 (acciones populares)*: "Art. 2°. Acciones populares. Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos. Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible". Nell'art. 12 della stessa legge sono elencati i legittimati al suo esercizio: "Art. 12. Podrán ejercitar las acciones populares: (...) 4. El Procurador general de la nación, el Defensor del pueblo y los personales distritales y municipales, en lo relacionado con su competencia".

attribuisce al Pubblico Ministero, tra l'altro, la difesa della legalità democratica e degli interessi collettivi e diffusi (art. 186)<sup>386</sup>.

Come si vede, molte sono le moderne democrazie costituzionali in cui gli ordinamenti giuridici hanno conferito al Pubblico Ministero, di solito in maniera non esclusiva, accanto alle associazioni di classe o ad altri enti pubblici, la legittimazione per la difesa dei diritti fondamentali di natura collettiva o diffusa. La storia del Pubblico Ministero è molto cambiata e non si può attualmente negargli questa nuova attribuzione in considerazione della sua “storia multisecolare”<sup>387</sup>, fondata, soprattutto in Europa, sul modello napoleonico del *Parquet*. La sola attribuzione di questa funzione al Pubblico Ministero da parte di molti ordinamenti, a sé stante, non giustifica, però, sul piano della filosofia politica, l'affidamento di questo ruolo al *Parquet*. Oltre la concezione che deve avere il Pubblico Ministero nelle odierne democrazie, una vera istituzione di garanzia destinata alla tutela dei diritti fondamentali, bisogna verificare i vantaggi nell'affidargli la tutela non monopolistica dei diritti fondamentali collettivamente considerati e anche la correttezza o meno delle critiche formulate dal maestro Mauro Cappelletti.

Infatti c'è sicuramente qualche beneficio nel consegnare la tutela non monopolistica dei diritti fondamentali di natura transindividuale al Pubblico Ministero. Prima di tutto, si deve considerare che, come guardiano degli interessi sociali, il Pubblico Ministero deve agire *ex officio*, ossia, indipendentemente della provocazione o dell'istanza di qualcuno. Questo consente tra l'altro di ridurre l'ostacolo economico della tutela dei diritti transindividuali consistente nei costi, siano essi i cosiddetti “costi di informazione”, o i costi processuali che sono inerenti a un processo collettivo<sup>388</sup>.

---

<sup>386</sup> Statuisce l'art. 186 della Costituzione dell'Angola del 2010: “Ao Ministério Público compete representar o Estado, defender a legalidade democrática e os interesses que a lei determinar, promover o processo penal e exercer a acção penal, nos termos da lei, nomeadamente: (...) d) defender os interesses colectivos e difusos”.

<sup>387</sup> M. CAPPELLETTI scrisse: “L'inadeguatezza del pubblico ministero a farsi paladino, nel processo civile come pure in quello penale, di questi emergenti interessi collettivi, non può stupire. In realtà, tutta la storia multisecolare del *Parquet* è tale da far escludere la possibilità di un suo adattamento a tale nuova, estremamente importante funzione” (*Formazioni sociali e interessi di gruppo davanti alla giustizia civile*, in *Rivista di diritto processuale*, cit., p. 375)

<sup>388</sup> Nel senso del testo, osserva C. A. DE SALLES: “Alguien puede argumentar que la opción brasileña, fundamentada en la iniciativa del Ministerio Público, apenas aumenta el *free-riding*, pues impulsaría a las personas a esperar la iniciativa del órgano público, neutralizando la actuación de los propios interesados. Estos no sólo dejarían de promover acciones judiciales, como también de defender su fracción de interés ante otras instituciones sociales. Sin embargo, esta afirmación deja de considerar cuánto la actuación de oficio, prevista en nuestra legislación, contribuye para la reducción de los costos implicados en la defensa de un determinado interés, factor que, como ya se ha visto, de peso fundamental en la constitución del efecto aventón. La posibilidad de provocar individualmente una iniciativa del Ministerio Público constituye una sensible reducción de los

Sotto un altro aspetto, il Pubblico Ministero ha pure l'incarico di proteggere gli interessi delle minoranze, vale a dire, di coloro che non sono in grado di organizzarsi per promuovere un'autotutela effettiva<sup>389</sup>. Ovviamente le minoranze continuano ad avere la possibilità di auto-organizzazione per tutelare i propri diritti, ma il fatto che il Pubblico Ministero debba avere la legittimazione ad agire per tutelare i loro diritti fondamentali consente una sorta di compensazione di un possibile *deficit* organizzativo.

Quanto al problema dell'adeguatezza della rappresentanza, che di solito si verifica rispetto i cittadini e le associazioni, non ci sarà rispetto al Pubblico Ministero, considerandosi trattarsi di istituzione di garanzia destinata alla tutela degli interessi sociali. Ciononostante, ci sarà sempre la possibilità che il *Parquet* venga ad abusare del diritto di azione<sup>390</sup>. Questo tuttavia può verificarsi con qualsiasi altro legittimato: il singolo cittadino, le associazioni o le altre istituzioni pubbliche. Si deve considerare però che il rischio di abuso processuale è potenzialmente inferiore quando l'azione venga avviata da un organo il cui dovere è la difesa dei diritti fondamentali della collettività.

Un altro importante vantaggio risiede nel ridimensionamento degli organi dello Stato, diminuendo le spese risultanti dalla creazione di nuovi organi statali. Infatti, una delle critiche di Mauro Cappelletti consisteva proprio nel fatto che la creazione degli enti specializzati appesantisce lo Stato, nonostante costoro avessero la specializzazione che mancava al Pubblico Ministero<sup>391</sup>. Sicuramente, però, rendere specializzata un'istituzione già esistente ci

---

llamados costos de información, necesarios para defender judicialmente los citados intereses” (*Políticas públicas y la legitimidad para la defensa de intereses difusos colectivos*, trad. spagnola di Laila Duoun, in A. GIDI-E. FERRER MAC-GREGOR (coordinadores), *La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos. Hacia un Código modelo para Iberoamérica*, México, Porrúa-Instituto Iberoamericano de derecho procesal, 2003, p. 129-130). Nello stesso senso, O. A. GOZAINI, *La legitimación en el proceso civil*, Buenos Aires, Ediar, 1996, p. 337.

<sup>389</sup> Perfetta l'osservazione di C. A. DE SALLES: “En esa situación, la actuación del Ministerio Público tendrá el significado de proteger aquellos intereses minoritarios, con reducidas condiciones de organizarse y de llevar recursos para promover su defensa. Otros grupos minoritarios, como aquellos fundamentados en razas, orientación sexual, origen, etc., pueden incorporar valores fundamentales y perseguir objetivos sociales como la libertad, igualdad o preservación ambiental. En esas circunstancias, la iniciativa del órgano público parece no solamente adecuada, sino necesaria para contrarrestar aquella tendencia mayoritaria indicada anteriormente” (*Políticas públicas y la legitimidad para la defensa de intereses difusos y colectivos*, trad. spagnola di Laila Duoun, in A. GIDI-E. FERRER MAC-GREGOR (coordinadores), *La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos. Hacia un Código modelo para Iberoamérica*, México, Porrúa-Instituto Iberoamericano de derecho procesal, 2003, p. 130).

<sup>390</sup> Sulla possibilità di abuso processuale da parte del Pubblico Ministero nelle azioni collettive brasiliane, si veda A. ARAUJO DE SOUZA, *O abuso do direito no processo penal*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, p. 53.

<sup>391</sup> Secondo M. CAPPELLETTI, oltre l'attribuzione di legittimazione al Pubblico Ministero, “si è tentata allora un'altra soluzione: quella di istituire agenzie pubbliche specializzate, ad esempio una *Environmental Protection*

offre il vantaggio di non sovraccaricare lo Stato e, se essa è poi un'istituzione di garanzia avente come ruolo fondamentale la tutela degli interessi sociali, ne risulta un espressivo vantaggio.

L'ultima considerazione riguarda la specializzazione. Infatti, in alcune democrazie costituzionali ci sono varie sezioni del Pubblico Ministero specializzate nella tutela collettiva dei più diversi diritti fondamentali. In Spagna, per esempio, ci sono Procure in materia ambientale (*Fiscalías en materia de medio ambiente*), di protezione dei diritti degli anziani (*Fiscalías de protección y defensa de los derechos de las personas mayores*) e dei diritti degli handicappati (*Fiscalías en materia de personas con discapacidad*)<sup>392</sup>. In Brasile, ci sono Procure specializzate in materia ambientale, dei diritti dei consumatori, in materia di diritti sociali, come le Procure in materia di salute e le Procure in materia di educazione, in materia di diritti collettivi dei lavoratori (presso il Pubblico Ministero del lavoro)<sup>393</sup>, eppure di protezione del patrimonio storico e artistico<sup>394</sup>.

Si vede pertanto che la critica del grande maestro Mauro Cappelletti, per paradossale che sia, considerando la sua grandezza come comparatista, peccava di una visione ristretta alla realtà europea e statunitense, nelle quali il Pubblico Ministero rimane ancora maggiormente vincolato alla sfera penale, essendo il suo ruolo civile assai ristretto e limitato agli interventi nelle cause civili secondo la concezione di interesse pubblico risalente ai codici napoleonici. Soltanto nei suoi studi posteriori Cappelletti ha riconosciuto che lo sviluppo del Pubblico Ministero, soprattutto in Brasile, con le dovute indipendenza e specializzazione, consentirebbe

---

Agency (EPA) negli Stati Uniti, un *Ombudsman* pubblico dei consumatori in Svezia (1970) e successivamente in Norvegia (1973) in Danimarca (1975) e in Finlandia (1978), un *Director General of Fair Trading* in Inghilterra, e via esemplificando. Questa soluzione, seppure si è rivelata nell'insieme più efficace di quella di fare ricorso al Pubblico Ministero tradizionale – dato che l'ente pubblico possiede quelle conoscenze specialistiche che mancano al Pubblico Ministero – ha dimostrato tuttavia essa stessa di non essere sempre adeguata. A parte il costo di creare nuovi enti amministrativi, e così di appesantire lo Stato con una proliferazione di nuovi organi pubblici, resta che neppure questi enti riflettono pienamente la natura, collettiva ma pur sempre per lo più privatistica, degli interessi diffusi manca spesso a questi organi amministrativi quello *zelo* che è stimolato soltanto dalla presenza di un interesse personale: poiché, come due secoli fa ebbe a scrivere, con una punta di realistico scetticismo, Pietro Verri, ‘les derniers qui voyent clair les intérêts de la société sont pour l'ordinaire ceux qui sont payés pour les voir’” (*Dimensioni della giustizia nelle società contemporanee*, cit., p. 88).

<sup>392</sup> Si veda la normativa e le specializzazioni delle Procure nel sito ufficiale del Pubblico Ministero spagnolo: [http://www.fiscal.es/cs/Satellite?cid=1240559967580&language=es&pagename=PFiscal%2FPage%2FFGE\\_portadillaFiscalias](http://www.fiscal.es/cs/Satellite?cid=1240559967580&language=es&pagename=PFiscal%2FPage%2FFGE_portadillaFiscalias).

<sup>393</sup> Sul Pubblico Ministero del lavoro brasiliano si veda il sito ufficiale: <http://portal.mpt.gov.br>.

<sup>394</sup> Quanto al Pubblico Ministero brasiliano, specificamente il Pubblico Ministero della stato di Rio de Janeiro, si veda il sito ufficiale: [http://www.mp.rj.gov.br/portal/page/portal/Internet/Areas\\_de\\_Atuacao](http://www.mp.rj.gov.br/portal/page/portal/Internet/Areas_de_Atuacao).

erigerlo come uno degli attori legittimati alla difesa dei diritti fondamentali collettivamente considerati<sup>395</sup>.

Dentro questo contesto, si può affermare conclusivamente che si deve ripensare il ruolo civile del Pubblico Ministero nelle odierne democrazie costituzionali. In quanto infatti un'istituzione di garanzia che ha come funzione la difesa dell'interesse della società, deve svolgerla nell'ambito civile tutelando in maniera non esclusiva i diritti fondamentali collettivamente considerati<sup>396</sup>.

**1.2.3.3. *La non esclusività del Pubblico Ministero nella tutela dei diritti fondamentali collettivamente considerati: l'affidamento della legittimazione ad agire anche ad altre istituzioni di garanzia, alle associazioni private e ai cittadini.***

Non fa parte del gioco democratico restringere la legittimazione ad agire rispetto la difesa dei diritti fondamentali di natura collettiva o diffusa. Deve coesistere pertanto nello Stato costituzionale di diritto delle moderne democrazie una legittimazione concorrente per la tutela collettiva dei diritti fondamentali, in modo da comprendere le soluzioni pubblicistiche e anche le privatistiche. In questa maniera, devono essere legittimati i singoli cittadini, le associazioni, le agenzie pubbliche specializzate, le “autorità indipendenti”, i sindacati – relativamente ai diritti fondamentali dei suoi affiliati, come riconosciuto, per esempio, dalla Costituzione brasiliana del 1988 (art. 8°, comma III)<sup>397</sup>, dal *Code du travail* francese (art. L. 411-11) e

---

<sup>395</sup> Ha asseverato M. CAPPELLETTI quanto al Pubblico Ministero brasiliano: “È possibile peraltro che le menzionate ragioni dello scarso successo in Europa di questa soluzione, non si applichino nella stessa misura al Pubblico Ministero brasiliano, specie dopo che la sua indipendenza è stata garantita, e altresì in vista del fatto che sezioni specializzate in materia di interessi diffusi sono costituite nell'ambito degli uffici del Pubblico Ministero di varie città brasiliane. Sia ben chiaro, però, che *indipendenza* e *specializzazione* sono le due condizioni necessarie per il successo della soluzione qui considerata” (*Dimensioni della giustizia nelle società contemporanee*, cit., p. 88).

<sup>396</sup> Precise, in questo senso, le parole di J. M. DA SILVA MIGUEL: “L'attribution au ministère public de compétences en de hors du domaine pénal suppose que la primauté du droit soit garantie ainsi que le respect des droits de l'homme et d'autres principes fondamentaux qui régissent toutes les sociétés démocratiques” (*Ministère public et l'avenir: la recommandation Rec (2000) 19 et l'exemple portugais*, cit., p. 124).

<sup>397</sup> Dispone la suddetta disposizione della Costituzione brasiliana: “Art. 8°. (...) III. ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas”

anche dalla dottrina belga<sup>398</sup> – oppure qualsiasi altro organismo pubblico destinato alla tutela dei diritti fondamentali<sup>399</sup>.

L'associazionismo richiama l'ideale democratico secondo il quale gli uomini liberi sono capaci di vivere liberamente associandosi, e pure una certa traccia illuministica che idealizza una società di uomini che *contrattualmente* si mettono insieme. Infatti, nel mondo moderno, la società ogni volta si organizza di più<sup>400</sup>, nonostante qualche problema di mancato associazionismo nelle società di democrazia recente, come in Latinoamerica<sup>401</sup>, e le disparità relative al livello dell'associazionismo, come nel Nord e nel Sud d'Europa<sup>402</sup>. E non vi è dubbio sia auspicabile che la società civile sia sempre in grado di organizzarsi per tutelare i propri interessi. In questo senso, il diritto fondamentale relativo alla libertà di associazione, previsto nella maggior parte delle odierne carte democratiche, deve avere un effetto utile con riguardo alla protezione dei diritti fondamentali almeno degli associati. Sotto un altro profilo, però, non può dimenticarsi un'altra libertà che consiste precisamente nel non essere costretto ad associarsi per avere una qualsiasi tutela dalla parte delle associazioni<sup>403</sup>. Si tratta di un'altra garanzia che controbilancia il diritto di associarsi. Pur avendo un associazionismo forte e acconsentito, è sempre possibile che ci siano dei problemi rispetto all'adeguatezza della

---

<sup>398</sup> Così, ad esempio, nella dottrina belga, D. VAN RAEMDONK: “De même, dans certaines matières, les syndicats se sont vu reconnaître l'intérêt collectif pour défendre les intérêts de leurs affiliés” (*Droits de l'homme et intérêt collectif*, in T. BERNS (sous la direction de), *Le droit saisi par le collectif*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 310).

<sup>399</sup> Nel senso del testo, quanto alle diverse scelte in materia di legittimazione per la tutela dei diritti diffusi o collettivi, ha rilevato A. GIDI: “Sin embargo, estas opciones no se excluyen entre sí. Cualquiera de estas soluciones tiene ventajas e inconvenientes y un enfoque aislado no puede lograr el sistema ideal. Limitar la selección a una sola de las alternativas puede causar más perjuicios que beneficios. Amalgamar las tres opciones dando legitimación a personas así como a entidades públicas y privadas promovería aspectos positivos diluyendo problemas y riesgos” (*Acciones de grupo y “amparo colectivo” en Brasil. La protección de derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos*, trad. spagnola di Lucio Cabrera Acevedo e di Eduardo Ferrer MacGregor, in E. FERRER MAC-GREGOR (coordinador), *Derecho procesal constitucional*, tomo III, México, Porrúa, 2003, p. 2576). Si veda ancora quanto agli organismi autonomi di tutela dei diritti fondamentali in Messico, V. M. MARTÍNEZ BULLÉ GOYRI, *El procedimiento ante los organismos autónomos protectores de los derechos humanos*, in E. FERRER MAC-GREGOR (coordinador), *Derecho procesal constitucional*, tomo II, México, Porrúa, 2003, p. 1453 s.

<sup>400</sup> Ben ha notato questo mutamento A. GIDDENS: “Alcuni vedono le società contemporanee come frammentate e disorganizzate: in realtà è vero il contrario. Le persone sono molto più impegnate in gruppi o associazioni di quanto non fossero in passato. In Gran Bretagna, gli appartenenti ai gruppi di volontariato o di auto-aiuto sono venti volte di più degli iscritti ai partiti” (*Il mondo che cambia. Come la globalizzazione ridisegna la nostra vita*, cit., p. 94).

<sup>401</sup> In questo senso, J. J. LINZ-A. STEPAN, *Problems of democratic transition and consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore-London, Johns Hopkins University Press, 1996, p. 7.

<sup>402</sup> Sul tema è stato incisivo M. CAPPELLETTI: “Un aspetto desolante del divario Nord-Sud in Europa si manifesta proprio in questo campo, con particolare riguardo alle associazioni di consumatori, che purtroppo sono quasi inesistenti e inadeguatamente organizzate nei Paesi del Sud europeo” (*Dimensioni della giustizia nelle società contemporanee*, cit., nota 28, p. 89).

<sup>403</sup> La perfetta osservazione è di C. LARSEN, *Accès à la justice pour la protection collective de l'environnement*, in T. BERNS (sous la direction de), *Le droit saisi par le collectif*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 359.

rappresentanza<sup>404</sup>, vale a dire, si deve porre sempre la questione se l'associazione è in grado di agire in nome degli associati in maniera seria e onesta<sup>405</sup>, problema che deve essere controllato dal giudice in modo da non ammettere le azioni temerarie o prive di fondamento, oppure svincolate dalla protezione degli interessi sociali<sup>406</sup>. E non si può credere che i riflessi della globalizzazione permettano che la società civile possa sempre organizzarsi a tutela di se stessa, in modo pieno ed effettivo, con l'imparzialità e l'attenzione dovuta agli interessi sociali, principalmente nei confronti dei grandi attori economici<sup>407</sup>.

Così come gli Stati si sono accorti che la tutela penale dei diritti fondamentali non poteva essere lasciata ai singoli cittadini, incapaci di far fronte ai "criminali del potere", pure la tutela transindividuale dei diritti fondamentali non può essere affidata unicamente ai singoli cittadini. Questi molte volte non hanno nemmeno la consapevolezza del danno, e difficilmente saranno in grado di litigare con le grandi aziende transnazionali<sup>408</sup>. Non si deve escludere, però, che il singolo cittadino possa essere legittimato a proteggere i diritti fondamentali collettivamente considerati, quando venga dimostrata l'adeguatezza della sua rappresentanza a questo tipo di tutela<sup>409</sup>, come accade nel modello statunitense delle *class*

---

<sup>404</sup> In questo senso, E. ZACCAÏ, *Génération futures, humanité, nature: difficultés des collectifs pour la protection de l'environnement*, in T. BERNIS (sous la direction de), *Le droit saisi par le collectif*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 278.

<sup>405</sup> Su questo problema, è intervenuto il maestro M. CAPPELLETTI: "(...) quelles seront les conditions nécessaires pour qu'un sujet ou un groupement soit suffisamment représentatif d'une collectivité? En d'autres termes, quelles garanties devraient être exigées pour que l'on soit assuré qu'une partie 'idéologique' est suffisamment sérieuse, honnête, préparée, agressive dans la défense de l'intérêt collectif? Quelles sauvegardes seront nécessaires pour prévenir des négligences, des abus, des chantages?" (*La protection d'intérêts collectifs et de groupe dans le procès civil (Métamorphoses du procès civil)*, in *Revue International de Droit Comparé*, 1975, p. 595).

<sup>406</sup> Precisa su questo tema l'osservazione di C. LARSEN: "Dans ces circonstances, admettre une présomption d'intérêt à agir en matière d'environnement en faveur non seulement des associations mais aussi des particuliers conduiraient à l'engorgement, voire à la paralysie, des tribunaux, et aucun critère (objet statutaire, représentativité) ne permettrait de rejeter les recours des particuliers téméraires" (C. LARSEN, *Accès à la justice pour la protection collective de l'environnement*, in T. BERNIS (sous la direction de), *Le droit saisi par le collectif*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 367).

<sup>407</sup> Così, d'accordo con il testo, aggiunge M. DELMAS-MARTY: "Politiquement, il semble bien que l'opposabilité des droits de l'homme aux acteurs économiques sera impossible à réaliser sans la société civile. Même s'il s'agit d'une notion très polysémique, voire d'un mythe, la société, la société civile reste indispensable à la construction d'un 'tiers secteur solide e cohérent', qui permettra d'ouvrir un 'espace de confrontation'. L'idée n'est pas d'opposer la société civile aux Etats mais d'y voir plutôt, selon la formule de Patrice Meyer-Bisch, un 'milieu', à la fois un centre et un entre-deux, qui relie, plus qu'il n'oppose, la sphère privée à la sphère publique" (*Commerce mondial et protection des droits de l'homme*, in INSTITUT INTERNATIONAL DES DROITS DE L'HOMME (publication), *Commerce mondial et protection des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 16-17).

<sup>408</sup> Ben avverte M. CAPPELLETTI che "è del tutto assurdo pensare che gli schemi tradizionali del processo di parti – lo *Zweiparteinprozess* – possano consentire ad un consumatore isolato di poter far valere efficacemente i propri diritti nei confronti dei giganti dell'economia moderna" (*Dimensioni della giustizia nelle società contemporanee*, cit., p. 105).

<sup>409</sup> In questo senso, in maniera espressa, A. E. PÉREZ LUÑO: "Debe también tenerse presente que uno de los fenómenos más interesantes que registra la evolución de la titularidad de los derechos fundamentales en los



*actions*, nella cosiddetta “azione popolare” brasiliana, secondo la quale “qualsiasi cittadino è legittimato a proporre un’azione popolare che abbia come scopo l’annullamento di un atto lesivo del patrimonio pubblico o di un ente di cui lo Stato è partecipe, della moralità amministrativa, dell’ambiente e del patrimonio storico e culturale” (art. 5º, LXXIII)<sup>410</sup>, o come ha fatto la Costituzione del Paraguay, che riconosce all’art. 38 il diritto di ogni persona a reclamare, individualmente o collettivamente, per la difesa dell’ambiente, dei beni culturali, dei diritti dei consumatori e altri in relazione con la qualità della vita<sup>411</sup>.

Oltre il ruolo che deve avere il Pubblico Ministero, ci sono alcune specifiche istituzioni di garanzia che svolgono pure l’incarico di tutelare i diritti fondamentali della collettività, come l’*Ombudsman*, nelle sue più diverse concezioni, il Difensore civico, il Mediatore, il *Défenseur des droits* francese, il *Defensor del pueblo* spagnolo o il *Provedor de Justiça* portoghese.

Il presente lavoro ovviamente non ha l’obiettivo di approfondire la ricerca sull’*Ombudsman* o sulle altre istituzioni di garanzia cui obiettivo sia la protezione dei diritti fondamentali dei cittadini. Alcune osservazioni, però, si mostrano necessarie per capire se queste altre soluzioni, pur essendo valide sul piano della filosofia politica, sono le migliori sul piano della sociologia politica, vale a dire, sull’aspetto dell’effettività della tutela dei diritti fondamentali.

Una delle soluzioni pubblicistiche molto diffusa riguardante la tutela dei diritti fondamentali è l’*Ombudsman*, apparso nella Costituzione svedese del 1809<sup>412</sup>. In questa

---

últimos años es la tendencia a ampliar la legitimación estrictamente individual para la defensa de intereses *colectivos* o *difusos*. La experiencia de las décadas más recientes en materias tales como el medio ambiente, la salud o la defensa de los consumidores ha mostrado la conveniencia de reconocer a la generalidad de los ciudadanos la legitimación para defenderse de aquellas agresiones a bienes colectivos o intereses difusos que, por su propia naturaleza, no pueden contemplarse bajo la óptica tradicional de la lesión individualizada. De ahí que se tienda a postular la admisión de formas de *acción popular* como medio idóneo para superar la concepción individualista del proceso, permitiendo la iniciativa de cualquier interesado – individual o colectivo – en la protección de estos intereses.” (*Los derechos fundamentales*, cit., pp. 208-209).

<sup>410</sup> Dispone l’art. 5º, LXXIII, della Costituzione brasiliana del 1988: “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”.

<sup>411</sup> Dispone l’art. 38 della Costituzione del Paraguay: “Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a reclamar a las autoridades públicas medidas para la defensa del ambiente, de la integridad del hábitat, de la salubridad pública, del acervo cultural nacional, de los intereses del consumidor y de otros que, por su naturaleza jurídica, pertenezcan a la comunidad y hagan relación con la calidad de vida y con el patrimonio colectivo.”

<sup>412</sup> Però, come sottolinea R. GIL RENDÓN, “en 1713, el Rey de Suecia Carlos XII, que había sostenido duras batallas durante 12 años en confrontaciones bélicas con Rusia, decretó la creación de un Procurador Supremo denominado ‘*Högste Ombudsmannen*’, cuya función consistía en ejercer una vigilancia general para que se cumpliera con las leyes y reglamentos y para que los servidores públicos efectuaran sus tareas correctamente”

epoca, una peculiarità relativa a quasi tutti gli Stati nordici era l'assenza di una istituzione statale che tutelasse i diritti fondamentali attraverso il procedimento penale. Infatti, tranne la Norvegia, ove l'accusa penale è stata affidata al Pubblico Ministero (avendo, però, pure una sorta d'accusa privata) dal Codice di procedura penale del 1887, gli altri paesi nordici non avevano un Pubblico Ministero destinato alla persecuzione dei reati e all'esercizio dell'azione penale<sup>413</sup>. Non si aveva, dunque, una tradizione pubblicistica di tutela di diritti fondamentali nell'ambito penale. Con la creazione dell'*Ombudsman*, la tutela pubblicistica dei diritti fondamentali viene affermata nell'ambito extrapenale, più specificamente nei rapporti tra i cittadini e l'amministrazione e nel campo extragiudiziale<sup>414</sup>. Dopo il suo consolidamento in Svezia, il modello dell'*Ombudsman* si espande per vari paesi europei, e dopo, ha raggiunto l'America, l'Asia e l'Africa<sup>415</sup>.

Rispetto a quanto accade con il Pubblico Ministero, odiernamente la propria concezione sull'*Ombudsman* può essere adattata a una larga varietà di sistemi e di culture<sup>416</sup>, fatto che rende difficile una sua uniformazione concettuale. Tuttavia, la sua tradizionale e principale funzione riguarda le violazioni di diritti fondamentali tra lo Stato e i cittadini, a causa di una inefficiente amministrazione, e non tra i particolari<sup>417</sup>. Negli Stati di tendenza più liberale,

---

(*El Ombudsman y los derechos humanos*, in E. FERRER MAC-GREGOR (coordinador), *Derecho procesal constitucional*, tomo II, México, Porrúa, 2003, p. 1430).

<sup>413</sup> Come affermò, all'inizio del XX secolo, G. BORTOLOTTI, "nella Svezia, Danimarca e Finlandia non v'è un organismo del Pubblico Ministero propriamente detto. La persecuzione dei reati è affidata per lo più a funzionari di polizia; la rappresentanza dell'accusa nel procedimento penale viene assunta da un giudice di volta in volta incaricato, per modo che si può dire che in queste legislazioni manchi un ordinamento vero e proprio del Ministero Pubblico, come esiste negli altri Stati" (*Ministero Pubblico - materia penale*, cit., p. 558).

<sup>414</sup> Affermando il suo democratico carattere di istituzione di garanzia, ma sottolineando la restrizione dell'a sua sfera di attribuzioni all'ambito extragiudiziale, F. DURANTE afferma che l'*Ombudsman* è "una delle istituzioni nordiche più peculiari e certamente più note nella prospettiva comparata, la quale, pur svolgendo egregiamente il suo ruolo di garanzia nell'ordinamento, indirizza, in ogni caso, il suo intervento in funzione di solo stimolo nei confronti dell'amministrazione e dello stesso legislatore e, dunque, risulta perfettamente inquadrabile nell'ambito del circuito, per così dire, 'democratico' (ovvero non giudiziale) di tutela dei diritti individuali dei cittadini" (*Gli ordinamenti costituzionali nordici. Profili di diritto pubblico comparato*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 29).

<sup>415</sup> In Africa, per esempio, la Costituzione del Burundi del 2005, nel suo art. 237 ha istituito la figura dell'*Ombudsman*: "L'Ombudsman reçoit les plaintes et mène des enquêtes concernant des fautes de gestion et des violations des droits des citoyens commises par des agents de la fonction publique et du judiciaire et fait des recommandations à ce sujet aux autorités compétentes. Il assure également une médiation entre l'Administration et les citoyens et entre les ministères et l'Administration et joue le rôle d'observateur en ce qui concerne le fonctionnement de l'administration publique. L'organisation et le fonctionnement de son service sont fixés par la loi".

<sup>416</sup> C. GUY-ECABERT, *Les ombudsmans régionaux et le droit à un environnement sain. Quel habit vert pour un ombudsman régional?*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, n° 61, Bruxelles, Nemesis-Bruylant, 2005, p. 267.

<sup>417</sup> Come afferma C. GUY-ECABERT, "il ne faut tout d'abord pas oublier que l'activité de l'ombudsman ne porte que sur les conflits entre les particuliers e l'Etat et qu'il ne pourrait en aucun cas intervenir dans des conflits entre des particuliers, par exemple entre un citoyen et une entreprise voisine" (*Les ombudsmans régionaux et le droit à un environnement sain. Quel habit vert pour un ombudsman régional?*, in *Revue trimestrielle des droits*

come negli Stati Uniti, ci sono anche degli *Ombudsman* privati, come l'*Ombudsman* in materia ambientale dello Stato di New York<sup>418</sup>, o, nel Regno Unito, il *Bank Ombudsman*, relativo al settore bancario, o l'*Investment Ombudsman*, competente per le controversie tra investitori e società.

Non vi è dubbio che l'*Ombudsman* è un'importantissima istituzione di garanzia, vincolata alla tutela dei diritti fondamentali. Quanto alle sue funzioni, di solito svolge un ruolo di intermediazione, potendo spedire raccomandazioni senza carattere vincolante oppure far pubblicare un rapporto annuale o speciale<sup>419</sup>. Il suo grande strumento, dunque, non è proprio l'esistenza di una legittimazione processuale ampia di agire in giudizio, ma, invece, la sua forza di persuasione<sup>420</sup>. Ciononostante, ci sono delle ipotesi in cui si attribuisce anche all'*Ombudsman* la possibilità di avviare un'azione collettiva, come avvenuto in Svezia, con la *Lag om grupprättegång* (legge sull'azione collettiva), del 2002, relativamente ai diritti dei consumatori, avendo bisogno però di un'autorizzazione espressa del governo<sup>421</sup>; oppure la Danimarca, con la *Lov om markedsføring*, del 1994, che, ugualmente in materia di consumo,

---

*de l'homme*, n° 61, Bruxelles, Nemesis-Bruylant, 2005, p. 274). Similmente, ma con riferimento al *Parliamentary Ombudsman* della Gran Bretagna, T. PROSSER, *Administrative procedure and the protection of citizens' rights: report from the United Kingdom*, in A. MASSERA (a cura di), *Le tutele procedurali. Profili di diritto comparato*, Napoli, Jovene, 2007, p. 87. Nello stesso senso, quanto al *Ombudsman* messicano, si veda L. DE LA BARREDA SOLORZANO, *Los desafíos del Ombudsman*, in E. FERRER MAC-GREGOR (coordinador), *Derecho procesal constitucional*, tomo II, México, Porrúa, 2003, p. 1416; e R. GIL RENDON, *El Ombudsman y los derechos humanos*, cit., p. 1429.

<sup>418</sup> Relativamente al *Small Business Environmental Ombudsman* (SBEO), si può consultare *on line* [http://nylovsbiz.com/Productivity\\_Energy\\_and\\_Environmental/Environmental\\_Assistance/sb\\_compliance.asp](http://nylovsbiz.com/Productivity_Energy_and_Environmental/Environmental_Assistance/sb_compliance.asp).

<sup>419</sup> Così, C. GUY-ECABERT: "Dans les modèles proches du modèle danois, il a certes la possibilité de faire une dénonciation déclenchant une procédure disciplinaire, voire de saisir les tribunaux, en particulier les cours constitutionnelles. Ailleurs, il peut même publier les noms des employés qui se sont rendus coupables de manque de complaisance. (...) Dans la plupart des systèmes, il peut faire des recommandations à l'administration, proposer la réforme des textes législatifs ou réglementaires et publier un rapport annuel et des rapports spéciaux" (*Les ombudsmans régionaux et le droit à un environnement sain. Quel habit vert pour un ombudsman régional?*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, n° 61, Bruxelles, Nemesis-Bruylant, 2005, p. 277). Nello stesso senso, V. M. MARTÍNEZ BULLÉ GOYRI, *El procedimiento ante los organismos autónomos protectores de los derechos humanos*, in E. FERRER MAC-GREGOR (coordinador), *Derecho procesal constitucional*, tomo II, México, Porrúa, 2003, p. 1458-1459.

<sup>420</sup> Come segnala C. GUY-ECABERT, "l'essentiel de son pouvoir réside plutôt dans sa force de persuasion et dans la publicité de son action. Certains parlent joliment de son pouvoir de 'mobiliser la honte'" (*Les ombudsmans régionaux et le droit à un environnement sain. Quel habit vert pour un ombudsman régional?*, cit., p. 278).

<sup>421</sup> La *Lag om grupprättegång*, del 2002, entrata in vigore il 1° gennaio 2003, prevede, nelle sezioni 4, 5 e 6, rispettivamente, che l'azione può essere proposta nell'interesse di un gruppo di consumatori: a) da una persona fisica o giuridica che è titolare di una pretesa soggetta all'azione (azione di gruppo privata); b) da associazioni di consumatori (azione organizzata); c) oppure da una autorità pubblica (azione di gruppo pubblica), una volta autorizzata dal governo, come il *Konsumentombudsmannen*. Si veda in questo senso, P. H. LINDBLOM-R. NORDH, *La ley sueca de procedimientos de grupo*, trad. spagnola di Ángela Liliana Sánchez Rojas, in A. GIDI-E. FERRER MAC-GREGOR (coordinadores), *Procesos colectivos. La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales en una perspectiva comparada*, México, Porrúa, 2003, p. 105. Si veda ancora sul tema, soprattutto quanto al profilo storico, U. BERNITZ, *la protection des consommateurs en Suède e dans les pays nordiques*, in *Revue internationale de droit comparé*, n. 26, 1974, p. 543 s.

consente all'*Ombudsman* di rappresentare in giudizio una pluralità di consumatori<sup>422</sup>. Di fatto, l'ambito circoscritto delle sue attribuzioni (ristrette alle relazioni tra i cittadini e l'amministrazione) e la loro accentuata mancanza di poteri processuali per la tutela transindividuale dei diritti fondamentali, non gli permette un ampio contrasto nei confronti, per esempio, dei poteri privati (come le grandi industrie in materia di danni all'ambiente o ai consumatori), che è una delle più importanti espansioni del paradigma del costituzionalismo garantista che devono compiere le istituzioni di garanzia<sup>423</sup>.

Ancora nel quadro della tutela dei cittadini nei confronti della Pubblica Amministrazione, altre istituzioni di garanzia influenzate dall'*Ombudsman*, che soffrono perciò delle sue stesse limitazioni rispetto al suo ambito di attuazione, sono quelle del Mediatore e del Difensore civico. La figura del Mediatore è stata istituita in diversi paesi e la sua funzione consiste essenzialmente nel facilitare gli accordi nei rapporti tra i cittadini e l'amministrazione<sup>424</sup>. Nell'ambito dell'Unione europea c'è il Mediatore europeo al quale incombe la tutela dei diritti dei cittadini nei confronti di istituzioni ed organi comunitari<sup>425</sup>. E questa concezione si è

---

<sup>422</sup> La *Lov om markedsføring* (Legge n. 428 del 1 giugno 1994, § 28, art. 1), Legge sulle pratiche commerciali, permette al Difensore Civico (*Ombudsman*) promuovere su richiesta di ciascun consumatore coinvolto, al fine di proporre le richieste di una pluralità di consumatori in un unico giudizio, se tali consumatori hanno richieste di danni uniformi in connessione a una stessa contravvenzione a disposizione della Legge sulle pratiche commerciali. Sebbene la rappresentanza dei singoli spetti al difensore civico, che è l'unico che può materialmente agire, le parti sostanziali del giudizio sono i singoli consumatori danneggiati. Ciò fa sì che siano loro ad assumere il rischio di soccombenza in caso di sconfitta. Tale rischio ha di fatto impedito che venissero proposte azioni di questo tipo.

<sup>423</sup> Postulando un costituzionalismo di diritto privato, L. FERRAJOLI, ha affermato: "Lo stato di diritto liberale è nato sull'equivoco che l'unico 'potere' sia quello pubblico, che la sfera privata sia il regno delle 'libertà' e che quindi solo dalla sfera pubblica possono provenire le minacce alle libertà fondamentali. Ho criticato più volte queste assunzioni. I poteri privati, inclusi quei diritti-potere di tutti che sono i diritti civili di autonomia, sono non meno pervasivi, minacciosi e aggressivi per i diritti fondamentali dei poteri pubblici. Ed anch'essi vanno perciò sottoposti a regole, a limiti e a controlli, come del resto è stato fatto, ma senza un disegno costituzionale, per esempio in materia di famiglie e di lavoro" (*Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Volume II (*Teoria della democrazia*), cit., p. 84-85. Ancora sull'efficacia dei diritti fondamentali nei confronti dei privati, si veda ancora P. DE VEGA GARCÍA, *La eficacia frente a particulares de los derechos fundamentales (la problemática de la Drittwirkung der Grundrechte)*, in E. FERRER MAC-GREGOR (coordinador), *Derecho procesal constitucional*, tomo III, México, Porrúa, 2003, p. 2315 s.

<sup>424</sup> Come spiega C. GUY-ECABERT, ci sono certe differenze tra l'*Ombudsman* e il mediatore: "le médiateur se distingue par le fait qu'il a une vocation de facilitateur d'accord, tandis que l'ombudsman, à travers ses tâches de surveillance de l'Etat, peut formuler des propositions, publier le cas dans son rapport annuel ou proposer des modifications législatives ou réglementaires. Par ses tâches de surveillance, l'ombudsman est un agent de changement de l'Etat" (*Les ombudsmans régionaux et le droit à un environnement sain. Quel habit vert pour un ombudsman régional?*, cit., p. 271).

<sup>425</sup> Sul Mediatore europeo, si veda G. PIZZANELLI, *Il cittadino europeo e la difesa civica nelle prospettive di tutela procedimentale*, in A. MASSERA (a cura di), *Le tutele procedimentali. Profili di diritto comparato*, Napoli, Jovene, 2007, p. 325 s.

sparsa pure sul terreno africano, come nella recente Costituzione del Congo del 2002 (art. 164)<sup>426</sup>. Un ruolo molto simile svolge il Difensore Civico istituito dalle regioni italiane.

Ancora ispirate all'*Ombudsman*, ci sono altre istituzioni di garanzia alle quali si può conferire legittimazione ad agire per la tutela collettiva dei diritti fondamentali, come il *Défenseur des droits*<sup>427</sup>, introdotto recentemente in Francia con la revisione del luglio 2008<sup>428</sup>, il *Defensor del pueblo* previsto nella Costituzione spagnola del 1978 o il *Provedor de Justiça* portoghese, creato dalla Costituzione portoghese del 1976<sup>429</sup>. Relativamente a queste istituzioni, nonostante le loro attribuzioni a volte assai ampie, sussiste il problema del loro allontanamento dalla grande stanza di discussione e di effettiva protezione dei diritti fondamentali che è il potere giudiziario, presso il quale il Pubblico Ministero svolge, dalla sua origine, un ruolo essenziale come "organo di giustizia". Questa prossimità, se per un lato favorisce il Pubblico Ministero di fronte alla sempre crescente domanda di giustizia a lui rivolta<sup>430</sup>, non deve distanziare le altre istituzioni di garanzia della tutela dei diritti fondamentali. Considerata, tuttavia, la sua posizione di *custos societatis*, si deve permettere al Pubblico Ministero di poter sempre intervenire nelle cause collettive avviate dagli altri legittimati, oppure attuare come coadiuvante nell'ipotesi di abbandono della causa da parte

---

<sup>426</sup> Dispone l'art. 164 della Costituzione del Congo del 2002: "Le Médiateur de la République est une autorité indépendante chargée de simplifier et d'humaniser les rapports entre l'administration et les administrés".

<sup>427</sup> Con riferimento al *Médiateur de la République* e al *Défenseur des droits*, afferma Pasquale COSTANZO che "è comunque visibile l'ispirazione comune delle due *authorities* ossia l'ormai abbastanza famoso *ombudsman* di origini scandinava, anche se la nuova denominazione riecheggia molto da vicino quella del *Defensor del pueblo* spagnolo" (*La "nuova" Costituzione della Francia*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 164).

<sup>428</sup> L'art. 71-1 (introdotto dalla Legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008) della Costituzione francese dispone: "Le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public, ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences. Il peut être saisi, dans les conditions prévues par la loi organique, par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public ou d'un organisme visé au premier alinéa. Il peut se saisir d'office".

<sup>429</sup> Sulla creazione del *Provedor de Justiça* portoghese ispirata all'*Ombudsman*, osserva C. SANTOS BOTELHO: "Desde sempre e primieramente, a figura do nosso Provedor de Justiça foi inspirada no *Ombudsman* escandinavo, ao visar proteger os particulares contra actos dos poderes públicos, de forma célere e gratuita. (...) O objecto da competência do Provedor de Justiça abrange todas as 'acções ou omissões dos poderes públicos' (artigo 23º, n. 1, da CRP)" (*A tutela directa dos direitos fundamentais. Avanços e recuos na dinâmica garantística das justiças constitucional, administrativa e internacional*, Coimbra, Almedina, 2010, p. 123-125).

<sup>430</sup> In questo senso, precise le parole di J. TOUBON: "mon sentiment est que le parquet, les procureurs généraux, les procureurs, les vice-procureurs sont probablement ceux qui aujourd'hui sont les mieux à même de répondre à l'explosion de la demande de justice. Naturellement ils ne peuvent le faire que dans la mesure où ils sont et continuent à être magistrats, car la demande de justice ne s'adresse pas à une administration, elle s'adresse à une autorité, c'est le mot de la Constitution, qui est capable de faire valoir le point de vue du justiciable – au civil comme au pénal d'ailleurs. Je crois que le parquet est au coeur, en tout cas au premier rang, de la réponse à cette demande de justice" (*Quel Ministère Public dans la République? Réflexions sur les rapports entre le Parquet et le pouvoir politique*, in COUR DE CASSATION (sous l'égide de), *Quel avenir pour le Ministère Public?*, Paris, Dalloz, 2008, p. 77).

delle associazioni private oppure se la legittimazione di essa o del singolo cittadino venga a essere considerata inadeguata<sup>431</sup>.

Questa configurazione “dilatata” del Pubblico Ministero non è affatto un accidente di percorso. Molti sono i Paesi che hanno già affidato al Pubblico Ministero la tutela dei diritti fondamentali di natura collettiva o diffusa, come il Brasile<sup>432</sup>, la Spagna, o il Portogallo. Prima o poi questa concezione deve spandersi nei diversi ordinamenti<sup>433</sup> e, forse, allargarsi sotto il profilo transnazionale, considerando le sempre più costanti violazioni di diritti fondamentali di natura diffusa e collettiva a livello transnazionale<sup>434</sup> e la mancanza di un’istituzione di garanzia in grado di tutelare i diritti fondamentali di interesse collettivo a livello sovranazionale<sup>435</sup>.

---

<sup>431</sup> È la soluzione prospettata dai paragrafi 3 e 4 dell’art. 4 dell’*Anteproyecto de código modelo de procesos colectivos para Iberoamérica*: “3. El Ministerio Público, si no promoviera la acción o no interviniera en el proceso como parte, actuará obligatoriamente como fiscal de la ley”; “4. En caso de inexistencia del requisito de la representatividad adecuada, de desistimiento infundado o abandono de la acción por persona física o asociación legitimada, el juez notificará el Ministerio Público y, en la medida de lo posible, a otros legitimados adecuados para el caso a fin de que asuman, voluntariamente, la titularidad de la acción”.

<sup>432</sup> Quanto alla proliferazione, in Brasile, di Procure specializzate nella tutela dei diritti transindividuali, lo aveva già notato, all’inizio degli anni 1990, M. CAPPELLETTI: “È possibile peraltro che le menzionate ragioni dello scarso successo in Europa di questa soluzione, non si applichino nella stessa misura al Pubblico Ministero brasiliano, specie dopo che la sua indipendenza è stata garantita, e altresì in vista del fatto che sezioni specializzate in materia di interessi diffusi sono costituite nell’ambito degli uffici del Pubblico Ministero di varie città brasiliane. Sia ben chiaro, però, che *indipendenza e specializzazione* sono le due condizioni assolutamente necessarie per il successo della soluzione qui considerata” (*Dimensioni della giustizia nelle società contemporanee*, cit., p. 110).

<sup>433</sup> Riferendosi al *Parquet*, G. GIUDICELLI-DELAGÉ afferma nello stesso senso del testo che “très certainement, cete figure dilaté n’est pas un accident de parcours et qu’elle est celle qui s’imposera peu ou prou dans le systèmes nationaux. La deuxième est qu’elle n’en est pas moins une figure ‘défigurée’, qui défigure à son tour certains des principes fondamentaux de la justice pénale que reconnaissent les sociétés démocratiques, ne serait-ce que celui de la séparation des fonctions” (*Conclusion*, cit., pp. 263-264).

<sup>434</sup> Sulle violazioni transazionali di diritti fondamentali di natura diffusa o collettiva, sottolinea M. TARUFFO che “in molti casi queste controversie coinvolgono non solo interessi economici (che pure hanno una rilevanza non trascurabile), ma anche situazioni di altra natura, in cui sono in gioco beni i diritti fondamentali: che dire del lavoro minorile sfruttato da imprese italiane nel Terzo Mondo, o dell’esportazione in altri Paesi di industrie altamente inquinanti, o dello stoccaggio di rifiuti tossici all’estero, o dell’inquinamento su scala mondiale (vedi Chernobil o le varie petrolifere affondate), o della vendita internazionale di prodotti dannosi?” (*Diritti fondamentali, tutela giurisdizionale e alternative*, cit., p.199). E aggiunge: “Di fronte a questi situazioni, ma infinite altre possono essere individuate, la constatazione che si impone è che *non esistono rimedi giurisdizionali efficaci*, anzi: nella maggior parte dei casi *non esiste alcuno strumento di tutela*. Per un verso, infatti, le non molte Corti internazionali esistenti si occupano prevalentemente di altro: ad esempio, la Corte di Giustizia dell’Unione Europea si occupa di interpretazione dei trattati comunitari, e altre corti internazionali si occupano a loro volta di problemi che non interessano. La Corte Europea dei Diritti dell’Uomo agisce sul piano della tutela dei diritti fondamentali, ma con modalità ed entro limiti tali da far ritenere che essa non possa fornire risposte efficaci alle domande che si sono appena formulate” (*ivi*, p. 199).

<sup>435</sup> La mancanza di istituzioni di garanzia a livello transazionale, capaci di tutelare i diritti fondamentali transindividuali, soprattutto nel che riguarda le nuove tecnologie, fu già sottolineata da A. GIDDENS: “Attualmente non disponiamo di istituzioni che ci consentano di monitorare il cambiamento tecnologico a livello nazionale o globale. Il disastro della ‘mucca pazza’ in Gran Bretagna e altrove avrebbe potuto essere evitato se si fosse aperto un dialogo pubblico sul cambiamento tecnologico e sulle sue problematiche conseguenze” (*Il*

#### **1.2.3.4. La non essenzialità degli interventi nelle cause civili dei singoli cittadini.**

La conclusione nel senso che il Pubblico Ministero deve avere come ruolo fondamentale nell'ambito civile la tutela collettiva dei diritti fondamentali implica la non essenzialità della funzione d'intervento nelle cause civili dei singoli cittadini. Quest'obbligo di intervento, come si è visto, risale al concetto di interesse pubblico forgiato dal *Code de procédure civile* francese del 1807<sup>436</sup>. Infatti, la concezione napoleonica sul ruolo civile del *Parquet*, derivante dall'ideale individualista borghese, il quale imponeva l'esistenza di un organo dello Stato con l'incombenza di garantire la certezza del diritto, che è poi, sotto il profilo soggettivo, garanzia e certezza delle posizioni giuridiche di ognuno<sup>437</sup>. Ma questa concezione fu molto discussa in Francia nell'Ottocento. Non tutti erano d'accordo con un Pubblico Ministero destinato soltanto agli interventi, a volta sprovvisti di effettività, rivolti ai singoli cittadini o alle cause in cui fosse parte lo Stato<sup>438</sup>.

---

*mondo che cambia. Come la globalizzazione ridisegna la nostra vita*, trad. italiana di Rinaldo Falcioni, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 48-49).

<sup>436</sup> Disponeva l'art. 83 (nel *Livre II, Titre IV – De la communication au Ministère public*) del napoleonico *Code de procédure civile* del 1807: "Art. 83. Seront communiquées au procureur impérial les causes suivantes: 1° Celles qui concernent l'ordre public, l'État, le domaine, les communes, les établissemens publics, les dons et legs au profit des pauvres; 2° Celles qui concernent l'état des personnes et les tutelles; 3° Les déclinatoires sur incompétence; 4° Les réglemens de juges, les récusations et renvois pour parenté et alliance; 5° Les prises à partie; 6° Les causes de femmes non autorisées par leurs maris, ou même autorisées, lorsqu'il s'agit de leur dot et qu'elles sont mariées sous le régime dotal; les causes des mineurs, et généralement toutes celles où l'une des parties est défendue par un curateur; 7° Les causes concernant ou intéressant les personnes présumées absentes. Le procureur impérial pourra néanmoins prendre communication de toutes les autres causes dans lesquelles il croira son ministère nécessaire; le tribunal pourra même l'ordonner d'office".

<sup>437</sup> Sulla tradizionale funzione civile del *Parquet* che risale alla legislazione napoleonica, ha osservato F. SIRACUSA: "Il conte Treillard, presentando addì 12 aprile 1810 alla sessione del Corpo legislativo lo schema di legge 10 aprile 1810 sulla organizzazione dell'ordine giudiziario e l'amministrazione della giustizia, approvato addì 20 aprile 1810, così si esprimeva a proposito del Pubblico Ministero nella giustizia civile: 'La legge ha costituito il Pubblico Ministero in materia civile come protettore del debole e dell'orfanello: ei debb'essere inteso in tutte le cause dei minori, degli interdetti, degli assenti, in quelle degli ospizi, dei comuni, delle amministrazioni e in tutte quelle in cui il demanio è interessato; finalmente, non havvi accusa di organo pubblico che gli sia straniera, ed il Ministero medesimo che ricerca i misfatti ed i delitti e protegge il nostro onore e la nostra vita nelle Corti delle sedute straordinarie o speciali, garantisce anche le nostre proprietà nelle Corte civili'. In relazione a tali concetti fu prescritto in Francia l'intervento del Pubblico Ministero, sotto pena di nullità, a tutte le udienze delle Corti e dei Tribunali civili; si stabilì che il Pubblico Ministero dovesse occuparsi di tutte le questioni concernenti la giustizia civile nelle materie che, eccedendo le proporzioni del semplice interesse privato, si attengono all'ordine ed all'interesse pubblico" (*Pubblico Ministero – diritto processuale civile*, in *Nuovo digesto italiano*, Tomo X, Torino, UTET, 1938, pp. 974-975).

<sup>438</sup> Come ben ha sottolineato F. SIRACUSA, "delle menzionati attribuzioni del Pubblico Ministero la più discussa e la più discutibile era, per certo, quella concernente l'obbligo di intervenire a tutte le udienze civili dei Tribunali e delle Corti e di esprimere il parere nei casi indicati nell'art. 346 c.p.c. Già sotto l'impero del codice sardo del 1859 tale intervento ebbe molti avversari nella cattedra, nel foro e nel parlamento e le dispute risorsero più vivaci all'indomani stesso dell'entrata in vigore delle leggi di ordinamento giudiziario e di procedura civile del 1865. Mentre taluni, infatti, sostenevano che il Pubblico Ministero dovesse intervenire a tutte le udienze civili dal primo momento della istruzione fino all'ultimo istante della orale discussione e che si dovessero stendere le sue attribuzioni affidandogli la rappresentanza dello Stato nelle cause relative a tasse dirette ed indirette ed in tutte le

Infatti, intervenire in una causa, soltanto per emettere un parere consistente in una semplice opinione giuridica, non si mostra compatibile con la rilevanza di un'istituzione destinata alla tutela degli interessi della società. Il Pubblico Ministero non deve essere mai soltanto un "giureconsulto ufficiale", cui parere può in realtà venire solennemente sconsigliato dal giudice<sup>439</sup>. Pertanto, gli interventi nelle cause civili, con riguardo all'interesse pubblico, non devono essere essenziali al ruolo del Pubblico Ministero. Ovviamente i cittadini individualmente considerati, bisognosi di qualche protezione, come gli orfani o gli incapaci, devono avere un coadiuvante che possa proteggere i propri interessi, ma non il Pubblico Ministero. Questo incarico deve appartenere ad altre istituzioni di garanzia, destinate alla tutela dei singoli cittadini che abbiano bisogno di qualche assistenza<sup>440</sup>.

Così, l'unico intervento processuale che si ravvisa inerente al suo ruolo di istituzione di garanzia predisposta alla tutela collettiva dei diritti fondamentali deve essere svolto nelle azioni collettive proposte dagli altri legittimati. In questi casi, sarebbe auspicabile che il Pubblico Ministero possa sempre intervenire, considerata la sua posizione di *custos societatis*, oppure attuare come coadiuvante nell'ipotesi di abbandono della causa da parte degli altri legittimati oppure se la loro legittimazione venga ad essere considerata inadeguata<sup>441</sup>.

---

altre concernenti le amministrazioni pubbliche, nonché la consulenza legale delle amministrazioni medesime; altri, invece, ritennero che cotesto intervento non corrispondeva né ad un bisogno né ad una reale utilità dell'amministrazione della giustizia civile a cui, anzi, arrecava danno risolvendosi in una perdita di tempo incompatibile con la sollecitudine voluta nello interesse dei litiganti" (*Pubblico Ministero – diritto processuale civile*, in *Nuovo digesto italiano*, Tomo X, Torino, UTET, 1938, p. 975).

<sup>439</sup> In questo senso, hanno affermato J. VINCENT-S. GUINCHARD-G. MONTAGNIER-A. VARINARD: "Lorsqu'il intervient comme partie jointe, il n'a pas la qualité de plaideur, il n'est l'adversaire ni du demandeur ni du défendeur et il se contentera de présenter au tribunal son opinion. Il agit comme une sorte de jurisconsulte officiel ou le commissaire du gouvernement devant les juridictions administratives, en requérant dans son intervention que les juges veuillent bien se conformer à son avis, mais il est évident que le tribunal reste libre de sa décision" (*Institutions judiciaires. Organisation. Jurisdiction. Gens de justice*, 7<sup>e</sup> édition, Paris, Dalloz, 2003, p. 663).

<sup>440</sup> In Brasile, per esempio, è stata creata dalla Costituzione del 1988 la "Defensoria Pública", a cui spetta, ai sensi dell'art. 134, "fornire orientamento giuridico e difesa, in tutti i gradi di giudizio, a chi ne abbia necessità, nella forma dell'art. 5°, LXXIV".

<sup>441</sup> È la soluzione prospettata dal paragrafo 4 dell'art. 4 dell'*Anteproyecto de código modelo de procesos colectivos para Iberoamérica*: "4. En caso de inexistencia del requisito de la representatividad adecuada, de desistimiento infundado o abandono de la acción por persona física o asociación legitimada, el juez notificará el Ministerio Público y, en la medida de lo posible, a otros legitimados adecuados para el caso a fin de que asuman, voluntariamente, la titularidad de la acción".



C'è il bisogno, dunque, di rompere con la tradizione<sup>442</sup> ereditata dall'affermazione individualistica dei Codici napoleonici (civile e di procedura civile) e di rifondare un *Parquet* delle cause collettive e sociali, come un vero *custos societatis*<sup>443</sup>, anziché di mantenere lo *status quo* di un Pubblico Ministero che intervenga nelle cause dei *singoli* cittadini, in base a un concetto di *interesse pubblico* risalente all'inizio dell'Ottocento, la cui massimizzazione tende a favorire soltanto i poteri interessati a un Pubblico Ministero debole<sup>444</sup>. Ci si impone dunque di consolidare una rivoluzione nell'ambito del Pubblico Ministero che è già avvenuta da molto nel campo sociale. E come guardiano degli interessi della società deve accompagnare questa evoluzione nelle odierne democrazie costituzionali. Altrimenti, in un futuro non molto distante, rischia di vedere indebolita oppure di perdere la sua fonte di legittimazione.

#### **I.2.3.5. La necessaria soppressione della funzione di rappresentanza degli interessi dello Stato come persona giuridica.**

Come corollario dell'aggiustamento del ruolo che si deve ritenere essenziale al Pubblico Ministero come istituzione di garanzia, adeguato alle moderne e indispensabili esigenze di tutela collettiva dei diritti fondamentali, si deve ripensare la funzione che ancora qualche volta gli viene attribuita nel senso di rappresentare gli interessi dello Stato come persona giuridica. Questa funzione, una vera reminiscenza delle attività dei *procureurs du roi*, non può comparire nel ruolo del Pubblico Ministero delle moderne democrazie. Infatti, nello Stato

---

<sup>442</sup> Ancora sulle tradizioni ha osservato A. GIDDENS: "è del tutto razionale riconoscere che le tradizioni sono necessarie alla società. Non va insomma accettata l'idea illuminista secondo cui il mondo dovrebbe liberarsi del tutto dalle tradizioni: abbiamo bisogno delle tradizioni ed esse persisteranno sempre, perché danno continuità e forma alla vita. (...) Tuttavia, fa parte della vita accademica esplorare continuamente i limiti di queste tradizioni e incentivare lo scambio attivo fra esse. La tradizione può essere perfettamente difesa in modo non tradizionale e, anzi, questo dovrebbe essere il suo futuro. Rito, cerimonia e ripetizione hanno infatti un'importante funzione sociale, cosa che viene ben compresa e usata da numerose organizzazioni, stati inclusi: le tradizioni continueranno ad essere sostenute nella misura in cui potranno effettivamente essere giustificate, non in termini di rituali interni, bensì come confronto con altre tradizioni o modi di fare le cose" (*Il mondo che cambia Come la globalizzazione ridisegna la nostra vita*, cit. p. 60-61).

<sup>443</sup> Cfr. G. ASSAGRA DE ALMEIDA, *O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social*, cit., p. 29.

<sup>444</sup> Come ha affermato A. GIDDENS, "nessuna società tradizionale è mai stata del tutto tradizionale, e tradizioni e costumi sono sempre stati creati per una molteplicità di ragioni. Non dobbiamo quindi pensare che la costruzione consapevole della tradizione sia caratteristica del mondo moderno. Le tradizioni, costruite deliberatamente o meno, incorporano sempre potere: re, imperatori, preti e altri ne hanno sempre inventate su misura per i propri scopi e per legittimare il proprio potere" (*Il mondo che cambia. Come la globalizzazione ridisegna la nostra vita*, p. 56). E aggiunge: "È un mito pensare alle tradizioni come a qualcosa di difficile da cambiare. Le tradizioni evolvono nel tempo, ma possono anche essere improvvisamente alterate o trasformate; sono, se così posso dire, continuamente inventate e reinventate" (*ivi*, p. 57).

democratico di diritto non ha spazio per la tutela simultanea, dallo stesso organo, dell'interesse della società e dell'interesse dello Stato in quanto persona giuridica. Questo purtroppo avviene anche a causa dell'oscura e sormontata distinzione tra l'interesse pubblico primario e l'interesse pubblico secondario, la quale, come si è visto, rende equivoca la nozione medesima d'interesse pubblico. Il ruolo di difesa degli interessi dello stato nella qualità di persona giuridica deve essere svolto dalle avvocature statali, non essendo possibile scambiare l'interesse sociale, riguardante soprattutto la tutela dei diritti fondamentali della collettività, sia nell'ambito civile sia in quello penale, con l'interesse statale<sup>445</sup>.

E ci sono ancora alcuni ordinamenti che affidano al Pubblico Ministero la difesa degli interessi dello Stato, oppure prevedono l'intervento del Pubblico Ministero nella causa civile soltanto per avere lo Stato come una delle parti nel processo<sup>446</sup>. Sono vari gli esempi, come l'art. 73 dell'Ordinamento giudiziario italiano o l'art. 53° dello Statuto del Pubblico Ministero portoghese<sup>447</sup>.

Infatti, la nomenclatura "procuratore della repubblica", termine nato in Francia e fino ad oggi utilizzato, e che in alcuni paesi come l'Italia e il Portogallo si attribuisce al magistrato del Pubblico Ministero, rispecchia ancora l'incarico di difendere l'interesse della *res publica*, ossia non più del Principe, ma nei sistemi repubblicani, dello Stato. Con il mutamento dello Stato, dai regimi assolutisti al repubblicanesimo, si è passato dal *Procureur du roi* al *Procureur de la république*, rimanendo latente la necessità di conferirgli la difesa degli interessi statali. In Brasile, per esempio, la nomenclatura "procuratore della repubblica" esiste ancora come reminiscenza solo a livello federale. Negli stati membri, è stato da sempre usato

---

<sup>445</sup> Sulla distinzione tra l'interesse pubblico e l'interesse dello Stato, si veda, con molte precisazioni, R. UERPMANN, *Das öffentliche Interesse*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1999, p. 40 s. Più precisamente, ha sostenuto A. PIZZORUSSO: "Carattere comune alle funzioni del pubblico ministero è di essere svolte nell'interesse dello Stato-comunità e non dello Stato-persona, che è invece assistito, come vedremo, dall'Avvocatura dello Stato (anche se ciò non significa che il pubblico ministero, come il giudice, non sia qualificabile ad altri fini come un organo dello Stato-persona)" (*L'organizzazione della giustizia in Italia. La magistratura nel sistema politico e istituzionale*, seconda edizione, Torino, Einaudi, 1990, p. 161).

<sup>446</sup> Come ben ha avvertito, nella dottrina brasiliana, C. RANGEL DINAMARCO, "constitui aberração a intervenção do Ministério Público em causas nas quais é parte uma entidade estatal, só pela presença destas no processo" (*Instituições de direito processual civil*, Volume I, São Paulo, Malheiros, 2001, p. 679).

<sup>447</sup> Lo Statuto del Pubblico Ministero portoghese (Legge 60 del 1998), nel suo art. 53°, dispone: "Compete aos departamentos de contencioso do Estado: a) a representação do Estado em juízo, na defesa de seus interesses patrimoniais; b) preparar, examinar e acompanhar formas de composição extrajudicial de conflitos em que o Estado seja interessado".

il termine “*promotor de justicia*”, il quale è nettamente più adatto all’istituzione di garanzia che ha come incombenza la promozione della giustizia<sup>448</sup>.

Fortunatamente, però, nelle odierne democrazie il Pubblico Ministero si sta purificando di quest’attribuzione, allontanandosi da una funzione che non gli deve appartenere. Un esempio di questo necessario cambiamento è accaduto nell’ordinamento costituzionale boliviano relativamente alle funzioni del Pubblico Ministero. Nella Costituzione boliviana del 1967, con gli Emendamenti del 1994, accanto alla difesa degli interessi della società, tra le funzioni affidate al Pubblico Ministero compariva “la difesa degli interessi dello Stato” (art. 124)<sup>449</sup>. La Costituzione della Bolivia del 2009, tuttavia, con la chiara intenzione di sopprimere quest’attribuzione del Pubblico Ministero, l’ha esclusa espressamente, rimanendo nell’ambito delle sue attribuzioni soltanto la difesa degli “interessi generali della società” (art. 225)<sup>450</sup>. Un altro esempio si è verificato in Brasile con la costituzione del 1988, la quale ha creato le avvocature di stato, sia a livello federale sia a livello degli stati membri, abbandonando definitivamente il simultaneo ruolo che era stato assegnato al *Parquet* federale brasiliano<sup>451</sup>.

### **I.3. La caratterizzazione del Pubblico Ministero come istituzione di garanzia nell’incessante costruzione della democrazia.**

Una grande preoccupazione della dottrina oppure dei concreti ordinamenti consiste nello stabilire il potere al quale il Pubblico Ministero deve appartenere, cioè se al giudiziario o all’esecutivo. Le soluzioni offerte dai distinti ordinamenti sono le più disparate, immettendolo

---

<sup>448</sup> Già lo aveva notato P. CALAMANDREI, quando affermò: “El M.p. tiene, pues, la función específica de *poner en movimiento* a los órganos judiciales: su actividad no es jurisdicción, sino iniciativa, estímulo, impulso de la jurisdicción. También a él, como se ha observado justamente, se adaptaría perfectamente la denominación de ‘*promotor iustitiae*’, con que se designa en el proceso canónico al órgano análogo” (*Instituciones de derecho procesal civil*, Vol. II, trad. spagnola di Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, Librería El Foro, 1996, p. 431).

<sup>449</sup> Disponeva l’art. 124 della Costituzione boliviana del 1967: “El Ministerio Público tiene por finalidad promover la acción de la justicia, defender la legalidad, los intereses del Estado y la sociedad, conforme a lo establecido en la Constitución y las leyes de la República”.

<sup>450</sup> Dispone l’attuale art. 225 della Costituzione boliviana del 2009: “I. El Ministerio Público defenderá la legalidad y los intereses generales de la sociedad, y ejercerá la acción penal pública. El Ministerio Público tiene autonomía funcional, administrativa y financiera. II. El Ministerio Público ejercerá sus funciones de acuerdo con los principios de legalidad, oportunidad, objetividad, responsabilidad, autonomía, unidad y jerarquía”.

<sup>451</sup> La Costituzione brasiliana del 1988 ha creato l’Avvocatura generale dell’Unione (art. 131) e le procure degli stati (art. 132) con l’incombenza di esercitare la rappresentanza giudiziaria e la consulenza giuridica delle rispettive unità federate.

sia come integrante del potere giudiziario, come attualmente in Italia<sup>452</sup>, sia come organo della Giustizia ma sotto la dipendenza del potere esecutivo come in Germania<sup>453</sup> sia pure come un'istituzione autonoma nei confronti dei poteri, come in Brasile<sup>454</sup>. Tuttavia, la separazione dei poteri formulata da Montesquieu, nonostante la sua innegabile valenza teorica e scientifica<sup>455</sup>, non si adatta alle moderne configurazioni delle odierne democrazie costituzionali<sup>456</sup>. Infatti, i sistemi politici settecenteschi erano molto più semplici di quelli contemporanei, esistendo attualmente una complessa rete di rapporti fra le diverse specie di poteri (come per esempio tra poteri economici e poteri pubblici; tra poteri decisionali e poteri di controllo; tra poteri d'innovazione e poteri di applicazione legislativa)<sup>457</sup> o fra i pubblici poteri e le autorità di garanzia, con un'enorme e incontrollata crescita delle funzioni assunte dal potere esecutivo<sup>458</sup>.

La soluzione migliore per dare conto delle diverse funzioni che si svolgono nelle odierne democrazie è quella sostenuta da Luigi Ferrajoli che distingue tra le *funzioni di governo* e le *funzioni di garanzia*, le quali sono riconducibili alle due grandi dimensioni della fenomenologia della produzione giuridica. Le prime, le *funzioni di governo*, come espressione della sfera discrezionale "del decidibile" includono sia le funzioni legislative sia quelle governative d'indirizzo amministrativo e politico<sup>459</sup>. Le *funzioni di garanzia* a loro volta sono

---

<sup>452</sup> Nonostante, in dottrina, all'epoca dell'unità, c'era chi sosteneva che il Pubblico Ministero apparteneva al potere esecutivo. In questo senso, A. REALE, *Breve esposizione dell'origine dell'istituzione del Pubblico Ministero*, Pavia, 1849, p. 08-09.

<sup>453</sup> Sotto questo aspetto afferma M. HEGHMANN: "Dies führt zu dem dritten großem Problemfeld, das sich durch den Doppelcharakter der Staatsanwaltschaft als Justizorgan und Exekutivbehörde aufzut" (*Die processuale Rolle der Staatsanwaltschaft*, in *Goldammer's Archiv für Strafrecht*, Heidelberg, R. v. Decker, 2003, p. 441). Nello stesso senso, H. HENRION-N. SALDITT, *Le ministère public allemand, une institution ambivalente*, in C. LAZERGES (sous la direction de), *Figures du parquet*, Paris, PUF, 2006, p. 31.

<sup>454</sup> Considerando il Pubblico Ministero brasiliano un organo *sui generis*, F. DE MELO-FOURNIER, *Le parquet brésilien entre sens et contrasens*, in C. LAZERGES (sous la direction de), *Les figures du parquet*, Paris, Puf, 2006, p. 204.

<sup>455</sup> Per un particolare sviluppo storico-scientifico della dottrina di Montesquieu, si veda R. L. BLANCO VALDÉS, *Il valore della Costituzione. Separazione dei poteri, supremazia della legge e controllo di costituzionalità alle origini dello Stato liberale*, trad. italiana di Antonella Salerno, Padova, Cedam, 1997.

<sup>456</sup> Quanto al tema, in concordanza col testo, M. TROPER: "La separazione dei poteri è quindi molto cambiata. Se vi è specializzazione degli organi, non si colloca all'interno delle grandi funzioni, legislativa, esecutiva e giurisdizionale; non si cerca l'indipendenza nell'irrevocabilità e non si insegue più il sogno impossibile di realizzare un equilibrio fra potere legislativo e potere esecutivo" (*Le nuove separazioni dei poteri*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2007, p. 57).

<sup>457</sup> Cfr. L. FERRAJOLI, *Pincipia juris. Teoria del diritto e della democrazia. I. Teoria del diritto*, cit., p. 870.

<sup>458</sup> Si veda sul tema, nella dottrina americana, C. M. HARDIN, *The separation of powers needs major revision*, in R. A. GOLDWIN-A. KAUFMAN (editors), *Separations of power – Does it still work?*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Researches, 1986, p. 90 s.

<sup>459</sup> Avverte però L. FERRAJOLI: "Non esiste, infatti, un'istituzione unitaria identificabile con la Pubblica amministrazione. E le funzioni amministrative non formano un sistema di funzioni omogenee. Come si è detto nel § 12.6, esse sono *funzioni amministrative di governo* ove siano ancorate al semplice rispetto delle norme sostanziali che ne regolano l'esercizio (T12.54); ma consistono in *funzioni amministrative di governo* ove siano vincolate alla loro *applicazione sostanziale* (T12.53) e perciò all'accertamento dei presupposti da esse

istituite a tutela della sfera vincolata “dell’indecidibile” e includono, oltre che la funzione giudiziaria, le funzioni di controllo e le funzioni di garanzia primaria dei diritti fondamentali<sup>460</sup>. E non a caso, la formulazione montesquieuiana tendeva a concepire il giudiziario non come un potere, ma come una funzione<sup>461</sup>.

Secondo la concezione ferrajoliana, le funzioni di governo e le funzioni di garanzia vengono rispettivamente svolte dalla correlativa bipartizione delle pubbliche istituzioni: le *istituzioni di governo* e le *istituzioni di garanzia*, le quali hanno distinte fonti di legittimazione. Per le istituzioni di governo la fonte di legittimazione è la rappresentanza politica, ossia la volontà popolare che si esprime attraverso l’elezione politica dei rappresentanti e il principio di maggioranza. Per le istituzioni di garanzia, la fonte di legittimazione consiste diversamente nella soggezione soltanto alla legge e nell’accertamento della verità<sup>462</sup>. Queste ultime, poi, sono ancora suddivise in considerazione delle garanzie a esse imposte in istituzioni di garanzia *primarie*, deputate alla diretta tutela e soddisfazione delle garanzie primarie, sia alla garanzia negativa dei diritti di libertà che alla garanzia positiva dei diritti sociali (come per esempio le scuole, gli ospedali e gli enti di assistenza e previdenza), e istituzioni di garanzia *secondarie*, destinate all’accertamento o alla riparazione delle violazioni delle garanzie primarie – come per esempio le funzioni che vengono esercitate da giudiziario e dal pubblico ministero.

Le istituzioni di garanzie hanno un decisivo ruolo nell’incessante lotta alla costruzione della democrazia<sup>463</sup> e devono essere predisposte secondo i diritti da tutelare<sup>464</sup>. Infatti, essendo

---

prestabiliti” (*Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Volume II (*Teoria della democrazia*), cit., p. 205).

<sup>460</sup> Ecco la tesi sostenuta da L. FERRAJOLI: “Le funzioni di governo disegnano lo spazio della politica, i cui parametri di valutazioni sono l’efficienza e l’utilità, per gli interessi generali, dei risultati ottenuti. Le funzioni di garanzia corrispondono invece allo spazio della giurisdizione e dell’amministrazione vincolata, i cui criteri di valutazioni sono la correttezza e la fondatezza degli accertamenti dei loro presupposti legali e l’effettività degli adempimenti richiesti” (*Principia juris. Teoria del diritto e della democrazia. 1. Teoria del diritto*, cit., p. 872).

<sup>461</sup> Secondo M. A. CATTANEO, lo stesso Montesquieu aveva già sottolineato che il potere giudiziario in verità si trattava di una funzione: “Abbiamo visto prima che Montesquieu dichiara essere il potere giudiziario ‘in qualche modo nullo’; la frase viene ripetuta successivamente: ‘Des trois puissances dont nous avons parlé, celle de juger est en quelque façon nulle. Il ne reste que deux...’” (Montesquieu, XI, 6, p. 401). L’insistenza di Montesquieu su questa affermazione dimostra che si tratta di un punto che egli ritiene particolarmente importante. Se i veri poteri dello Stato, in senso politico, sono due (i poteri legislativo ed esecutivo), ne segue che il potere giudiziario non è un potere in senso politico, ma è essenzialmente una funzione, una funzione molto importante e delicata” (*Il liberalismo penale di Montesquieu*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2000, p. 35).

<sup>462</sup> Così, L. FERRAJOLI, *Principia juris. Teoria del diritto e della democrazia. 1. Teoria del diritto*, cit., p. 876.

<sup>463</sup> Ancora una volta le parole di A. GIDDENS: “Nulla si ottiene senza lottare. In particolare, l’avanzamento della democrazia è qualcosa per cui vale la pena battersi e che può essere raggiunto. Il nostro mondo mutevole e sfuggente non necessita di meno governo, ma di più governo – e questo solo le istituzioni democratiche possono garantirlo” (*Il mondo che cambia. Come la globalizzazione ridisegna la nostra vita*, cit., p. 98-99).

i diritti fondamentali (diritti civili, politici, di libertà e sociali) la sostanza della democrazia nelle sue possibili forme (democrazia civile, politica, liberale, sociale), non è concepibile che in una vera democrazia non ci siano istituzioni vincolate alla tutela dei diritti fondamentali. Se il governo è *per il popolo* – non come un macrosoggetto, ma nel senso dell’insieme degli individui in carne ed ossa – non si può lasciarlo privo di garanzie<sup>465</sup>. E le istituzioni di garanzia costituiscono anche un attore essenziale per fare fronte alle sfide risultante della globalizzazione<sup>466</sup>, tutelando i diritti fondamentali nei confronti dei poteri selvaggi, siano quelli economici, politici o criminali.

In questa maniera, fissato il ruolo che, sul piano della *filosofia politica*, deve essere considerato come essenziale al Pubblico Ministero nelle odierne democrazie costituzionali, non si deve avere la grande e consueta preoccupazione di immetterlo nell’ambito del potere giudiziario o del potere esecutivo. Si deve altresì concepirlo come una vera *istituzione di garanzia (secondaria)*<sup>467</sup>, nella precisa formulazione di LUIGI FERRAJOLI, dovendo “garantire parimenti i diritti fondamentali di tutti” e “accertare e sanzionare gli atti invalidi o illeciti dei titolari dei pubblici poteri, i quali equivalgono agli spazi illegittimi della politica”<sup>468</sup>. E la sua fonte di legittimazione non è la contingente volontà popolare, ma la volontà popolare che espressa nella legge, e perciò la ‘verità giuridica’ dei presupposti delle azioni (penali o civili) che ne sono esercizio. E come istituzione di garanzia il pubblico ministero, con le attribuzioni che gli devono essere affidate, avrà la possibilità di diventare un agente di trasformazione della realtà<sup>469</sup>, rendendo possibile le implementazioni delle politiche pubbliche<sup>470</sup> destinate a

---

<sup>464</sup> Come ben sottolinea U. ALLEGRETTI, “il punto di partenza deve essere l’elementare riconoscimento della necessità dell’esistenza di funzioni e istituzioni corrispondenti ai diritti da affermare. Esse, come sempre per questioni organizzative, devono essere strumentali e proporzionate rispetto ai fine da curare; quindi non possono essere pensate a sé e per sé, né partire da se stesse, ma devono essere strettamente in funzione dei diritti da servire” (*Diritti e Stato nella mondializzazione*, seconda edizione, Troina, Città Aperta, 2002, p. 261).

<sup>465</sup> Così, A. BRANCACCIO, *Giustizia e democrazia*, in *Cassazione penale*, 1990, p. 518.

<sup>466</sup> Quanto alla necessità di istituzione, e del loro rimodellamento, per far fronte alla globalizzazione, lo aveva già intuito A. GIDDENS: “L’impotenza che proviamo non è segno di fallimento individuale, ma riflette l’inadeguatezza delle nostre istituzioni: è necessario ricostruire quelle che abbiamo, o crearne di nuove, perché la globalizzazione non è un incidente nelle nostre vite di sempre. È il cambiamento delle condizioni stesse della nostra esistenza” (*Il mondo che cambia. Come la globalizzazione ridisegna la nostra vita*, cit., p. 31).

<sup>467</sup> Questa è la tesi che è stata sostenuta da L. FERRAJOLI: “La tesi che intendo proporre alla discussione è perciò che queste nuove funzioni consentono oggi, alla riflessione teorica, di prefigurare il pubblico ministero quale istituzione di garanzia di beni, diritti e interessi fondamentali: quale organo pubblico, dunque, investito di un ruolo che si aggiunge alle tradizionali funzioni dell’accusa penale e che anche su questa retroagisce connotandole in senso garantista” (*Per un pubblico ministero come istituzione di garanzia*, in *Questione giustizia*, n. 01, Milano, Franco Angeli, 2012, p. 35).

<sup>468</sup> Cfr. L. FERRAJOLI, *Pincipia juris. Teoria del diritto e della democrazia. 1. Teoria del diritto*, cit., p. 876.

<sup>469</sup> Come ha sottolineato nella dottrina brasiliana M. PEDROSO GOULART, “il Pubblico Ministero deve far parte della “parcela das organizações autônomas responsáveis pela elaboração, difusão e representação dos valores e interesses que compõem uma concepção democrática de mundo e atuam no sentido da transformação da

dare effettività ai diritti fondamentali, soprattutto quelli di natura sociale, rendendo pieno l'ideale democratico<sup>471</sup>.

Come si è visto, nel secondo dopoguerra, molte delle nuove costituzioni rigide europee hanno avuto la preoccupazione di rimuovere gli aspetti illiberali e repressivi, concepiti in una cultura e in un quadro normativo di stampo autoritario e antigarantista. Lo stesso si è verificato nell'America latina, dopo il crollo di varie dittature alla fine del XX secolo. In questo contesto, le costituzioni – chiamate da Luigi Ferrajoli di *costituzioni di terza generazione*<sup>472</sup> – hanno sviluppato il ruolo garantista della sfera pubblica, introducendo una lunga serie di garanzie e, allo stesso tempo, hanno rafforzato ed esteso l'elenco delle attribuzioni del Pubblico Ministero soprattutto relativamente alle svariate funzioni non legate alla giustizia penale<sup>473</sup>, soprattutto per quel che riguarda la tutela degli interessi sociali, i quali vengono tradotti come i diritti fondamentali collettivamente considerati, come i cosiddetti diritti diffusi e collettivi.

Essendo pertanto il pubblico ministero un'istituzione intrinseca alla concezione della democrazia costituzionale, ci si impone un ripensamento del suo ruolo all'altezza delle

---

realidade.” (*Missão institucional do Ministério Público*, in *Revista do Ministério Público do Estado de Pernambuco*, Vol. 3, Recife, 2000, p. 22).

<sup>470</sup> Su questo aspetto affermò R. MARTÍNEZ DALMAU: “Pocas dudas caben acerca de la importancia constitucional del Ministerio Fiscal, un órgano que, al tiempo que colabora a la realización de la justicia desde la misma aparición del sistema acusatorio, en muchos países sirve para la implementación de políticas públicas.” (*Aspectos constitucionales del Ministerio Fiscal*, cit., p. 21).

<sup>471</sup> In questo senso, J. P. DIAS: “O Ministério Público, seja em que país for, é um actor fundamental na promoção da democracia e dos direitos dos cidadãos, que ganha uma particular importância num momento de grande erosão das conquistas de cidadania na modernidade. Assim, perante um crescente aumento das desigualdades sociais, em que os direitos são violados constantemente, a existência de um ‘protagonista’ com as características que detectámos, nos países seleccionados, é um elemento fundamental para a defesa da legalidade, a promoção do acesso ao direito e à justiça e o aprofundamento dos sistemas democráticos.” (*Introdução*, in *O papel do Ministério Público. Estudo comparativo dos países latino-americanos*, Coimbra, Almedina, 2008, p. 26).

<sup>472</sup> Ecco l'osservazione del maestro L. FERRAJOLI: “Uno sviluppo delle istituzioni di garanzia si è invece verificato in taluni ordinamenti dell'America latina grazie a quello che chiamerò il *costituzionalismo di terza generazione*. Fino a qualche decennio fa i Paesi dell'America latina sono stati subalterni alle culture europea e statunitense: hanno copiato le loro costituzioni da quella degli Stati Uniti e i loro codici da quelli europei. Oggi quel rapporto si è capovolto. Le nuove costituzioni latino-americane, nate o riformate dopo la fine delle dittature militari come radicali ‘mai più’ alla perdita delle libertà e della democrazia, segnano l'inizio di una terza fase del costituzionalismo, dopo la prima fase, sette- e ottocentesca delle costituzioni liberali e flessibili, e la seconda delle costituzioni rigide del secondo dopoguerra come quella italiana, quella tedesca e quella spagnola, che hanno arricchito il catalogo dei diritti con una lunga serie di diritti sociali.” (*Per un pubblico ministero come istituzione di garanzia*, in *Questione giustizia*, n. 01, Milano, Franco Angeli, 2012, p. 32).

<sup>473</sup> Già nel 1969, vaticinava C. ROXIN, ravvisando il futuro del Pubblico Ministero: “Empero, el tiempo de su realización todavía en todos los puntos con su función vinculada al Estado de derecho y sus funciones político-sociales, que abarcan desde combatir el delito hasta la resocialización del delincente, serán pronto todavía más completas que lo que han sido hasta ahora.” (*Posición jurídica e tareas futuras del ministerio público*, cit., p. 57).

odierne democrazie, nel senso della sua predisposizione alla tutela degli interessi sociali<sup>474</sup>, e pertanto di un ruolo attivo nella difesa dei diritti fondamentali collettivamente considerati. Dall'altra parte, come si è visto, bisogna eliminare dal suo ruolo funzioni che non rientrano nella tutela degli interessi sociali, ma anzi si riferiscono a un superato concetto di '*interesse pubblico o generale*', quale la difesa degli interessi dello Stato in quanto persona giuridica e l'intervento come *custos legis* nelle cause dei singoli cittadini. In questo contesto, una importante attribuzione che si inserisce nella funzione di garanzia che deve essere affidata al pubblico ministero consiste proprio in una proposizione fatta da Hans Kelsen<sup>475</sup>, nel senso dell'esistenza di un difensore della costituzione, cioè, un Procuratore generale presso la Corte costituzionale con l'obiettivo di avviare *ex officio* il controllo accentrato sulla costituzionalità delle leggi<sup>476</sup>, come hanno fatto la Costituzione portoghese del 1976 (art. 281 comma 2, "e")<sup>477</sup> e la Costituzione brasiliana del 1988 (art. 103, comma VI)<sup>478</sup>. Si tratta infatti di un'importantissima innovazione riguardanti le possibili incostituzionalità per attuazioni del legislatore. E ammettendo inoltre questi due ordinamenti la cosiddetta "azione di incostituzionalità per omissione", che rende possibile colmare le lacune relative alla mancata

<sup>474</sup> In questo senso, G. GIUDICELLI-DELAGE: "La mise en exergue, dans les nouvelles démocraties, du visage libéral du parquet gardien des acquis démocratiques et contrôleur des pouvoirs – que cette mise en exergue soit celle du droit ou qu'elle soit simplement souhaitée – apparaît, en effet, dans les discours, comme une *condition* pour rejoindre le camp de la démocratie. Autrement dit, dans les représentations de l'état de droit qu'offrent ces nouvelles démocraties, la figure du ministère public contrôleur s'impose comme une nécessité. Mais ce que montrent également les représentations des nouvelles démocraties, c'est que le visage libéral du ministère public n'est qu'un élément de la conception démocratique qui suppose d'être assorti d'une garantie judiciaire. (...) Cette image, que renvoient les représentations des nouvelles démocraties de ce que serait le modèle démocratique de la figure du parquet – gardien des acquis démocratiques mais dont tous les actes devraient être soumis au contrôle du juge – n'est pourtant pas la réplique parfaite de celle que renvoient les représentations et pratiques des plus anciennes démocraties, qui, n'ayant guère besoin de donner des gages à la différence des autres, jouent de manière plus insidieuse des deux visages du parquet – la France notamment – ou n'appliquent, mais avec des degrés d'intensité variable selon le pays, qu'imparfaitement le contrôle des pouvoirs (qu'il soit, dans son champ, partiel, ou, dans son étendue, plus formel que substantiel)." (*Conclusion*, cit., p. 261).

<sup>475</sup> Questa è stata la proposta di H. KELSEN: "Un istituto del tutto nuovo, ma che meriterebbe la più seria considerazione, sarebbe quello di un difensore della costituzione presso il tribunale costituzionale che, a somiglianza del pubblico ministero nel processo penale, dovrebbe introdurre d'ufficio il procedimento del controllo di costituzionalità per gli atti che ritenesse irregolari. Il titolare di una simile funzione dovrebbe avere evidentemente le più ampie possibili garanzie d'indipendenza sia nei confronti del governo che del parlamento. Per ciò che concerne i ricorsi contro le leggi, sarebbe di estrema importanza attribuire il diritto di proporli anche ad una minoranza qualificata del parlamento." (H. KELSEN, *La garanzia giurisdizionale della costituzione*, trad. italiana a cura di Carmelo Geraci, in *Id.*, *La giustizia costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1981, p.196).

<sup>476</sup> Sull'esistenza di un procuratore generale presso la Corte costituzionale come hanno fatto alcuni paesi L. FERRAJOLI afferma che "si tratta di innovazioni di grande portata, che completano e rafforzano enormemente l'efficienza e l'effettività del sistema delle garanzie costituzionali secondarie, di fatto assai parziale in ordinamenti come quello italiano che prevedono soltanto il controllo incidentale di costituzionalità sollecitato da un giudice nel corso di un processo" (*Per un pubblico ministero come istituzione di garanzia*, cit., p. 36).

<sup>477</sup> Dispone l'art. 281, comma 2, e, della Costituzione portoghese del 1976: "Podem requerer ao Tribunal Constitucional declaração de inconstitucionalidade ou ilegalidade, com força obrigatória geral: (...) e) o Procurador-geral da República".

<sup>478</sup> L'art. 103, comma VI, della Costituzione brasiliana del 1988 dispone: "Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: (...) VI – o Procurador-geral da República".



attuazione del legislatore, si permette al pubblico ministero, relativamente ai diritti fondamentali, promuovere sia la rimozione delle antinomie sia l'implementazione delle lacune.

Non vi è dubbio pertanto che il Pubblico Ministero è un'istituzione di garanzia essenziale alla costruzione e all'affermazione della democrazia. Per questo motivo i regimi dittatoriali, consapevoli delle potenzialità del Pubblico Ministero, si sono accorti di alcune possibilità: il suo annientamento con la soppressione delle sue garanzie; il suo uso strategico in beneficio del potere; oppure una sottile combinazione di annichilamento e di uso ingegnoso del *Parquet*. Così, alcune dittature hanno preferito un Pubblico Ministero debole, togliendo le sue garanzie e le sue più importanti attribuzioni (come per esempio nella dittatura dell'Iran<sup>479</sup>); altre, invece, hanno dato predilezione a un *Parquet* onnipotente, un braccio armato del sistema, in modo che le persecuzioni penali rappresentassero la forza del regime, come l'antigarantistica e onnipotente *Prokuratura* russa<sup>480</sup>. Il fascismo italiano, a sua volta, ha saputo combinare sia l'eliminazione delle garanzie del Pubblico Ministero, sia l'uso di quest'istituzione a favore del potere dittatoriale<sup>481</sup>.

---

<sup>479</sup> Si veda in questo senso, quanto all'Iran, P. POURZAND, *Le Ministère Public en Iran. La plume est servie, mais... la parole aussi*, in C. LAZERGES (sous la direction de), *Figures du Parquet*, Paris, Puf, 2006, p. 221.

<sup>480</sup> Con riferimento alla sorveglianza esercitata dalla *Prokuratura* russa relativamente a molti settori della vita pubblica, segnala Nadine MARIE-SCHWARTZENBERG: "Cette surveillance s'étend à tous les domaines de la vie publique, depuis la surveillance de l'exécution des lois par l'ensemble des ministères et administrations, en passant par le respect des droits et libertés de l'homme et du citoyen, par la surveillance qui s'exerce tout au long du procès proprement dit et au-delà, puisqu'elle couvre également l'exécution des lois par les organes d'application des peines et par l'administration pénitentiaire, tant dans les centres de détention provisoire que dans les lieux de privation de liberté." (*La Prokuratura de Russie entre stagnation et évolution*, cit., p. 177).

<sup>481</sup> L. VIOLANTE ci mostra un quadro di come veniva concepito e organizzato il pubblico ministero quando della caduta del fascismo: "Al momento della caduta del fascismo l'esecutivo, attraverso il ministro della Giustizia, disponeva di diversi mezzi di controllo sulla magistratura: a) il pubblico ministero dipendeva dal ministro della Giustizia, disegnato nella *Relazione all'ordinamento giudiziario* del 1941 come 'Capo Supremo della Amministrazione giudiziaria e politicamente responsabile del buon ordine e del regolare funzionamento dell'Amministrazione stessa'; b) Il pubblico ministero era obbligato ad agire di fronte a ogni notizia di reato; ma poteva decidere di archiviare autonomamente senza il controllo del giudice istruttore; questa procedura trasformava la formale obbligatorietà stabilita dal codice in sostanziale discrezionalità; c) Il ministro della Giustizia avviava il processo disciplinare e irrogava le sanzioni. Su ordine del ministro, il procuratore generale presso la Corte di Cassazione svolgeva le indagini (...); d) Il ministro della Giustizia orientava l'intervento dei pubblici ministeri e, più raramente, dei giudici, inviando circolari e persino specifiche direttive su singoli processi; e) L'inamovibilità era prevista solo per i giudici, salvo esigenze di servizio; i pubblici ministeri, invece, potevano essere spostati da una sede all'altra su semplice disposizione del ministro." (*Magistrati*, Torino, Einaudi, 2009, p. 18-19).

### I.3.1. Pubblico Ministero, tutela dei diritti fondamentali e dimensioni della democrazia.

Come si è visto, il Pubblico Ministero deve essere caratterizzato come una istituzione di garanzia essenziale alla costruzione della democrazia, avendo come attributo che contraddistingue il suo ruolo fondamentale il fatto di essere deputato alla tutela degli interessi sociali. Ovviamente il diritto positivo non implica affatto la democrazia, potendo accadere che esso sia sommamente antidemocratico e ingiusto. Tuttavia, la democrazia implica necessariamente il diritto<sup>482</sup>, e soprattutto i diritti fondamentali<sup>483</sup>. Questi ultimi, a sua volta hanno come uno degli organi deputati alla loro tutela l'istituzione di garanzia conosciuta come Pubblico Ministero. C'è dunque un nesso razionale – teorico, metateorico e pratico –, come si cercherà di dimostrare, tra il Pubblico Ministero, la democrazia e i diritti fondamentali<sup>484</sup>.

Due sono infatti le dimensioni della democrazia, quella *formale* e quella *sostanziale*, identificate e approfondite da Luigi Ferrajoli<sup>485</sup>. La dimensione *formale*, come di solito viene concepita la democrazia, secondo il significato etimologico della parola, identifica il *chi* (il popolo o i suoi rappresentanti) e il *come* (il suffragio universale e la regola della maggioranza) relativamente alle assunzioni delle decisioni pubbliche<sup>486</sup>. La dimensione *sostanziale* della

---

<sup>482</sup> L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Volume II (*Teoria della democrazia*), cit., p. 16.

<sup>483</sup> Si veda sul tema M. A. GARRETÓN, *Os direitos humanos nos processos de democratização*, in E. JELIN-E. HERSHBERG (organizadores), *Construindo a democracia: direitos humanos, cidadania e sociedade na América Latina*, trad. portoghese di Ana Luiza Pinheiro, São Paulo, Edusp, 2006, p. 71 s.

<sup>484</sup> Si veda nella dottrina brasiliana, H. NIGRO MAZZILI-L. H. DE CASTRO MARQUES, *Ministério Público: direitos civis, sociais e políticos – uma prática*, São Paulo, OEA, 1990; C. AIDA SILVA, *Justiça em jogo: novas facetas da atuação dos Promotores de justiça*, São paulo, Edusp-Fapesp, 2001, p. 29 s.

<sup>485</sup> Si veda sul tema, L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Volume II (*Teoria della democrazia*), cit., p. 13 s.

<sup>486</sup> Già N. BOBBIO ci aveva dato una “definizione procedurale, o formale, di democrazia”, “caratterizzata da un insieme di regole (primarie o fondamentali) che stabiliscono *chi* è autorizzato a prendere le decisioni collettive e con quali *procedure*” (*Il futuro della democrazia*, terza edizione, Torino, Einaudi, 1995, p. 04). Lo stesso autore aveva identificato, con un approccio un po’ diverso, le suddette dimensioni: “Il discorso sul significato di democrazia non può dirsi concluso se non si dà conto del fatto che oltre alla democrazia come forma di governo di cui sinora si è parlato, vale a dire come insieme di istituzioni caratterizzate dal tipo di risposta che viene dalle due domande «Chi governa?» e «Come governa?», il linguaggio politico moderno conosce anche il significato di democrazia come regime caratterizzato dai fini o valori alla cui attuazione un determinato gruppo politico tende ed opera. Il principio di questi fini o valori, che viene addotto per contraddistinguere non più soltanto formalmente ma anche contenutisticamente un regime democratico da un regime non democratico, è l’uguaglianza, beninteso non l’uguaglianza giuridica che è stata introdotta nelle Costituzioni liberali anche quando non erano ancora formalmente democratiche, ma l’uguaglianza sociale ed economica (al meno in parte).” (*Stato, governo, società. Frammenti di un dizionario politico*, seconda edizione, Torino, Einaudi, 1995, p. 140), però, ha affermato che “una democrazia perfetta dovrebbe essere insieme formale e sostanziale. Ma un regime di questo genere appartiene sino ad ora al genere dei futuribili.” (*ivi*, p. pp. 149-150). Si veda ancora sul tema, H. KELSEN, *La democrazia*, trad. italiana di Giorgio Melloni, Bologna, Il Mulino, 1998, p. 141 s. Per

democrazia a sua volta riguarda la *sostanza* delle decisioni, sia i limiti fondamentali corrispondenti ai diritti individuali, siano essi di libertà o di autonomia (il *che cosa* non si deve decidere), sia i vincoli fondamentali corrispondenti ai diritti sociali (il *che cosa* si deve decidere o non si può non decidere), gli uni e gli altri imposti, secondo il modello della democrazia costituzionale, sia ai diritti-poteri dell'autonomia privata sia ai poteri rappresentativi dell'autonomia politica<sup>487</sup>. Non a caso queste due dimensioni della democrazia vengono ancorate ad altrettante classi di diritti fondamentali: i *diritti formali* di autonomia, che garantiscono la *forma* democratica delle decisioni (i diritti *civili* nella sfera privata del mercato e i diritti *politici* nella sfera pubblica della politica) e i cosiddetti *diritti sostanziali* che assicurano la sostanza della democrazia (i diritti *di libertà* e i diritti *sociali*). Ne risulta una configurazione della democrazia costituzionale come un modello normativo articolato in più dimensioni, corrispondenti ad altrettante classi di diritti fondamentali: la *democrazia civile*, salvaguardata dalle garanzie dei diritti civili; la *democrazia politica*, assicurata dalle garanzie dei diritti politici; la *democrazia liberale* o *liberal-democrazia*, assicurata dalle garanzie dei diritti di libertà; la *democrazia sociale*, rassicurata dalle garanzie dei diritti sociali<sup>488</sup>.

I diritti fondamentali rappresentano la base dell'uguaglianza nella dimensione *sostanziale* della democrazia, sia relativamente ai diritti di libertà, i quali richiedono un passo in dietro

---

l'approfondimento svolto da L. FERRAJOLI, si veda soprattutto *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Volume II (*Teoria della democrazia*), cit., p. 17 s.

<sup>487</sup> L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Volume II (*Teoria della democrazia*), cit., p. 18 s. Già N. BOBBIO, senza fare riferimento a una dimensione sostanziale della democrazia, aveva identificato "una terza condizione" alla sua definizione: "Peraltro, anche per una definizione minima di democrazia, com'è quella che accolgo, non basta né l'attribuzione del diritto di partecipare direttamente o indirettamente alla presa di decisioni collettive a un numero molto alto di cittadini né l'esistenza di regole di procedura come quella di maggioranza (o al limite di unanimità). Occorre una terza condizione: occorre che coloro che sono chiamati a decidere o eleggere coloro che dovranno decidere siano posti di fronte ad alternative reali e siano messi in condizioni di poter scegliere tra l'una e l'altra. Affinché si realizzi questa condizione occorre che ai chiamati a decidere siano garantiti i cosiddetti diritti di libertà, di opinione, di espressione della propria opinione, di riunione, di associazione, ecc., i diritti sulla base dei quali è nato lo stato liberale ed è stata costruita la dottrina dello stato di diritto in senso forte, cioè dello stato che non solo esercita il potere *sub lege*, ma lo esercita entro i limiti derivati dal riconoscimento dei diritti cosiddetti 'inviolabili' dell'individuo" (*Il futuro della democrazia*, cit. p. 06). Lo stesso autore ha tuttavia usato l'espressione *democrazia sostanziale* in un altro senso: "Accanto alla nozione procedurale di democrazia, prevalente nella teoria politica occidentale e nell'ambito della '*political science*', si è venuto diffondendo nel linguaggio politico contemporaneo un altro significato di democrazia che comprende forme di regime politico, come quelle dei paesi socialisti o dei paesi del Terzo Mondo, specie africani, in cui non vigono, o non sono rispettate anche quando vigono, alcune o tutte le regole per cui si chiamano democratici ormai per lunga tradizione i regimi liberal-democratici e i regimi social-democratici. Per evitare confusione tra due significati così diversi dello stesso termine, è invalso l'uso di specificare il concetto generico di democrazia con un attributo qualificante, e così si chiama, ad es., 'formale' la prima e 'sostanziale' la seconda." (*Democrazia*, in N. BOBBIO-N. MATTEUCCI (a cura di), Torino, Utet, 1976, p. 305).

<sup>488</sup> Così, L. FERRAJOLI, *Poteri selvaggi. La crisi della democrazia italiana*, Roma-Bari, Laterza, 2011, p. 11.

dello Stato, nel senso della non interferenza nelle libertà dei cittadini, che con riguardo ai diritti sociali, che richiedono l'attuazione dello Stato con la riduzione o l'eliminazione delle disuguaglianze. E infatti, l'uguaglianza è tanto più importante quanto più radicali sono le differenze. In questa maniera, lo Stato non può essere ancora inteso come il terribile Leviatano<sup>489</sup>, ma, anzi, come responsabile della propulsione e dell'implementazione delle politiche pubbliche relative all'effettività dei diritti fondamentali, soprattutto quelli sociali<sup>490</sup>. E si può dire ancora che i diritti fondamentali sono contromaggioritari<sup>491</sup> perché a nessuna maggioranza è lecito disporre dei diritti fondamentali e delle libertà e qualunque maggioranza deve soddisfare gli obblighi risultanti dai diritti sociali. E in questo contesto si può dire ugualmente che le istituzioni di garanzia, come il Pubblico Ministero, sono anche esse antimaggioritarie, perché garantendo parimenti i diritti fondamentali di tutti, riguardano il popolo intero, non già quale rappresentanza della sua maggioranza, ma quale insieme di tutte le persone che lo compongono<sup>492</sup>. In qualunque maniera, i membri del Pubblico Ministero, ma anche gli altri titolari di pubbliche funzioni e di istituzioni di garanzie, devono adottare un "punto di vista esterno", nel senso, da un lato, della gestione del potere non come fine a se stesso ma come strumento di tutela e di soddisfazione dei diritti fondamentali; dall'altro, della consapevolezza dei suoi margini irriducibili di illegittimità giuridica e politica a causa dell'immane divario tra dover essere normativo ed essere effettivo<sup>493</sup>.

---

<sup>489</sup> Letteralmente, W. HASSEMER, *Erscheinungsformen des modernen Rechts*, Frankfurt am Main, Vittorio Klostermann, 2007, p. 106.

<sup>490</sup> <sup>490</sup> In questo senso nella dottrina brasiliana, tra gli altri, G. DE ASSIS RODRIGUES, *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática*, Rio de Janeiro, Forense, 2002, p. 91; R. DE CAMARGO MANCUSO, *Ação civil pública como instrumento de controle judicial das chamdas políticas públicas*, in É. MILARÉ (coordinador), *Ação civil pública. Lei 7.347/85 – 15 anos*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2001, p. 707 s.; P. C. PINHEIRO CARNEIRO, *Ministério Público: conquistas e desafios*, in *revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 3, jan./jun. 1996, p. 165; E. SANTOS DE CARVALHO, *Ação civil pública: instrumento para a implementação de prestações estatais positivas*, in *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 20, jul./dez. 2004, p. 67 s.

<sup>491</sup> Così, L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali*, in E. VITALE (a cura di), *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, terza edizione, Roma-Bari, Laterza, 2008, p. 19. Preciso, in questo senso, G. BINENBOJM: "Por evidente, nenhuma maioria legislativa poderá deliberar contra os direitos humanos, não apenas em virtude de sua previsão expressa no texto constitucional, mas sobretudo em função de seu papel decisivo para a existência da própria democracia. Com efeito, uma democracia só pode ser verdadeiramente considerada o governo segundo a vontade do povo se os cidadãos são tratados com igual respeito e consideração. As 'condições democráticas' são, assim, os direitos fundamentais, reconhecidos pela comunidade política sob a forma de princípios, sem os quais não há cidadania em sentido pleno, nem verdadeiro processo político deliberativo. Os direitos fundamentais são, portanto, uma exigência democrática antes que uma limitação à democracia." (*Direitos humanos e justiça social: as idéias de liberdade e igualdade no final do século XX*, in *Revista de direito da Associação dos procuradores do novo Estado do Rio de Janeiro*, vol. XII, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2003, p. 85).

<sup>492</sup> Cfr. L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Volume I (*Teoria del diritto*), cit., p. 877.

<sup>493</sup> L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, cit., pp. 987-988.

Se in un dato ordinamento, tuttavia, non si attribuisce al Pubblico Ministero la tutela dei diritti fondamentali di natura collettiva o diffusa, questo per se non snaturerà la sua essenza come istituzioni di garanzia. Neppure se non gli è affidato il coordinamento delle indagini preliminari o se l'azione penale pubblica esercitata dal Pubblico Ministero convive con differenti forme di accuse private o di azioni penali popolari. Ovviamente, uno snaturamento eccessivo del Pubblico Ministero, che venga a spogliarlo della tutela degli interessi sociali, ossia, dei diritti fondamentali della collettività, condurrà certamente alla sua squalifica come istituzione di garanzia. Questo pertanto il motivo secondo il quale si mostra rilevante tracciare un ruolo fondamentale del Pubblico Ministero, che sia valido, pur soltanto sul piano della filosofia politica, per le odierne democrazie costituzionali.

E senza la precisazione di questo ruolo che si deve considerare fondamentale, come una sorta di *minimo comune denominatore* del *Parquet*, sarebbe impossibile esaminare e approfondire un'importante funzione del Pubblico Ministero, quale sia, un contrasto effettivo ed equilibrato alla criminalità organizzata, che costituisce l'oggetto del III capitolo di questo lavoro. Prima, però, si deve, nel prossimo capitolo, cercare di capire che cos'è la criminalità organizzata e come il suo incessante sviluppo rappresenta una vera minaccia al godimento dei diritti fondamentali e per conseguenza alla propria democrazia.

### **I.3.2. L'indipendenza del Magistrato del Pubblico Ministero.**

Essendo il Pubblico Ministero un'istituzione di garanzia che pertanto deve essere autonoma nei confronti dei poteri politici, sembra scontato avvertire che, per svolgere il suo ruolo in maniera piena, sia nell'ambito criminale sia in quello civile, si mostra indispensabile sia il Magistrato del Pubblico Ministero effettivamente indipendente, senza sottoporsi a una subordinazione gerarchica sul piano funzionale<sup>494</sup>, neppure una qualche sorta di

---

<sup>494</sup> In questo senso, J.-P. JEAN, *Le modèle du magistrat du Ministère Public en Europe: un professionnel impartial*, cit., p. 90; F. TULKENS, *L'apport de la Convention européenne des droits de l'homme*, in COUR DE CASSATION (sous l'égide de), *Quel avenir pour le Ministère Public?*, Paris, Dalloz, 2008, p. 94. La Raccomandazione 2000/19 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sul Pubblico Ministero ha sottolineato che "les membres du ministère public doivent bénéficier de l'indépendance ou de l'autonomie nécessaire à l'exercice de leur action e notamment pouvoir agir quels que soient les intérêts en cause 'sans ingérence injustifiée' de la part de tout autre pouvoir, qu'il s'agisse de l'exécutif ou du législatif mais aussi du pouvoir économique e du pouvoir local." (Recommandation n° 2000/19 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur le ministère public, 6 oct. 2000, Comm. du point 11).

subordinazione politica sul piano esterno<sup>495</sup> sia relativamente al Ministro della Giustizia o ad altre autorità. Indipendenza pertanto come eternità al sistema politico e più in generale a ogni sistema di poteri, siano essi poteri privati, economici, politici o criminali, insomma, tutti i *poteri selvaggi*<sup>496</sup> che possono mettere a repentaglio l'intero edificio della democrazia costituzionale.

Infatti, l'autorità che ha il compito di avviare l'azione penale non può subire delle influenze esterne di nessuna natura, sia della politica sia delle potenti organizzazioni criminali. Si richiede pertanto indipendenza di fronte alla criminalità politica (i cosiddetti "crimini del potere")<sup>497</sup> e alla criminalità organizzata (i poteri criminali), ma anche relativamente ai poteri economici. E quanto a questi ultimi si può verificare una vera impotenza della politica nei suoi confronti, con una evidente lacuna derivata dall'assenza di un diritto pubblico all'altezza di questi poteri selvaggi.

Così come la fonte di legittimazione della giurisdizione risiede nell'imparziale accertamento della verità processuale<sup>498</sup>, lo stesso vale per la fonte di legittimazione etico-politica delle funzioni del Pubblico Ministero, giacché pure il *Parquet* esercita un'attività cognitiva e investigativa. In questo modo, così come il potere giudiziario è un *potere-sapere*<sup>499</sup>, il Pubblico Ministero è nello stesso senso un'*istituzione-sapere* e, quanto maggiore il suo sapere, di conseguenza maggiore, proporzionalmente, sarà la sua legittimazione. Così come per la giurisdizione, il consenso maggioritario o l'investitura rappresentativa nulla

---

<sup>495</sup> A proposito, già nel 1981, la Raccomandazione della Commissione delle Nazioni Unite "indipendenza della giustizia e diritti dell'uomo" aveva sottolineato la necessità di indipendenza funzionale dei procuratori "dont le courage et la conscience avec lesquels ils s'acquittent de leur devoir professionnel sont indispensables (...) pour garantir la justice, la liberté et le respect de la légalité, ainsi que la protection des droits de l'homme dans toute la société" (Recommandation de la Commission de l'ONU "indépendance de la justice et droits de l'homme", Titre VIII, art. 29, publiée in G.P. 1981, 25-26 avril 1981, p. 21).

<sup>496</sup> L'espressione costituisce il titolo dell'opera di L. FERRAJOLI, *Poteri selvaggi. La crisi della democrazia italiana*, Roma-Bari, Laterza, 2011.

<sup>497</sup> Sulla "criminalità del potere" si veda P. GREEN-T. WARD, *State crime. Governments, violence and corruption*, London, Pluto Press, 2004.

<sup>498</sup> Come ci insegna L. FERRAJOLI, "il vincolo della verità processuale è anche la principale fonte di legittimazione esterna, o etico-politica o sostanziale del potere giudiziario: il quale, diversamente da ogni altro potere pubblico, non ammette una legittimazione di tipo rappresentativo o consensuale, ma solo una legittimazione di tipo razionale e legale, proprio per il carattere cognitivo dei fatti e ricognitivo della loro qualificazione giuridica richiesto alle motivazioni degli atti giurisdizionale." (*Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, cit., p. 553). Nello stesso senso, M. TARUFFO, *Leggendo Ferrajoli: considerazioni sulla giurisdizione*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 634.

<sup>499</sup> In questo senso l'affermazione di L. FERRAJOLI: "Con una formula sintetica si può dire che il giudizio penale – come de resto ogni attività giudiziaria – è un 'sapere-potere', cioè una combinazione di conoscenza (*veritas*) e di decisione (*auctoritas*)." (*Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, cit., p. 18).

aggiungono alla legittimazione del Pubblico Ministero<sup>500</sup>, dato che né la volontà o l'interesse generale né qualsiasi altro principio di autorità possono rendere vero ciò che è falso o falso ciò che è vero. In questa maniera, il giudice deve essere in grado di condannare quando tutti vogliono l'assoluzione oppure, nel senso contrario, essere in grado di assolvere quando l'intera opinione pubblica vuole la condanna. E lo stesso vale per il Pubblico Ministero, la cui indipendenza deve permettergli di avviare l'azione (penale o civile) che gli è affidata nella difesa degli interessi sociali quando tutti vogliono il proscioglimento o l'archiviazione oppure, nel senso opposto, non agire quando lo vuole l'intera opinione pubblica. Il Pubblico Ministero, essendo indipendente, non deve cercare consenso oppure temere il dissenso. Deve essere in grado di avviare una azione penale o, per esempio, una *class action* quando l'intera opinione pubblica vuole la sua inazione o, al contrario, richiedere l'archiviazione pure quando il senso comune vuole una sua attività commissiva. Dall'altra parte, deve essere in grado di poter non avviare l'azione penale contro un cittadino, o ancora, una *class action* contro un'azienda o contro la pubblica amministrazione, soltanto perché ciò corrisponde alla volontà o al desiderio della maggioranza<sup>501</sup>. Per questo, costituisce un vero paradosso della democrazia<sup>502</sup> l'elezione dei membri del Pubblico Ministero, i quali, per eleggersi o rieleggersi, devono cercare di convincere gli elettori rispetto alla loro legittimazione. Negli Stati Uniti, per esempio, molti candidati alla carica di *public prosecutor*, oltre a fare compagna elettorale con finanziamenti privati provenienti di aziende multinazionali<sup>503</sup>, per ottenere il consenso maggioritario, divulgano nei suoi siti di campagna su Internet le condanne a morte o all'ergastolo che sono riusciti a ottenere.

Soltanto, pertanto, un Pubblico Ministero indipendente, senza sottoporsi ad una qualche sorta di subordinazione politica sul piano esterno sarà possibile caratterizzarlo come un'istituzioni di garanzia autosufficiente e capace di tutelare in maniera effettiva e ampia i

---

<sup>500</sup> Rispetto all'elettività del giudice, ha sottolineato M. TARUFFO: "Sul fatto che l'elettività del giudice non risolve il problema (ed anzi ne crei molti altri sul piano dell'indipendenza e dell'imparzialità del giudice stesso) si può senz'altro concordare, così come si può concordare che il giudice non ha – e non ne ha alcun bisogno – alcuna legittimazione politica." (*Leggendo Ferrajoli: considerazioni sulla giurisdizione*, cit., p. 639). Si veda ancora sul tema, con alcuni riferimenti storici rispetto ai sistemi di elezione dei giudici negli Stati Uniti e nella Francia rivoluzionaria, P. ROSANVALLON, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil, 2008, p. 245 s.

<sup>501</sup> Come ben ha affermato L. FERRAJOLI, "nessuna maggioranza, per quanto schiacciante, può rendere legittima la condanna di un innocente o sanare un errore commesso ai danni di un solo cittadino. E nessun consenso politico – del parlamento, o della stampa, o dei partiti o della pubblica opinione – può surrogare la prova mancante di un'ipotesi accusatoria" (*Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, cit., p. 553).

<sup>502</sup> In questo, F. VARESE, *Mafie in movimento. Come il crimine organizzato conquista nuovi territori*, trad. italiana di Daria Cavallini, Torino, Einaudi, 2011, p. 265.

<sup>503</sup> SI veda sul tema l'articolo di Marcello Foa, intitolato *Usa, si può comprare il giudice*, disponibile on line sul sito Internet <http://www.ilgiornale.it/news/usa-si-pu-comprare-giudice.html>.

diritti fondamentali, nell'incessante costruzione della democrazia. Infatti, un'istituzione di garanzia sottoposta alla pressione politica sicuramente perderà la sua oggettività, la sua efficacia e la sua adeguatezza per tutelare i diritti fondamentali dei cittadini. In questo senso, un ammirevole esempio di garanzia di indipendenza del Pubblico Ministero rispetto al potere esecutivo si può trovare nella Costituzione brasiliana del 1988, la quale determina debba costituire "reato di responsabilità" del Presidente della Repubblica gli atti che minaccino il libero esercizio delle attribuzioni del Pubblico Ministero (art. 85, II)<sup>504</sup>.

L'indipendenza del Magistrato del Pubblico Ministero, però, non significa che non possa avere un qualche assoggettamento a certi provvedimenti organizzativi riguardanti l'uniformità e l'omogeneità dell'attuazione del *Parquet*<sup>505</sup>, oppure una qualche sorta di dipendenza inerente all'organizzazione degli uffici che non risulti in una massima gerarchizzazione, come occorre nelle procure specializzate sotto la direzione di un procuratore capo, come per esempio la Procura Nazionale Antimafia italiana. La connaturale indipendenza del magistrato del Pubblico Ministero, che deve essere inerente alla figura allargata di *Parquet* che ci si propone, non è incompatibile anche con un suo effettivo controllo sia interno che esterno<sup>506</sup>, soprattutto sull'aspetto disciplinare. Anzi è innata alle istituzioni democratiche, soprattutto quelle deputate alla tutela dei diritti fondamentali, l'esistenza di uno o più organi di controllo, come nel caso del Pubblico Ministero e del Giudiziario i cosiddetti Consigli Superiori della Magistratura<sup>507</sup>.

---

<sup>504</sup> Dispone l'art. 85, II, della Costituzione brasiliana del 1988: "São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: (...) II. o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação".

<sup>505</sup> Come afferma F. DE MELO-FOURNIER, "cette indépendance interne accrue doit être appréciée avec modération, puisque, poussée à l'extrême, elle peut entraîner comme 'effets pervers' une discontinuité dans l'action de l'institution. Il est évident que si les procureurs de la République, au nom de leur indépendance, divergeaient fondamentalement dans l'exercice de leurs fonctions, l'institution serait affaiblie par le manque de clarté, de transparence caractérisant ses activités dans leur ensemble" (*Le parquet brésilien entre sens et contrasens*, cit., p. 205).

<sup>506</sup> Come ha segnalato G. GIUDICELLI-DELAGE, "si la figure dilatée du parquet devait devenir le modèle, la sauvegarde des valeurs démocratiques imposerait donc que le gardien soit judiciairement gardé, le décideur judiciairement contrôlé, et que ces gardes et contrôles ne soient pas de pure formalité ou régularité" (*Conclusion*, in C. LAZERGES (sous la direction de), *Figures du parquet*, Paris, Puf, 2006, p. 264). In maniera approssimativa, R. PARIZOT, afferma: "Un contrôle du ministère public sans remise en cause de son indépendance est donc possible" (*Au nom de l'indépendance: le ministère public en Italie*, in C. LAZERGES (sous la direction de), *Figures du parquet*, Paris, Puf, 2006, p. 112).

<sup>507</sup> In Brasile, con l'emendamento costituzionale n. 61 del 2009 sono stati creati il "Conselho Nacional de Justiça" e il "Conselho Nacional do Ministério Público" (artt. 103-B e 130-A della Costituzione del 1988).



### **I.3.3. Le espansioni del paradigma del costituzionalismo garantista e del ruolo del Pubblico Ministero nelle odierne democrazie.**

Come le istituzioni di garanzia devono tutelare parimenti i diritti fondamentali dei cittadini si impone un vero ripensamento degli assetti istituzionali esistenti in modo da favorire una maggiore effettività dei diritti, in maniera tale che le espansioni del ruolo delle istituzioni di garanzia accompagnino le altrettante espansioni del paradigma del costituzionalismo garantista sia a livello interno che internazionale.

Nell'evoluzione della funzione di garanzia *giurisdizionale* si sono verificate delle espansioni legate sia alle espansioni della legalità che dei poteri, soprattutto i poteri privati. Si è avuta dapprima una notevole espansione della giurisdizione amministrativa; e poi, con la creazione dello Stato costituzionale di diritto, della giurisdizione costituzionale. L'allargamento della giurisdizione si è verificata pure con riguardo agli ordinamenti multilivello, come la Corte de Giustizia dell'Unione europea, la Corte Penale Internazionale e la Corte europea dei diritti dell'uomo. Si può constatare pertanto che a ogni espansione della legalità deve corrispondere un'espansione della giurisdizione.

Pure il Pubblico Ministero, come istituzione di garanzia ritenuta essenziale alle odierne democrazie, ha visto spandersi il suo ruolo, in conformità con gli allargamenti del paradigma del costituzionalismo garantista<sup>508</sup>. Il ruolo del Pubblico Ministero si è allargato, infatti, in tre direzioni: 1) verso un pubblico ministero centrato sulla difesa degli interessi sociali e, dunque, dei diritti fondamentali di natura collettiva o diffusa, tra questi i diritti fondamentali sociali (all'istruzione, alla sussistenza, alla salute ecc.), ma anche quelli di natura politica, civile e di libertà; 2) verso un pubblico ministero che, nella difesa degli interessi sociali, possa contrastare non solo i poteri pubblici, come la "criminalità del potere", ma anche i selvaggi poteri privati, vale a dire, l'assolutismo dei poteri economici e imprenditoriali (come per esempio, le grandi industrie che producono danni all'ambiente, ai consumatori ecc.) e i poteri criminali come per esempio le organizzazioni mafiose; 3) verso l'istituzione di un pubblico

---

<sup>508</sup> Queste sono le tre espansioni del paradigma del costituzionalismo garantista identificate da Luigi Ferrajoli: "Il futuro della democrazia costituzionale è dunque affidato all'allargamento del suo tradizionale paradigma liberale e statocentrico – concepito a tutela dei soli diritti civili e di libertà, declinato quale sistema di limiti ai soli poteri pubblici ed ancorato ai soli confini dello Stato-nazione – in una triplice direzione: a) innanzitutto a garanzia di tutti i diritti fondamentali, non solo dei diritti di libertà ma anche dei diritti politici e sociali; b) in secondo luogo nei confronti di tutti i poteri, non solo di quelli pubblici ma anche di quelli economici e privati; c) in terzo luogo a tutti i livelli, non solo del diritto statale ma anche del diritto internazionale" (L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Volume II (*Teoria della democrazia*), cit., p. 83).

ministero, oltre che statale, concepito come istituzione di garanzia a livello transnazionale, come ha fatto il Trattato di Roma, nell'istituire una Procura presso la Corte penale internazionale, oppure il Trattato di Lisbona, che ha previsto la creazione della Procura europea. Oltre la funzione penale transnazionale si deve ancora ravvisare la possibilità di un'attuazione transazionale nell'ambito civile nel caso delle violazioni transnazionali di diritti fondamentali di natura diffusa o collettiva<sup>509</sup>.

Non si deve infatti concepire il *Parquet* confinato alla sola tutela penale dei diritti fondamentali, con il coordinamento delle indagini preliminari e con la titolarità dell'azione penale ancorata al principio di obbligatorietà. Il Pubblico Ministero come istituzione di garanzia deve essere in grado di tutelare tutti i diritti fondamentali collettivamente considerati (i diritti civili, di libertà, politici e sociali). Nonostante la preminenza della tutela dei diritti di libertà e sociali, non si deve dimenticare la necessità di tutelare i diritti fondamentali di natura civile e politica. Così, sono assai importanti le procure specializzate nella tutela dei diritti collettivi e diffusi dei consumatori<sup>510</sup>, riguardanti i diritti fondamentali di natura civile, come quelle esistenti in Brasile, eppure il Pubblico Ministero con funzioni elettorali, predisposto alla tutela dei diritti fondamentali di natura politica dei cittadini e alla regolarità delle elezioni nei confronti dei poteri economici, come per esempio prevede la Costituzione del Panama del

---

<sup>509</sup> Sulle violazioni transazionali dei diritti fondamentali di natura diffusa o collettiva, M. TARUFFO sottolinea che “in molti casi queste controversie coinvolgono non solo interessi economici (che pure hanno una rilevanza non trascurabile), ma anche situazioni di altra natura, in cui sono in gioco beni i diritti fondamentali: che dire del lavoro minorile sfruttato da imprese italiane nel Terzo Mondo, o dell'esportazione in altri Paesi di industrie altamente inquinanti, o dello stoccaggio di rifiuti tossici all'estero, o dell'inquinamento su scala mondiale (vedi Chernobil o le varie petrolifere affondate), o della vendita internazionale di prodotti dannosi?” (*Diritti fondamentali, tutela giurisdizionale e alternative*, cit., p.199). E aggiunge: “Di fronte a questi situazioni, ma infinite altre possono essere individuate, la constatazione che si impone è che *non esistono rimedi giurisdizionali efficaci*, anzi: nella maggior parte dei casi *non esiste alcuno strumento di tutela*. Per un verso, infatti, le non molte Corti internazionali esistenti si occupano prevalentemente di altro: ad esempio, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea si occupa di interpretazione dei trattati comunitari, e altre corti internazionali si occupano a loro volta di problemi che non interessano. La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo agisce sul piano della tutela dei diritti fondamentali, ma con modalità ed entro limiti tali da far ritenere che essa non possa fornire risposte efficaci alle domande che si sono appena formulate” (*ivi*, p. 199).

<sup>510</sup> Nella dottrina portoghese, si veda J. PIRES CARDOSO ALVES, *O Ministério Público e a protecção dos consumidores*, in SINDICATO DOS MAGISTRADOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO (coordenador), *O Ministério Público. A responsabilidade comunitária da Justiça. O papel do Ministério Público*, Lisboa, SMMP, 2008, p. 191 s.

1972 (art. 138)<sup>511</sup> e la legislazione brasiliana (art. 72 della Legge complementare 75 del 1993)<sup>512</sup>.

Pure a livello internazionale ci sono importanti istituzioni di garanzia *giurisdizionali*, come la Corte europea dei diritti umani, la Corte interamericana dei diritti dell'uomo e la Corte africana dei diritti dell'uomo<sup>513</sup>. Significativa, anche in questo campo, è la Costituzione brasiliana del 1988, la quale all'art. 7 delle Disposizioni transitorie impegna il Brasile a "propugnare la costituzione di un tribunale internazionale per la tutela dei diritti umani". Così come la giurisdizione si è allargata a livello transnazionale, lo stesso si è verificato con il Pubblico Ministero, con la previsione di due procure transnazionali: la Procura presso la Corte penale internazionale, istituita dal Trattato di Roma<sup>514</sup> e che è stata attuata; e la Procura europea, la cui creazione è stata autorizzata dal Trattato di Lisbona<sup>515</sup>, la quale, nonostante la sua importanza, non è ancora stata concretizzata. In questa maniera, quest'iniziale espansione del Pubblico Ministero a livello transnazionale costituisce un punto di partenza per rimediare alla mancanza di istituzioni di garanzia a livello internazionale<sup>516</sup> e anche una forma di

---

<sup>511</sup> L'art. 138 della Costituzione del Panama prevede come funzioni della *Fiscalía electoral*: "1. Salvaguardar los derechos políticos de los ciudadanos; 2. Vigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos en lo que respecta a los derechos y deberes políticos electorales; 3. Perseguir los delitos y contravenciones electorales; 4. Ejercer las demás funciones que señale la Ley".

<sup>512</sup> Dispone l'art. 72 della Legge complementare 75 del 1993: "Compete ao Ministério Público Federal exercer, no que couber, junto à Justiça Eleitoral, as funções do Ministério Público, atuando em todas as fases e instâncias do processo eleitoral. Parágrafo único. O Ministério Público Federal tem legitimação para propor, perante o juízo competente, as ações para declarar ou decretar a nulidade de negócios jurídicos ou atos da administração pública, infringentes de vedações legais destinadas a proteger a normalidade e a legitimidade das eleições, contra a influência do poder econômico ou o abuso do poder político ou administrativo".

<sup>513</sup> Sull'istituzione e sul funzionamento della Corte africana dei diritti dell'uomo, si veda M. MUBIALA, *La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples: mimétisme institutionnel ou avancée judiciaire?*, in *Revue générale de droit international public*, Tome 102, Paris, A. Pedone, 1998, p. 765 s.

<sup>514</sup> Lo Statuto di Roma della Corte penale internazionale dispone nel suo art. 42, paragrafo 1: "L'Ufficio del Procuratore opera indipendentemente in quanto organo distinto nell'ambito della Corte. Esso è incaricato di ricevere le comunicazioni ed ogni informazione debitamente valutata relativa ai reati di competenza della Corte, di esaminarle, di condurre le inchieste e di sostenere l'accusa dinanzi alla Corte. I membri di questo Ufficio non sollecitano né agiscono su istruzioni provenienti da fonti esterne". Sull'indipendenza e sulla responsabilità della Procura presso la Corte penale internazionale, si veda A. ROST-G. RUEGENBERG, „*The independence and accountability of the Prosecutor of a Permanent International Criminal Court*“, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 111. Band, Berlin-New York, De Gruyter, 1999, p. 297 s. E ancora, M. JACQUELIN: *Le Bureau du procureur près la Cour pénale internationale, enfant d'une métamorphose*, in C. LAZERGES (sous la direction de), *Figures du parquet*, Paris, Puf, 2006, p. 242 s.

<sup>515</sup> Dispone il paragrafo 4 dell'art. 86 del TFUE: "Il Consiglio europeo può adottare, contemporaneamente o successivamente, una decisione che modifica il paragrafo 1 allo scopo di estendere le attribuzioni della Procura europea alla lotta contro la criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale, e che modifica di conseguenza il paragrafo 2 per quanto riguarda gli autori di reati gravi con ripercussioni in più Stati membri e i loro complici. Il Consiglio europeo delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo e previa consultazione della Commissione".

<sup>516</sup> Come ha segnalato L. FERRAJOLI, "è infatti l'assenza di queste funzioni e di queste istituzioni di garanzia a livello globale problema, la vera, grande lacuna dell'odierno diritto internazionale." (*Costituzione e globalizzazione*, in M. BOVERO (a cura di), *Il futuro di Norberto Bobbio*, Roma-Bari, Laterza, 2011, p. 127). Nello stesso senso, J. HABERMAS, *Vergangenheit als Zukunft*, Zürich, Pendo Verlag, 1990, pp. 32-33.

assecondare l'ideale della “democrazia democratizzante”, come ha suggerito Anthony Giddens, nel senso di rendere la democrazia transnazionale<sup>517</sup>.

---

<sup>517</sup> Così, afferma A. GIDDENS: “Nei paesi democratici c'è bisogno di un approfondimento della democrazia stessa, nel senso di quella che chiamerò *democrazia democratizzante*. La democrazia deve anche diventare transnazionale: abbiamo insomma bisogno di democratizzare al di là – come pure al di qua – del livello nazionale. Un'era globalizzante richiede risposte globalizzanti, e questo riguarda la politica come qualsiasi altra area.” (*Il mondo che cambia. Come la globalizzazione ridisegna la nostra vita*, cit., p. 92). Lo aveva proposto ugualmente anche N. BOBBIO, in *Il futuro della democrazia*, cit., p. IX. Si veda ancora sul tema, L. BONANATE, *Internazionalizzare la democrazia dei diritti umani*, in E. VITALE (a cura di), *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, terza edizione, Roma-Bari, Laterza, 2008, p. 261 s.

## CAPITOLO II. LA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA COME MINACCIA ALLE DIMENSIONI FORMALE E SOSTANZIALE DELLA DEMOCRAZIA.

### II.1. L'evoluzione storica della criminalità organizzata.

È un fatto assai ovvio che la criminalità cambi a seconda delle diverse forme di organizzazioni sociali e delle epoche storiche e che può essere realizzata da singole persone o da più individui che, per diverse ragioni, decidono di agire insieme. E non è un fenomeno recente che le persone si mettano d'accordo con una qualche organizzazione con lo scopo di commettere reati. Quest'avvenimento trapassa l'Antichità greca<sup>1</sup> e romana<sup>2</sup>, e nonostante la concezione rispetto all'*Antichità* di solito sia ristretta all'area del Mediterraneo e le sue adiacenze, le forme di criminalità collettiva si sono verificate altrove, nelle più distinte civiltà, come per esempio in quella degli Aztechi<sup>3</sup>. Questi fenomeni che si riferiscono all'Antichità,

---

<sup>1</sup> Sulle possibili somiglianze tra l'odierna criminalità organizzata e la delinquenza che si è organizzata nell'Antichità greca, affermò H. VAN WEES: "The aristocratic families of early Greece had something in common with the mafia families of New York and Palermo: they accumulated wealth by violent, deceitful, and otherwise illegitimate means. As Solon put in the strongest, but by no means only, condemnation of the ruling classes to survive from the seventh and sixth centuries BC: 'the leaders of the people... grow rich, trusting in acts of injustice... Sparing neither sacred nor public property, they steal and rob left and right'. A comparison between archaic aristocrats and modern mafiosi may seem eccentric at first, but the parallels turn out to be striking, particularly when one looks at Sicily and its mafia-dominated rural elites, as they emerged in the 1860s and survived for about a century until the rise of the urban, drug-trafficking *nueva mafia* in the 1960s. Both the early Greek and the traditional Sicilian regimes controlled agricultural communities; both used force and intimidation to acquire land, livestock, and others resources; both exploited labour and credit with extreme severity and provoked repeated outbreaks of social unrest" (*The mafia of early Greece. Violent exploitation in the seventh and sixth centuries BC*, in K. HOPWOOD (edited by), *Organised crime in antiquity*, Oxford, The classical press of Wales, 2009, p. 01).

<sup>2</sup> Rispetto alla criminalità nella Roma antica, sottolinea J. O. FINCKENAUER: "Clodius, an extraordinary character, was perhaps the world's very first 'godfather' of organized crime; he flourished during the decade 59-50 BCE in Ancient Rome. Said to be without any redeeming characteristics, he led a Roman mob for five years. Clodius: ... defied justice, insulted the Consuls, beat the Tribunes, paraded the streets with a gang of armed slaves, killing persons disagreeable to him; and in the Senate itself he had high friends and connections, who threw a shield over him when his audacity had gone beyond endurance. Clodius's chief rival was another disreputable character and godfather-like figure, Milo. Milo's fame was gained in the schools of gladiators. Gangs of armed slaves accompanied him everywhere, and there were constant collisions between his gang and Clodius" (*Mafia and organized crime*, Oxford, Oneworld, 2007, pp. 01-02). Si veda ancora sul tema, K. HOPWOOD, *Bandits between grandees and the state: the structure of order in Roman Rough Cilicia*, in K. HOPWOOD (edited by), *Organised crime in antiquity*, Oxford, The classical press of Wales, 2009, pp. 177-206.

<sup>3</sup> Sulla criminalità collettiva nella società degli aztechi, affermò F. F. BERDAN: "It would be extremely difficult to find support for a model of large-scale, corporate criminal organizations in the Aztec data. It is far more interesting at this point to alternatively consider organized crime as 'informal, loosely-structures open systems' organized typically as 'small, fragmented, and ephemeral enterprises' (Potter 1994, 12, 13) – in other words, pockets of malfeasance and illegal activity that spring up opportunistically. It is very likely that relative small-scale, opportunistic forms of illegal behaviour found comfortable social and economic niches and enjoyed symbiotic relations with legitimate units of organization in Mexica society" (*Crime and control in Aztec society*, in K. HOPWOOD (edited by), *Organised crime in antiquity*, Oxford, The classical press of Wales, 2009, p. 264).

tuttavia, non rappresentano gli antecessori delle moderne forme di criminalità organizzata<sup>4</sup>, ma soltanto una maniera ancora arcaica di delinquenza collettiva, che si manifestava in gruppi di criminali urbani sprovvisti di una sistemazione oppure in raggruppamenti di schiavi o di mercenari predisposti dalle città o dai sovrani.

Non si possono considerare come precursori dell'odierna criminalità organizzata neanche i fenomeni che si sono sviluppati nel Medioevo, come quello dei condottieri<sup>5</sup> – già presenti nell'Età imperiale romana –, o all'inizio dell'Età Moderna, come la pirateria, ossia i cosiddetti *banditi d'acqua*<sup>6</sup> (come i *bucanieri*, pirati di entroterra, i *filibustieri*, pirati del Mar dei Caraibi, oppure i *corsari*, i quali erano sempre a servizio di un governo e che avevano una "lettera di corsa", da dove proviene la sua denominazione), o anche la tratta degli schiavi, soprattutto africani, che è durata fino al XIX secolo<sup>7</sup>, con la partecipazione attiva di gruppi di mercenari europei<sup>8</sup>. In questi casi, nonostante ci siano alcuni elementi di parentela con la moderna criminalità organizzata<sup>9</sup>, come per esempio l'uso della violenza e, a volte, l'esistenza di un intreccio con il governo di una città o di uno stato, mancano diverse altre caratteristiche comuni alle moderne organizzazioni criminali, come la pratica dell'omertà, l'ossessione della segretezza, il controllo ossessivo del territorio e la capacità di inserirsi negli affari illegali e legali e anche nei settori economici più ricchi della società.

---

<sup>4</sup> Rispetto alla criminalità nella Antichità greca, affermò N. FISHER: "In conclusion, it may well be that while detections rates were indeed low, and penalties remained severe, the relative lack of anxiety suggested by the evidence over the extent of serious or organised mugging, burglary or thieving also probably reflects relatively low rates of criminality, and especially of organised crime, in this partially urban, but largely self-regulating, society" ('Workshops of villains'. *Was there much organised crime in classical Athens?*, in K. HOPWOOD (edited by), *Organised crime in antiquity*, Oxford, The classical press of Wales, 2009, p. 83).

<sup>5</sup> Quanto alla criminalità dei condottieri, si veda L. RAWLINGS, *Condottieri and clansmen: early italian raiding, warfare and the state*, in K. HOPWOOD (edited by), *Organised crime in antiquity*, Oxford, The classical press of Wales, 2009, pp. 97-127.

<sup>6</sup> E. CICONTE stabilisce una precisa differenza tra i pirati e i briganti: "Bisogna iniziare dal fatto che a differenza dei pirati che sono uomini d'acqua, anzi di mare, i briganti – tutti, nessun escluso – sono uomini di terra, per la precisione: di boschi e di montagna; preferiscono camminare sulla terra ferma e poggiare i piedi su terreno solido e asciutto" (*Banditi e briganti. Rivolta continua dal Cinquecento all'Ottocento*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011, p. 10).

<sup>7</sup> Si veda sul tema, O. PÉTRÉ-GRENOUILLEAU, *La tratta degli schiavi. Saggio di storia globale*, trad. italiana di Rinaldo Falcioni, Bologna, Il Mulino, 2006.

<sup>8</sup> Sulla partecipazione di soldati e mercenari svizzeri nella tratta e nella manutenzione del sistema di schiavitù degli africani, si veda T. DAVID-B. ETEMAD-J. M. SCHAUFELBUEHL, *La Suisse et l'esclavage des noirs*, Lausanne, Antipodes, 2005, p. 81 ss.

<sup>9</sup> Come afferma J. O. FINCKENAUER, "the pirate bands exemplify many of the characteristics that we have come to associate with professional criminal organizations of more recent vintage: hierarchical structures and systematic use of violence and corruption. Piracy is by no means extinct; it thrives today, especially in Southeast Asian and Caribbean" (*Mafia and organized crime*, cit., p. 02). Sulla pirateria moderna, si veda C. LISS, *Oceans of crime. Maritime piracy and transnational security in Southeast Asia and Bangladesh*, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, 2011; P. PERROT-N. PONS, *Le retour des pirates maritimes: encore une autre opportunité pour la criminalité*, in *Cahiers de la sécurité* n° 7 (Les organisations criminelles), Paris, INHES, janvier-mars 2009, pp. 136-139.

Altri fenomeni criminali riguardanti la criminalità collettiva si sono sviluppati dal Cinquecento all'Ottocento, essendo il *banditismo*<sup>10</sup> il più noto. Il termine *bandito*<sup>11</sup> infatti ha prevalso nei confronti di altri termini a volte utilizzati (*latrones*, ladroni di strada, malfattori, delinquenti, fuorilegge, malviventi, tagliagole ecc.), trattandosi però di un fenomeno che si è manifestato e si è affermato in vari paesi e con modi diversi, non solo in Europa occidentale<sup>12</sup> ma altrove, come in Turchia (con i *kabadayi*)<sup>13</sup> in Russia<sup>14</sup>, in Messico (con i *bandoleros*)<sup>15</sup> e in Brasile (con i *cangaceiros*)<sup>16</sup>. Analogo al banditismo è il fenomeno del *brigantaggio*<sup>17</sup>, che

---

<sup>10</sup> Esiste una vasta letteratura sul banditismo. Tra i tanti, E. CICONTE, *Banditi e briganti. Rivolta continua dal Cinquecento all'Ottocento*, cit.; E. HOBBSAWM, *Bandits*, London, Abacus, 2000; G. ORTALLI (a cura di), *Bande armate, banditi, banditismo e repressione di giustizia negli stati europei di antico regime*, Venezia, Jouvence, 1986.

<sup>11</sup> Sulle origini dell'espressione, rileva E. CICONTE: "Il banditismo affonda le sue radici negli ordinamenti medioevali che prevedono il *bannum*, un istituto di origine incerta che ha avuto una straordinaria rilevanza e durata nel tempo perché con esso è stato possibile espellere dalla comunità un soggetto costringendolo a vivere come 'lupo nella foresta' (...) È colpito dal bando chi ha commesso un reato. Le leggi o, meglio, i rapporti di forza e le autorità del tempo stabiliscono cosa si debba intendere per reato e determinano di conseguenza colui, o coloro, che sono oggetto della misura interdittiva. Il bando elenca, oltre al reato commesso, i nomi di coloro i quali vengono scacciati, ovvero *banditi*, dalla comunità per un tempo determinato o per sempre" (*Banditi e briganti. Rivolta continua dal Cinquecento all'Ottocento*, cit., p. 23).

<sup>12</sup> Così, E. CICONTE, *Storia criminale. La resistibile ascesa di mafia, 'ndrangheta e camorra dall'Ottocento ai giorni nostri*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008, p. 26. Si veda ancora sul banditismo in Europa G. ORTALLI (a cura di), *Bande armate, banditi, banditismo e repressione di giustizia negli stati europei di antico regime*, Venezia, Jouvence, 1986.

<sup>13</sup> Con riferimento al banditismo nell'Impero Ottomano, affermano Y. YEŞİLGÖZ-F. BOVENKERK: "Although the underlying economical and political causes of rebellion are the same in most societies, i.e, poverty, exploitation an oppression, there are two specific types of traditional Turkish rebels. The first is part of social movement with prophetic aspects and a revolutionary nature. The force of this type of rebel lies in his ability to gather sizeable following on the basis of a programme. The second type, the bandit, operates individually or in a small band of kindred sprits. In the city they are called *kabadayi* and in the mountains they are know as *efe* or *eşkiya*. With their individually agility, fearlessness and strength, they command the respect of everyone." (*Urban knights and rebels in the Ottoman Empire*, in Cyrille FIJNAUT-Letizia PAOLI (edited by), *Organised crime in Europe. Concepts, patterns and control policies in the European Union and beyond*, Dordrecht, Springer, 2004, p. 207).

<sup>14</sup> Come segnala A. RIERA, relativamente alle organizzazioni criminose russe, "los comienzos de organizaciones criminales provienen de la segunda mitad del siglo XVIII, lo ladrones comenzaron a utilizar apodos, a comunicarse mediante códigos dejando las bases para una estructura de bandas más o menos organizada" (*La Organizatsja. Mafia rusa, mafia roja*, Madrid, Arcopress, 2008, p. 31).

<sup>15</sup> Sul banditismo in Messico si veda, tra gli altri, C. BERNALDO DE QUIRÓS-L. ARDILA, *El bandolerismo en España y en México*, México, Editorial Jurídica Mexicana, 1959; C. CORTÉS, *El bandolerismo social chicano*, in D. R. MACIEL (coordinador), *El México olvidado I. La historia del pueblo chicano*, México, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez-University of Texas at El Paso, 1996, pp. 136-144; P. J. VANDERWOOD, *Disorder and progress. Bandits, police and mexican development*, Wilmington, Scholarly Resources, 1992.

<sup>16</sup> Sul banditismo brasiliano, si veda A. PASSOS GUIMARÃES, *As classes perigosas: banditismo rural e urbano*, Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 2008, p. 113 s; C. NONATA DA SILVA, *Territórios de mando: banditismo em Minas Gerais, século XVIII*, Belo Horizonte, Crisálida, 2007. Sul banditismo che si è sviluppato nel Nordest brasiliano, chiamato "cangaço", si veda F. PERNAMBUCANO DE MELLO, *Guerreiros do sol: violência e banditismo no Nordeste do Brasil*, São Paulo, A Girafa, 2004.

<sup>17</sup> Sull'uso del termine brigantaggio rileva E. CICONTE: "Senza entrare in una disputa sui nomi, forse il modo migliore di procedere è quello di usare la parola brigante da quando prendono a usarla i francesi e da quando farà il suo ingresso nella legislazione e nel codice penale lasciando il termine bandito per i secoli precedenti. Non sarà facile distinguere, ma è un compito ineludibile se si vuole comprendere chi siano stati i banditi e i briganti" (*Banditi e briganti. Rivolta continua dal Cinquecento all'Ottocento*, cit., p. 25). Si veda ancora sul tema, M.

si è verificato nell'Ottocento, in Italia, con l'arrivo dei francesi<sup>18</sup> ed è durato fino al crollo del regime borbonico. Neanche queste forme di criminalità, tuttavia, possono essere considerate come i precursori dell'odierna criminalità organizzata<sup>19</sup>. Tutte queste manifestazioni, sebbene possano avere alcuni elementi comuni ad essa, appartengono in verità alla criminalità della società pre-industriale<sup>20</sup>. Alcune odierne organizzazioni criminali, tuttavia, nell'incessante busca del consenso, oltre la creazione e la propagazione di leggende (come quella dei tre cavalieri spagnoli *Ossò*, *Mastroso* e *Carcagnosso*, che diedero vita, rispettivamente, alla Mafia, alla Camorra e alla 'Ndrangheta<sup>21</sup>, oppure quella della setta segreta di vendicatori-giustizieri – i *Beati Paoli* – che sarebbero i fondatori della mafia, riproposta a Palermo nel XX secolo<sup>22</sup>), vogliono seriamente far risalire le loro origini ai suddetti fenomeni, come fanno per esempio i mafiosi a proposito dei briganti<sup>23</sup>, i boss della *Maffya turca* (i cosiddetti “*baba*”)

---

STRONATI, *Il brigante tra antropologia e ordine giuridico: alle origini di un'icona dell'uomo criminale nel XIX secolo*, in *Quaderni fiorentini*, n. 39, Tomo I, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 953-1008.

<sup>18</sup> Ancora sui briganti, afferma E. CICONTE: “Con lo spirare del Settecento arrivano i francesi e con loro arrivano i briganti. Sono proprio i transalpini a definire *brigands* sia i criminali incalliti i tagliagole che approfittano del momento per rubare, rapinare, sequestrare, sia tutti coloro che per le più varie ragioni contrastano l'occupazione militare francese” (*Banditi e briganti. Rivolta continua dal Cinquecento all'Ottocento*, cit., p. 63).

<sup>19</sup> Sull'inesistenza di un rapporto tra il brigantaggio e le organizzazioni criminali italiane ci spiega E. CICONTE: “Tra brigantaggio, mafia, camorra e 'ndrangheta non c'è alcun nesso, alcun rapporto. Sono in molti a credere all'esistenza di un filo che li lega; e invece così non è. In Calabria il brigantaggio non ha interessato l'attuale provincia di Reggio Calabria, che è stata esclusa tra quelle infestate dal brigantaggio comprese nell'elenco della legge Pica. (...) In Abruzzo, Puglia e Basilicata ci sono stati briganti, non mafiosi. In Sicilia, come ha detto il generale Govone, non c'è stato un brigantaggio 'paragonabile a quello del continente meridionale'. La storia del brigantaggio siciliano è sfasata temporalmente dal resto del Mezzogiorno e ha contorni e contenuti diversi. In Campania il brigantaggio interessa le province di Terra di Lavoro e dei Principati, cioè le attuali province di Caserta, Salerno e Benevento e non la città di Napoli che è il cuore della camorra. In generale le zone di brigantaggio e quelle di mafia non coincidono, sono diverse, non sono sovrapponibili. Sono fisicamente distanti. Ad esempio nella Sila e nelle terre del latifondo ci sono stati briganti oppure contadini che occupano le terre, ma non c'è stata la 'ndrangheta. In Aspromonte ci sono stati picciotti non briganti” (*Banditi e briganti. Rivolta continua dal Cinquecento all'Ottocento*, cit. p. 178). Nello stesso senso, N. GRATTERI-A. NICASO, *Fratelli di sangue*, Milano, Mondadori, 2010, pp. 15-16; G. C. MARINO, *L'opposizione mafiosa (1870-1882). Baroni e mafia contro lo Stato liberale*, Palermo, Flaccovio, 1964, p. 54; G. VALENTINI, *Brutti, sporchi e cattivi. I meridionali sono italiani?*, Milano, Longanesi, 2012, p. 39.

<sup>20</sup> In questo senso, L. LACCHÈ: “il banditismo, del resto, interessa, certo con intensità e cronologie diverse, l'intero continente mostrandosi sempre di più una tipica criminalità delle società pre-industriali” (*Latrocinium: giustizia, scienza penale e repressione del banditismo in antico regime*, Milano, Giuffrè, 1988, p. 17).

<sup>21</sup> Su questa leggenda si veda E. CICONTE-F. FORGIONE-V. MACRÌ, *Ossò, mastrosso, carcagnosso: immagini, miti e misteri della 'ndrangheta*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010; e anche N. GRATTERI-A. NICASO, *La mala pianta*, Milano, Mondadori, 2009, pp. 27-28.

<sup>22</sup> Si veda il romanzo *I Beati Paoli*, di Luigi Natoli, più volte ripubblicato e che è uscito originalmente nel 1909 in appendice al palermitano *Giornale della Sicilia*. Si veda ancora sul tema, F. RENDA, *I Beati Paoli. Storia, letteratura e leggenda*, Palermo, Sellerio, 1988; E. CICONTE-F. FORGIONE, *Storia illustrata di Cosa nostra. La mafia siciliana dal mito dei Beati Paoli ai giorni nostri*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012.

<sup>23</sup> Preciso sul tema, E. CICONTE: “Ma allora perché è nata la leggenda della relazione tra 'ndrangheta e brigantaggio? O, più in generale, tra mafia e brigantaggio? Semplicemente perché ha fatto comodo agli uomini d'onore, alla perenne ricerca del consenso, ingentilire le loro origini e presentarsi come gli eredi dei briganti che nell'immaginario popolare continuano ancora oggi a godere di una rappresentazione ben diversa da quella che si trova nelle carte dei processi di polizia dell'epoca” (*Banditi e briganti. Rivolta continua dal Cinquecento all'Ottocento*, cit., p. 179).



rispetto ai banditi dell'Impero Ottomano denominati *kabadayi*<sup>24</sup>, i membri della *Yakuza* nei confronti dei samurai<sup>25</sup>, o gli affiliati alle *Triadi cinesi* rispetto ai monaci buddisti del monastero di Shaolin<sup>26</sup>.

Nella seconda metà dell'Ottocento, dopo il consolidamento degli Stati nazionali e di alcune tardive unità nazionali, con la nascita dei moderni partiti politici<sup>27</sup> e con l'affermazione del sistema capitalista rinforzato dalla cosiddetta "seconda Rivoluzione industriale"<sup>28</sup> e tutte le trasformazioni che essa ha portato<sup>29</sup>, c'è stato un passaggio di fase nella storia della criminalità dei gruppi di persone. Infatti, tutti i cambiamenti sociali, politici e, soprattutto, economici che si sono verificati in questo periodo hanno richiesto un

---

<sup>24</sup> Così, Y. YEŞİLGÖZ-F. BOVENKERK, *Urban knights and rebels in the Ottoman Empire*, cit., p. 211.

<sup>25</sup> In questo senso, a proposito del nesso che la *Yakuza* cerca di stabilire tra se stessa e i samurai, sottolineano D. A. KAPLAN-A. DUBRO: "For Fujita and his colleagues, the story of organized crime in Japan is an honourable one, filled with tales of yakuza Robin Hoods coming to the aid of the common people. The heroes of these stories are society's victims who made good, losers who finally won, men who lived the life of the out-law with dignity. These tales stand at the heart of the yakuza's self-image – and of public perception as well. Yakuza experts challenge the accuracy of these portrayals, as do most scholars of Japanese history, but the feeling persists among Japanese – include many police – that organized crime in their country bears a noble past. To understand this romantic image of the gangster, one must go back nearly four centuries to the country's Middle Ages, the source of countless modern legends that in Japan take the place of the frontier West in American culture – where the sword replaces the six-shooter and the cowboy is a samurai" (*Yakuza: Japan's criminal underworld*, Berkley, University of California Press, 2003, p. 04). Nello stesso senso, F. SHANTY: "Sie sehen sich vielmehr in der Nachfolge jener, die diesen Räubern Einhalt geboten: junge Männer, die sich zum Schutz der Stadtbürger zu Banden zusammenschlossen und die heute noch als Volkshelden aus der Vergangenheit Japans verehrt werden. In diesen ritterlich gesinnten Männer aus dem einfachen Volk sehen die modernen Yakuza ihre geistige Ahnen, sie selbst verstehen sich als Gesetzlose mit Herz, willens, für die einfachen Leute einzutreten" (*Mafia. Die Geschichte der organisierten Kriminalität*, trad. tedesca di Ursula Fethke, Potsdam, Ullman, 2010, p. 25).

<sup>26</sup> Si veda sul tema B. J. TER HAAR, *Ritual and mythology of the Chinese Triads. Creating an identity*, Leiden, Brill's, 2000, p. 17 s.; C. DE LA ROBERTIE-R. FALIGOT, *Le Triades et le crime organisé chinois*, in *Cahiers de la sécurité* n° 7 (Les organisations criminelles), Paris, INHES, janvier-mars 2009, p. 103.

<sup>27</sup> In questo senso, E. HOBSBAWM, *Il trionfo della borghesia. 1848-1875*, terza edizione, trad. italiana di Bruno Maffi, Roma-Bari, Laterza, 2010, p. 377. Come affermò F. BARBAGALLO, "l'espansione dell'illegalità criminale, sul finire dell'Ottocento, andava pari passo con gli sviluppi della politica, delle competenze e attività statuali, delle organizzazioni che si andavano sempre più definendo come partiti" (*Storia della Camorra*, Roma-Bari, Laterza, 2010, p. 56).

<sup>28</sup> Sulla cosiddetta "seconda rivoluzione industriale" si veda L. VASAPOLLO, *Trattato di economia applicata. Analisi critica della mondializzazione capitalista*, Milano, Jaca Book, 2006 p. 334 ss.).

<sup>29</sup> E. HOBSBAWM sottolinea i cambiamenti dell'economia capitalistica in questo periodo: "Prima di tutto, entriamo in una nuova era tecnologica, non più determinata dalle invenzioni e dai metodi della prima Rivoluzione Industriale: un'era di nuove fonti di energia (elettricità e petrolio, turbine e motori a combustione interna), di nuove macchine basate su nuovi materiali (acciaio, leghe, metalli non-ferrosi), di nuove industrie basate sulla scienza, come l'industria in rapida espansione della chimica organica. Entriamo sempre più, in secondo luogo, nella economia del mercato interno di consumo, inaugurata dagli Stati Uniti e favorita non solo (e finora, in Europa, limitatamente) da redditi di massa crescenti, ma soprattutto dal mero incremento demografico dei paesi sviluppati. Dal 1870 al 1910, la popolazione europea salì da 290 a 435 milioni; quella degli Stati Uniti da 38,5 a 92 milioni. In altre parole, entriamo nel periodo della produzione di massa, compresa quella di beni di consumo durevoli" (*Il trionfo della borghesia. 1848-1875*, cit., p. 374).

perfezionamento e un adeguamento dell'uomo alle nuove esigenze dell'industrializzazione<sup>30</sup>. La criminalità ovviamente non sfugge a queste regole e per sfruttare al massimo le opportunità di controllo dei nuovi mercati e d'infiltrazione nel potere politico è stata obbligata ad aggiornarsi e a perfezionarsi in una maniera diversa rispetto a quello che aveva fatto nel periodo pre-industriale. La delinquenza collettiva passa dunque ad avere un progetto di lungo periodo, destinato a perpetuarsi, e le associazioni di delinquenti non si fanno più occasionalmente. Anzi, i criminali si associano consapevolmente, in maniera permanente e con un'organizzazione mai vista prima, e l'asprata divisione del lavoro e le attività di gruppo inerenti alla nuova società capitalista vengono assimilate dalla criminalità. Contrariamente ai criminali del periodo pré-industriale, i moderni gruppi di criminali vogliono dotarsi di regole e trasmetterle agli altri, in modo da permettere la perennità dell'associazione criminale<sup>31</sup>.

D'altro canto, questo passaggio di fase della criminalità è caratterizzato da una formazione interclassista delle organizzazioni criminali. C'è stato un inedito miscuglio, congiungendo sia i criminali dei ceti più bassi sia quelli appartenenti alla classe media<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Come sottolinea C. M. CIPOLLA, "la futura società industriale richiede un nuovo tipo di uomo. L'agricoltore poteva essere analfabeta. Ma non c'è posto per analfabeti nella società industriale. Per vivere e sopravvivere in tale società occorre al individuo numerosi anni di istruzione e la formazione di una mentalità nuova, in cui l'intuizione va sostituita con la razionalità, l'approssimazione con la precisione, l'emozione col calcolo. D'altra parte, una società industriale è caratterizzata da continuo e rapido progresso tecnologico. In tale società gli impianti divengono rapidamente obsoleti e gli uomini non sfuggono alla regola. L'agricoltore poteva vivere beneficiando di poche nozioni apprese nell'adolescenza. L'uomo industriale è sottoposto a un continuo sforzo di aggiornamento e tuttavia viene inesorabilmente superato" (*Storia economica dell'Europa pre-industriale*, Bologna, Il Mulino, 2002, pp. 421-422).

<sup>31</sup> Cfr. E. CICONTE, *Storia criminale. La resistibile ascesa di mafia, 'ndrangheta e camorra dall'Ottocento ai giorni nostri*, cit., p. 38.

<sup>32</sup> Leopoldo Franchetti, che alla fine dell'Ottocento (1876), è andato in Sicilia e ha condotto, insieme a Sydney Sonnino, la celebre inchiesta *Condizioni politiche e amministrative della Sicilia*, nella quale ha fatto riferimento ai "facinorosi della classe media", svela il funzionamento capitalista della mafia siciliana alle sue origini: "Todos los llamados *capi mafia* son personas de condición acomodada. (...) Los facinerosos de la case ínfima pertenecen casi todos en diferentes grados y bajo diversas formas a la clientela de uno u otro de estos *capi mafia*, y se unem a ellos en un reciprocidad de servicios cuyo resultado final se sitúa siempre a beneficio del *capo mafia*. Éste desarrolla en esa industria el papel de capitalista, de impresario y de director. Él determina aquella unidad en la dirección de los delitos que da a la Mafia su apariencia de fuerza ineluctable e implacable; regula la división del trabajo y de las funciones, la disciplina entre los operarios de ésta industria, disciplina indispensable en esta como en cualquier otra, para obtener abundancia y constancia de resultados positivos" (L. FRANCHETTI, *Condiciones administrativas y políticas de Sicilia*, in A. DE TOCQUEVILLE-G. MOSCA-L. FRANCHETTI, *Los orígenes de la Máfia*, trad. spagnola di Elena Martínez Nuño, Madrid, Capitán Swing, 2009, pp. 282-283). Come ci spiega, tuttavia, S. LUPO, "Franchetti parla di facinorosi della classe media. Ora, intendiamoci: la classe media non va considerata nei termini odierni. La classe media è quella che sta a metà tra il proletariato e l'aristocrazia, quindi una classe borghese di proprietari terrieri. Fin dall'inizio del dibattito sulla mafia, quello che risulta sconcertante a molti osservatori è proprio la presenza di personaggi di estrazione sociale elevata" (*Potere criminale. Intervista sulla storia della mafia*, Roma-Bari, Laterza, 2010, p. 52).

Soprattutto i capi facevano parte del ceto dominante<sup>33</sup>. Nella criminalità pre-industriale, invece, i banditi e i briganti appartenevano di fatto ai ceti sfortunati, erano poveri, sbandati, emarginati e senza lavoro, e non sono stati capaci di intendere la politica e di infiltrarsi nelle istituzioni<sup>34</sup>. Le moderne organizzazioni criminali, al contrario, hanno saputo molto bene incrociare la politica<sup>35</sup> e creare rapporti stabili con gli uomini politici<sup>36</sup>, approfittando dell'atteggiamento della società borghese, la quale è sempre alla ricerca di protezione o di mutuo sostegno<sup>37</sup>. In questa maniera, la criminalità si è organizzata in modo diverso, adattandosi all'ormai consolidato sistema capitalista, fatto che ha reso possibile la creazione di un'élite criminale, la quale ha consentito un passaggio di *status* sociale, un sollevamento dei ceti più sfortunati, della plebe, che non si era verificato nelle precedenti forme di delinquenza collettiva. Proprio questo fatto è stato uno dei motivi che hanno assentito il successo e la continuità della moderna criminalità<sup>38</sup>.

---

<sup>33</sup> Relativamente alla mafia siciliana nelle sua origini, affermò E. HOBBSAWM: "Su primera característica, y con mucho la más destacada, es la de que *todos* los jefes de las mafias locales eran (y son) ombres de dinero, algunos de ellos ex señores feudales del interior, pero en su mayoría arrolladora individuos pertenecientes a la clase media, cultivadores, capitalistas y contratistas, abogados y agentes similares" (*La Mafia*, in A. DE TOCQUEVILLE-G. MOSCA-L. FRANCHETTI, *Los orígenes de la Máfia*, trad. spagnola di Fernando Aguiar, Madrid, Capitán Swing, 2009, p. 54). Già lo aveva anche notato, nel 1900, G. MOSCA, *Che cos'è la mafia?*, in N. DALLA CHIESA (a cura di), *Contro la mafia*, Torino, Einaudi, 2010, p. 137.

<sup>34</sup> Preciso, in questo senso, E. CICONTE: "I briganti erano ribelli, i mafiosi no. E sappiamo come finirono i briganti. Fecero quella fine anche perché 'il brigantaggio siciliano non ha compreso mai la politica', il mafioso sì. Ma l'incomprensione della politica non era una caratteristica dei briganti siciliani; anche i briganti delle altre regioni – Calabria, Campania, Abruzzo, Basilicata, Lazio, Romagna – di politica ne capivano più o meno quanto i siciliani. E fecero tutti la stessa fine; distrutti e dispersi" (*Storia criminale. La resistibile ascesa di mafia, 'ndrangheta e camorra dall'Ottocento ai giorni nostri*, cit., p. 39).

<sup>35</sup> Come ha rilevato G. DI FIORE, rispetto la Camorra napoletana, "quando ormai l'unità d'Italia si era completata cancellando il regno borbonico, si dovette constatare che le cose si erano aggravate con l'allargamento del suffragio elettorale e la possibilità, per i camorristi, di sostenere nelle votazioni i politici che aspiravano ad arrivare al Parlamento nazionale" (*La Camorra e le sue storie. La criminalità organizzata a Napoli dalle origini alle ultime "guerre"*, Torino, Utet, 2005, p. 8). Nello stesso senso, nei confronti della criminalità organizzata in Francia, L. MONTEL, *Crime organisé et politique en France, aperçu historique*, in *Pouvoirs-Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n. 132, Paris, Seuil, 2010, p. 26.

<sup>36</sup> In questo senso, ancora relativamente alla Camorra, ha rilevato F. BARBAGALLO: "Il punto centrale è l'insistenza circa l'affermazione di nuove forme di interscambio, quasi di progressiva osmosi riscontrabile nei comportamenti dei plebei camorristi e dei borghesi amministratori e politici, in una fase di crescenti relazioni tra questi strati sociali. Sempre più aperta appare anche la strada verso una larga diffusione della corruzione dentro un'attività politico-amministrativa orientata intensamente dagli interessi particolari di individui e di gruppi" (*Storia della Camorra*, cit., p. 50).

<sup>37</sup> Come spiega E. HOBBSAWM, "il mezzo classico al quale il borghese nei guai o con buoni motivi per lamentarsi faceva ricorso, era l'esercizio o la richiesta di riconoscimento di un'influenza personale: una parola scambiata col sindaco, il deputato, il ministro, l'ex compagno di scuola o di collegio, il parente o il 'contatto' d'affari". L'Europa borghese era o divenne piena di sistemi più o meno informali di protezione o mutuo sostegno, reti di vecchie conoscenze o mafie ('amici di amici')" (*Il trionfo della borghesia. 1848-1875*, cit., p. 300).

<sup>38</sup> Cfr. E. CICONTE, *Storia criminale. La resistibile ascesa di mafia, 'ndrangheta e camorra dall'Ottocento ai giorni nostri*, cit., pp. 39-40.

L'odierna delinquenza organizzata pertanto è un fenomeno che nasce e si sviluppa nei XIX e XX secoli<sup>39</sup>, ossia con l'affermazione del sistema capitalista<sup>40</sup>, il quale ha reso possibile l'espansione dei mercati, soprattutto di quelli illeciti<sup>41</sup>. Nelle prime decadi del Novecento, nonostante la strage risultante del primo conflitto mondiale, la criminalità ha dato un primo passo nel senso della sua internazionalizzazione, sia con le ondate d'immigrazione di parte dell'élite criminale italiana negli Stati Uniti<sup>42</sup> (la quale ha saputo trarre vantaggio dal proibizionismo che ci si è praticato negli anni '20)<sup>43</sup>, sia con il controllo dei recenti traffici illeciti, come quelli della droga, delle armi e delle persone<sup>44</sup> e di altre attività come il gioco d'azzardo, la prostituzione e la contraffazione di prodotti<sup>45</sup>.

Nonostante le peculiarità nazionali all'interno di ciascun contesto, la delinquenza organizzata compie un altro salto evolutivo nel secondo dopoguerra, con l'avvento della

---

<sup>39</sup> Letteralmente, E. HOBBSAWM: "La Mafia no es una institución medieval, sino de los siglos XIX y XX. Su período de mayor gloria pertenece a los años posteriores a 1890" (*La Mafia*, cit., p. 52).

<sup>40</sup> Come afferma F. ARMAO, "a livello internazionale, il flusso di lunga durata nel quale si inseriscono le mafie va letto innanzi tutto in termini di storia del capitalismo. Nel rilevare la complementarità delle mafie ai giochi del capitalismo non si commette alcun peccato: l'affermazione non è affatto nuova e non presenta necessariamente connotazioni ideologiche" (*Il sistema mafia. Dall'economia-mondo al dominio locale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000, p. 119).

<sup>41</sup> Afferma con precisione L. ZÚÑIGA RODRÍGUEZ che "no es conveniente buscar el crimen organizado en al Antigüedad, el Medioevo, en Asia o en China, ni en los piratas y corsarios de la historia, ni siquiera en los conspiradores contra el poder establecido, porque la concepción de la criminalidad organizada está asociada al modelo capitalista de producción, es decir, a su expansión en la Edad Moderna, pues se requiere para su desarrollo de la existencia del *mercado*: las concepciones de tráfico, plusvalía, fin de lucro, venta de mercancías; y, de la *ley*, en la medida que ésta tenga la capacidad de declarar ilícitas a ciertas mercancías" (*Criminalidad organizada y sistema de derecho penal. Contribución a la determinación del injusto penal de organización criminal*, Granada, Comares, 2009, p. 36).

<sup>42</sup> In questo senso, S. LUPO, *Quando la mafia trovò l'America. Storia di un intreccio intercontinentale, 1888-2008*, Torino, Einaudi, 2008, p. 41 s. Lo stesso autore ha ancora catalogato i membri dell'élite del gangsterismo italiano dalla metà degli anni '20 alla metà degli anni '50, e gli ha divisi in due gruppi – "prima ondata" e "seconda ondata" – a seconda se siano giunti negli Stati Uniti prima o dopo la prima guerra mondiale (*ivi*, p. 56).

<sup>43</sup> Sottolinea F. SIDOTI che "tra il 1920 e il 1933, il proibizionismo aveva tentato di dividere nettamente bene e male negli Stati Uniti. In parte ci riuscì, anche se in maniera impreveduta: canalizzando nelle fogne della mafia profonde e inconfessabili richieste di consumo, che crearono un'organizzazione di mercato e imprenditori di successo" (*Il crimine all'italiana. Una tradizione realista, garantista, mite*, Milano, Guerini, 2012, p. 126). Nello stesso senso, W. BALSAMO-G. CARPOZI JR., *The Mafia. The first 100 years*, London, Virgin Books, 2009, p. 03-04; F. VARESE, *Mafie in movimento. Come il crimine organizzato conquista nuovi territori*, trad. italiana di Daria Cavallini, Torino, Einaudi, 2011, p. 154.

<sup>44</sup> Afferma, in questo senso, N. PONS: "Depuis les années 1920, l'économie criminelle développe ses fondamentaux, ils ne nous surprennent pas. La criminalité développe ainsi diverses activités spécifiques. Elle est présente, logiquement, sur les marchés interdits: celui de la drogue lui est naturellement échu, celui de la traite des êtres humains est l'une des ses activités de prédilection. Ces deux secteurs constituent à eux seuls une source de profits immenses et rémanents, mais ils évoluent vers l'économie grise" (*Économie criminelle: vieilles ficelles et ruses insolites*, in *Pouvoirs-Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n. 132, Paris, Seuil, 2010, p. 32).

<sup>45</sup> Così, W. BALSAMO-G. CARPOZI JR., *The Mafia. The first 100 years*, cit., p. 03.

cosiddetta terza rivoluzione industriale<sup>46</sup>, caratterizzata da una forte spinta all'innovazione tecnologica e all'industria chimica ed energetica, che hanno consentito delle nuove e lucrative attività economiche. Infatti, negli anni '60 e '70 si sono estremamente potenziati e internazionalizzati i traffici di tabacco<sup>47</sup> e di sostanze stupefacenti<sup>48</sup>, inizialmente in assoluta prevalenza l'eroina e, poi, la cocaina, che hanno permesso ai clan criminali guadagni stratosferici. Quest'ultima specie di traffico, unita in alcuni casi ai sequestri di persone, hanno funzionato come attività di "accumulazione primaria"<sup>49</sup> delle organizzazioni delinquenti, che hanno consentito a esse di diventare le cosiddette "mafie imprenditrici", cioè organizzazioni che agiscono come vere imprese criminali con un fantastico potere economico<sup>50</sup>, che investono a basso rischio e tendono a formare veri imperi industriali, rendendo operative e lucrative le più svariate attività economiche<sup>51</sup>.

---

<sup>46</sup> Sulla cosiddetta terza rivoluzione industriale si veda J. GREENWOOD, *The third industrial revolution. Technology, productivity, and income inequality*, Washington, AEI Press, 1997; C. COOPER-R. KAPLINSKY (edited by), *Technology and development in the third industrial revolution*, London, Frank Cass, 1989.

<sup>47</sup> Come sottolinea F. BARBAGALLO, relativamente al traffico di tabacco, "l'indipendenza del Marocco nel 1956 comporterà, qualche anno dopo, la chiusura del porto franco di Tangeri. I depositi di tabacco saranno quindi spostati nei porti jugoslavi e albanesi da dove, transitando per la Puglia, le casse di sigarette di contrabbando arrivano a Napoli, che diventa così uno dei principali mercati del Mediterraneo" (*Storia della Camorra*, cit., p.108). Si veda ancora sul tema, N. GUARINO, *Sigarette di contrabbando: il traffico illecito di tabacchi a Napoli dal dopoguerra agli anni novanta*, in G. GRIBAUDI (a cura di), *Traffici criminali. Camorra, mafie e reti internazionali dell'illegalità*, Torino, Bollati Boringhieri, 2009, p. 90 s.

<sup>48</sup> Come rileva A. BAUER, "pour la première fois, dans ces années 1960 et 1970, on assistait à une alliance entre fournisseurs de morphine-base libanais, turcs et arméniens; chimistes du milieu marseillais et corse; intermédiaires siciliens et acheteurs américains" (*La globalisation du crime*, in *Pouvoirs-Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n. 132, Paris, Seuil, 2010, p. 05).

<sup>49</sup> F. BARBAGALLO afferma ancora che "i criminali che gestiscono i gangli superiori di questo traffico, in gran crescita tra gli anni '60 e '70, devono possedere i capitali necessari per acquistare o noleggiare le navi, per i potenti apparati ricetrasmittenti necessari al controllo delle complesse operazioni, per comprare la merce: investono, comandano e traggono quindi maggiori profitti. Sono per lo più siciliani di Cosa Nostra e delinquenti corsi, marocchini, algerini che fanno capo a Marsiglia e perciò vengono chiamati 'marsigliesi'. Ma insieme ai criminali, questi traffici, di tabacco e di droga, sono gestiti, secondo un rapporto della Guardia di Finanza italiana, da 'gruppi di avventurieri internazionali per la maggior parte americani', da banche svizzere, da finanzieri di vari paesi europei, da ditte import-export di mezzo mondo" (*Storia della Camorra*, cit., p. 109).

<sup>50</sup> Precisa l'osservazioni di R. SCIARRONE: "L'impresa mafiosa detiene allora un notevole potere economico, in quanto possiede, in misura maggiore rispetto alle altre imprese, tutte queste caratteristiche: ha infatti un forte potere di mercato che deriva principalmente, come si è detto, dal poter contare su una serie di vantaggi competitivi, tra i quali figura anche la notevole disponibilità di risorse finanziarie; ha inoltre un forte potere economico locale, essendo gli imprenditori mafiosi tra i maggiori datori di lavoro del luogo; ha infine un altrettanto forte potere politico, in quanto – come sappiamo – una caratteristica fondamentale della mafia è quella di assumere funzioni rilevanti sul piano delle relazioni politiche" (*Mafie vecchie, mafie nuove*, seconda edizione, Roma, Donzelli, 2009, p. 102).

<sup>51</sup> Come ben afferma A. BAUER, "l'entreprise criminelle est une entreprise comme les autres, pratiquant l'intégration verticale et horizontale, intéressée aux nouveaux concepts de management, développant l'incentive pour ses personnels, investissant dans la recherche/développement, recyclant et finançant sa trésorerie" (*La globalisation du crime*, in *Pouvoirs-Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n. 132, Paris, Seuil, 2010, p. 06). Si veda nello stesso senso, G. DEAN-I. FAHSING-P. GOTTSCHALK, *Organized crime. Policing illegal business entrepreneurialism*, cit., p. 19 s.

Dopo la fine della guerra fredda, con la caduta del muro di Berlino, con l'abbattimento delle frontiere in Europa e con l'apertura cinese all'economia capitalista (che ha determinato una grande crescita dei mercati illegali a livello mondiale, dal gioco d'azzardo alle merci contraffatte, dal traffico di droga a quello di organi umani per trapianti), la cosiddetta globalizzazione<sup>52</sup> si consolida, e in questo contesto la criminalità organizzata diventa effettivamente globale. Come vere multinazionali della criminalità, hanno saputo capire come nessuno i processi di globalizzazione e di democratizzazione e sfruttare le nuove tecnologie, controllare i flussi di importazione e di esportazioni e riciclare il denaro sporco tramite attività lecite. I loro boss sono dei veri imprenditori e manager dell'economia globale<sup>53</sup>. La globalizzazione, sciogliendo i confini tra il lecito e l'illecito, ha consentito la creazione di un mercato mondiale di consumatori che vogliono soddisfare i suoi desideri tramite i più svariati mercati legali e illegali, molti dei quali controllati dalle organizzazioni criminali. Infatti, i sottomondi criminali della prostituzione, dei prodotti contraffatti, dei traffici di droga e anche di organi umani per trapianti, sono richiesti e finanziati da robuste aspettative sociali<sup>54</sup> e secondo le leggi del mercato, la grande domanda di prodotti illegali rende possibile enormi profitti a chi è capace di monopolizzarne l'offerta.

La storia della fine del XIX secolo e del breve XX secolo ci mostra dunque il corso dell'evoluzione dell'odierna criminalità organizzata di pari passo allo sviluppo del sistema capitalista: dalla criminalità arcaica, uscita dal feudalesimo, alla cosiddetta "mafia imprenditrice", con il consolidamento del capitalismo, alla centrale finanziaria della criminalità transnazionale nell'età della globalizzazione<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> Fissando come marco temporale del suo concetto le tre ultime decadi del Novecento, D. ZOLO sottolinea che "con il termine 'globalizzazione' si intende denotare il processo sociale – fortemente influenzato dallo sviluppo tecnologico, dalla crescente rapidità dei trasporti e dalla 'rivoluzione informatica' – che ha dato vita a una vera e propria rete mondiale di connessioni spaziali e di interdipendenze funzionali. Questa 'rete' mette in contatto fra loro un numero crescente di attori sociali e di eventi economici, politici, culturali e comunicativi, un tempo disconnessi a causa delle distanze geografiche o di barriere cognitive o sociali di vario tipo" (*Globalizzazione. Una mappa dei problemi*, seconda edizione, Roma-Bari, Laterza, 2009, p. 04).

<sup>53</sup> Come ben ha segnalato F. FORGIONE, "le mafie e le altre organizzazioni criminali, comprese le nuove e più recenti provenienti dai Paesi dell'Est, rappresentano il ventre molle della sua modernità e i boss che scorazzano spesso indisturbati tra le sue capitali, i suoi porti, le sue banche, i suoi aeroporti, non sono più e soltanto killer e malavitosi in fuga dalla giustizia che li persegue, ma imprenditori e manager, a volte anche rozzi e analfabeti, della nuova economia globale" (*Mafia export. Come 'Ndrangheta, Cosa nostra e Camorra hanno colonizzato il mondo*, Milano, Baldini Castoldi Dalai, 2009, p. 34).

<sup>54</sup> Si veda in questo senso, con molti riferimenti, M. NAÍM, *Illecito. Come trafficanti, falsari e mafie internazionali stanno prendendo il controllo dell'economia globale*, trad. italiana di Paolo Canton, Milano, Mondadori, 2006, p. 15 s.

<sup>55</sup> Cfr. F. FORGIONE, *'Ndrangheta. Boss, luoghi e affari della mafia più potente al mondo. La relazione della Commissione Parlamentare Antimafia*, Milano, Baldini Castoldi Dalai, 2009, p. 127.

## II.2. Le caratteristiche che contraddistinguono le odierne organizzazioni criminali.

Ovviamente ci sono alcune diversità relativamente alle distinte organizzazioni criminali, a causa delle peculiarità nazionali e delle dinamiche interne di ciascun paese, come per esempio il divario rispetto ai processi di democratizzazione che si sono verificati nei paesi dell'Occidente e dell'Oriente. Ciononostante, fra le più importanti organizzazioni criminali mondiali ci sono molti punti di contatto, similitudini e caratteristiche comuni che permettono di analizzare nel suo insieme e con una sola categoria interpretativa il fenomeno della criminalità organizzata<sup>56</sup>, il quale si è dimostrato riproducibile in luoghi diversi e non solo nel Mezzogiorno d'Italia, come l'abusiva profusione del termine *mafia* può far credere. Infatti, non solo le distinte organizzazioni criminali sono spesso chiamate indiscriminatamente *mafie* (come la "mafia russa", la "mafia albanese", la "mafia turca", la "mafia nigeriana" ecc.), come il termine è usato nei confronti delle più svariate attività svolte dai gruppi criminali. Ci sono, così, la "mafia dei rifiuti", la "mafia del calcio", la "mafia dei concorsi pubblici", la "mafia del cibo", la "mafia della sanità", la "mafia del gioco d'azzardo", "la mafia della contraffazione" e tante altre. Si parla di mafia anche in un'accezione lata, per far riferimento a una diffusa illegalità o corruzione, alle truffe elettorali, alle lobby o ai gruppi politico-affaristici. Questa profusione polisemantica<sup>57</sup> del termine *mafia*, sparsa a livello mondiale e che incorpora diversi fenomeni che nulla hanno che vedere con la criminalità organizzata<sup>58</sup>, se di un lato ha collaborato al suo successo, dall'altro non permette una comprensione scientifica dell'argomento. Per questo, e a dispetto delle divergenze, si ritiene che il termine *mafia* non deve essere utilizzato in senso lato come sinonimo di una specifica organizzazione

---

<sup>56</sup> N. TRANFAGLIA, più di vent'anni fa, aveva posto la questione se avesse senso continuare a parlare delle organizzazioni mafiose "come se fossero realtà diverse tra loro" o se invece fosse "necessario, e utile anche dal punto di vista della conoscenza storica, parlare per tutte di mafia o di mafie usando una sola categoria interpretativa" (*La mafia come metodo*, Roma-Bari, Laterza, 1991, p. 10). Sostenendo questa necessità, si veda U. DI GIROLAMO, *Mafia, politica, pubblica amministrazione. È possibile sradicare il fenomeno mafioso d'Italia?*, Napoli, Guida, 2009, pp. 18-19.

<sup>57</sup> Preciso sull'indeterminatezza del termine *mafia*, S. LUPO: "*Mafia* è parola che dalla metà dell'Ottocento a oggi ritorna di continuo nella polemica politica o giornalistica quotidiana, nelle inchieste giudiziarie, nella pubblicistica, nella *fiction*, negli studi degli antropologi, dei sociologi, dei giuristi, degli economisti, degli storici. Si tratta però di un termine polisemico, che si riferisce a fatti differenti a seconda dei contestati, delle circostanze, delle intenzioni e dell'interesse di chi lo usa. È difficile individuare un argomento, una tipologia o successioni di fenomeni tra loro omogenei da raccogliere sotto la voce mafia; ed è altrettanto difficile sfuggire all'impressione che sia proprio questa latitudine e indeterminatezza dei campi di applicazione a farne la fortuna" (*Storia della mafia*, cit., p. 11).

<sup>58</sup> Come ben sottolinea G. C. MARINO, "nel cifrare la mafiosità dei più diversi fenomeni di violenza, di affarismo illegale o di corruzione che dilagano nel mondo, occorre stare attenti a non fare di ogni erba un fascio: non lasciarsi trascinare dal confusionismo di una specie di contestuale 'globalizzazione culturale' che sta sempre più perdendo il controllo delle parole e delle definizioni, fino all'assurdo di collocare tra i 'mafiosi' – il che è accaduto di recente – persino gli *hooligans* e gli *ultra* delle tifoserie calcistiche" (*Storia della Mafia*, Roma, Newton Compton, 2009, p. 359).

criminale<sup>59</sup>, neppure con riferimento alle attività svolte dai clan criminali, ma riportato al suo uso originario, ristretto, ossia come sinonimo di delinquenza organizzata siciliana<sup>60</sup>.

Ciascuna organizzazione criminale nasce in un determinato ambiente storico<sup>61</sup>, antropologico e sociale, ha la sua singolarità, un'identità ben definita e uno sviluppo particolare, ma ci sono dei tratti essenziali che le accomunano, rendendo possibile non un ingenuo e semplice trattamento unificante, ma un tentativo di capire questo fenomeno. Si cercherà così di distinguere il fenomeno dai suoi contesti, partendo dalle caratteristiche comuni riscontrabili nelle diverse realtà<sup>62</sup>. Perciò assume una grande importanza identificare le caratteristiche delle odierne organizzazioni criminali, con lo scopo di distinguerle da altri fenomeni criminali, come la criminalità puramente economica o la criminalità di stampo politico, ma anche di altri gruppi criminali che sono sprovvisti delle caratteristiche ad esse inerenti, come per esempio le gang degli Stati Uniti<sup>63</sup> o i gruppi urbani di criminali, come la Banda della Magliana a Roma<sup>64</sup>, le bande di trafficanti di droga in Spagna o nel Sud della Francia<sup>65</sup> o le bande *Yardie* in Giamaica e in Gran Bretagna<sup>66</sup>.

---

<sup>59</sup> Molti sono gli autori che utilizzano il termine mafia per far riferimento a specifiche organizzazioni criminali, come per esempio A. COLONNA VILASI, *Mafie. Origini e sviluppo del fenomeno mafioso*, Viareggio, Dissensi, 2011, p. 43; J.-F. GAYRAUD, *Divorati dalla mafia. Geopolitica del terrorismo mafioso* (trad. ital. di M. Bruni e I. Piperno), Roma, Elliot, 2010, p. 33 s.; I. SOMMIER, *Les mafias*, Paris, Montchrestien, 1998, p. 21 s.

<sup>60</sup> Nel senso del testo, usando in maniera ristretta il termine mafia con riguardo alla criminalità organizzata siciliana, J. O. FINCKENAUER, *Mafia and organized crime*, cit., p. 09; S. LUPO, *Storia della mafia*, cit., p. 13.

<sup>61</sup> Come ben affermano E. CICONTE-F. FORGIONE-I. SALES, "oggi in varie parti del pianeta, e non nelle nazioni economicamente più arretrate, svariati fenomeni criminali stanno riscuotendo un successo sociale, economico e politico analogo a quello conosciuto nel tempo dalle tre mafie italiane, pur non avendo alle spalle un'origine ottocentesca, né un analogo pedigree storico, ma rivestendo tutte le caratteristiche della contemporaneità" (*Le ragioni di un successo*, in E. CICONTE-F. FORGIONE-I. SALES (a cura di), *Atlante delle mafie. Storia, economia, società, cultura*, Volume primo, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012, pp. 12-13).

<sup>62</sup> E. CICONTE-F. FORGIONE-I. SALES, affermano ancora che "forse è venuto il momento di non trattare singolarmente i suddetti fenomeni in rapporto solo al loro territorio di nascita e di insediamento, e accettare invece la sfida di una definizione di mafia in un senso più ampio del rapporto con la sola Sicilia. E capire allo stesso modo perché dovunque nel mondo una criminalità si insedi stabilmente all'interno di singole nazioni, si usa il termine mafia per segnalarle la forza e la capacità di consenso" (*Le ragioni di un successo*, cit., p. 13).

<sup>63</sup> A proposito delle gang nelle città degli Stati Uniti, si veda D. HARRIS, *Gangland. The growing gang in America's cities*, Oak Ridge, Holy Fire, 2004; A. BAUER-É. PEREZ, *L'Amérique, la violence, le crime. Les réalités et les mythes*, 2<sup>e</sup> édition, Paris, Puf, 2000, pp. 124 ss.

<sup>64</sup> G. BIANCONI ha definito la Banda della Magliana come "quel gruppo di malviventi di quartieri che piano piano si organizzano, affinano le loro capacità criminali diventando veri e propri gangster, intrecciano contatti e rapporti che li trasformano in boss, sbaragliano il campo dei banditi della generazione precedente fino a ottenere il controllo quasi totale dei traffici illeciti a Roma – dai sequestri di persona al commercio della droga, dalle scommesse clandestine al 'racket' dei videogiochi, dal traffico d'armi all'usura –, dando vita a quell'agglomerato chiamato convenzionalmente banda della Magliana" (*Ragazzi di malavita. Fatti e misfatti della banda della Magliana*, 6<sup>a</sup> edizione, Milano, Baldini Castoldi Dalai, 2006, p. 12).

<sup>65</sup> Sul tema delle bande di trafficanti di droga in Barcellona e nel meridione francese, si veda L. MISSAOUI-A. TARRIUS, *Naissance d'une mafia catalane? Le jeunes de 'bonnes familles' dans les trafics de drogues de Barcelone à Perpignan, Toulouse et Montpellier*, Perpignan, Trabucaire, 1999.

<sup>66</sup> Sulle Bande *Yardie* si veda H. C. COVEY, *Street gangs throughout the world*, second edition, Springfield (Illinois), Charles C. Thomas, 2010, p. 90 s.



L'odierna criminalità organizzata è ovviamente un fenomeno assai difficile da circoscrivere<sup>67</sup>. C'è un'enorme profusione di definizioni su che cosa sia e come si deve caratterizzarlo, secondo l'ambito in cui venga analizzato, il sociologico, lo storico, l'economico o il giuridico<sup>68</sup>. Non si deve trascurare, però, che ogni approccio specifico rappresenta una visione parziale che di solito non è in grado di cogliere il fenomeno nella sua completezza. L'approccio giuridico, per esempio, cerca di individuare una definizione per il reato di associazione per delinquere di tipo mafioso, la quale, a causa del processo di elaborazione del tipo penale, può non avere tutti gli elementi che servono a caratterizzare le organizzazioni criminali sul piano economico, sociologico o storico. Ciononostante, inizialmente non si cercherà in questa ricerca di individuare la criminalità organizzata come reato<sup>69</sup>, ossia, il delitto di associazione per delinquere di stampo mafioso, ma di caratterizzare, con l'ovvio ausilio dei più distinti approcci disciplinari, quello che ne costituisce l'essenza, ossia le organizzazioni criminali. Trattandosi di un fenomeno multidisciplinare, la visione d'insieme qui proposta sembra la più adeguata alla comprensione delle sfide che rappresenta per la società e alla ricerca di un metodo efficace di contrastarlo. Così, sono state identificate alcune caratteristiche nei confronti delle organizzazioni criminali. In base, tuttavia, all'orientamento che viene adottato, ci saranno altre particolarità da aggiungere oppure alcune da sopprimere. L'intento iniziale è soltanto quello di offrire un minimo comune denominatore, rispetto l'individuazione delle odierne organizzazioni delinquenziali che "meritano" veramente quest'appellativo, e che renda possibile distaccarle da altri fenomeni che con esse non si confondono<sup>70</sup>.

---

<sup>67</sup> La maggior parte degli autori sottolinea la grande difficoltà nel definire il fenomeno della criminalità organizzata. Tra i tanti, si veda G. AUDA, *Le crime organisé, une perception variable, un concept polémique*, in *Cahiers de la sécurité* n° 7 (Les organisations criminelles), Paris, INHES, janvier-mars 2009, p. 21 ; E. CICONTE, *Storia criminale. La resistibile ascesa di mafia, 'ndrangheta e camorra dall'Ottocento ai giorni nostri*, cit., p. 11; J. O. FINCKENAUER, *Mafia and organized crime*, cit., p. 09; H.-J. MÖHN, *Ist der Begriff "Organisierte Kriminalität" definierbar?*, in *Kriminalistik*, n. 8-9, Aug/Sep1994, pp. 534-536; H.-D. SCHWIND, *Kriminologie. Eine praxisorientierte Einführung mit Beispielen*, Heidelberg, Kriminalistik Verlag, 2010, p. 622; ; I. SOMMIER, *Les mafias*, Paris, Montchrestien, 1998, p. 13; L. ZUÑIGA RODRIGUEZ, *Criminalidad organizada y sistema de derecho penal. Contribución a la determinación del injusto penal de organización criminal*, cit., p. 27.

<sup>68</sup> C'è pure un sito Internet (*Definitions of Organized Crime*) che riunisce oltre 170 definizioni sulla criminalità organizzata, a cura di Klaus von Lampe: [www.organized-crime.de/organizedcrimedefinitions.htm](http://www.organized-crime.de/organizedcrimedefinitions.htm).

<sup>69</sup> Rimetto, tuttavia, al III Capitolo (III.3.1), dove si sostiene la necessità dell'adozione di un tipo penale specifico riguardante le associazioni per delinquere di stampo "mafioso".

<sup>70</sup> Molti sono gli autori che adottano un approccio unificante relativamente allo studio delle organizzazioni criminali; tra i tanti, C. CHAMPEYRACHE, *Sociétés du crime. Un tour du monde des mafias*, Paris, Cnrs, 2011, p. 09; I. SOMMIER, *Les mafias*, Paris, Montchrestien, 1998, p. 18;

Una delle prime caratteristiche delle odierne organizzazioni criminali, insita nella nomenclatura qui usata, consiste proprio nella sua *strutturazione*<sup>71</sup>. Logicamente non potrebbe essere definita organizzata se non ci fosse una sistemazione, un ordinamento tra i suoi componenti, una logistica, una morfologia *organizzativa*. Ci deve essere una struttura gerarchica al proprio interno dell'organizzazione con una divisione di funzioni tra i suoi componenti, non essendo però essenziale l'esistenza di ruoli formalmente definiti per ciascun di essi<sup>72</sup>. Ovviamente non tutte le organizzazioni hanno la stessa modalità strutturale. Ci può essere, per esempio, un modello *verticale*, con una specifica centralizzazione e una rigida disciplina, come nei casi di Yakuza e di Cosa nostra siciliana<sup>73</sup>, o un modello *orizzontale* del tipo rete, con raggruppamenti precisi e una certa autonomia nell'agire tra i distinti gruppi, come nel caso delle Triadi cinesi<sup>74</sup> e della Camorra napoletana<sup>75</sup>. Essenziale però è che ci sia sempre una struttura organizzativa, articolata<sup>76</sup>, in grado a rendere possibile lo svolgimento delle attività dei clan criminali. Si tratta di una delle più importanti caratteristiche di queste organizzazioni, non potendo dimenticare che le correnti di pensiero che, nel passato, ne hanno negato l'esistenza, paragonandole ad altre forme di criminalità comune, contraddicevano

---

<sup>71</sup> Così, tra gli altri, C. CHAMPEYRACHE, *Sociétés du crime. Un tour du monde des mafias*, cit., p. 69 s.; J. O. FINCKENAUER, *Mafia and organized crime*, cit., p. 06; J.-F. GAYRAUD, *Divorati dalla mafia. Geopolitica del terrorismo mafioso* (trad. ital. di M. Bruni e I. Piperno), Roma, Elliot, 2010, p. 198 s.; A. MUSCI, *Tutte le mafie del mondo. Una mappa della criminalità organizzata nell'epoca della globalizzazione*, Viterbo, Stampa Alternativa/Nuovi Equilibri, 2011, p. 12; I. SÁNCHEZ GARCÍA DE PAZ, *La criminalidad organizada. Aspectos penales, procesales, administrativos y policiales*, Madrid, Dykinson, 2008, p. 57; I. SOMMIER, *Les mafias*, Paris, Montchrestien, 1998, p. 61; F. SHANTY, *Mafia. Die Geschichte der organisierten Kriminalität*, cit., p. 10; L. ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, *Criminalidad organizada y sistema de derecho penal. Contribución a la determinación del injusto penal de organización criminal*, cit., p. 127 s.

<sup>72</sup> La Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale sottoscritta nella Conferenza di Palermo, nel 2000, nel suo art. 2, chiarisce che per "gruppo criminale organizzato" si deve intendere "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."

<sup>73</sup> Sulla strutturazione di Cosa nostra siciliana, si veda, tra i tanti, P. ARLACCHI, *Addio Cosa nostra. I segreti della mafia nella confessione di Tommaso Buscetta*, quarta edizione, Milano, Bur, 2000; G. FALCONE, *La posta in gioco. Interventi e proposte per la lotta alla mafia*, Milano, Bur, 2010, p. 355 s.; R. OLLA, *Padrini. Alla ricerca del DNA di Cosa nostra*, Milano, Mondadori, 2003; M. PADOVANI, *Mafia, mafie*, trad. italiana di Micol Bertolazzi, Roma, Gremese, 2010, p. 32 s.; C. STAJANO (a cura di), *Mafia. L'atto di accusa dei giudici di Palermo*, Milano, Riuniti, 1986, p. 40 s.

<sup>74</sup> In questo senso, Y. K. CHU afferma che "Hong Kong triads have never been one single organization with a godfather at the top controlling the whole organization through a hierarchical structure. Triad societies are actually loose cartels consisting of number of independent gangs which adopt a similar organisational structure and rituals to bind their members together." (*The Triads as business*, London, Routledge, 2000, p. 30).

<sup>75</sup> Come afferma F. BARBAGALLO, "La camorra campana resta però caratterizzata da una struttura di tipo orizzontale, no verticale come la mafia" (*Il potere della Camorra (1973-1998)*, Torino, Einaudi, 1999, p. 184). Ciononostante, G. DI FIORE, sottolinea che alle sue origine la Camorra "non era ancora frammentata come avverrà nel secolo successivo. Organizzazione accentrata e piramidale, ricordava molto quella che sarebbe stata Cosa nostra nel Novecento." (*La Camorra e le sue storie. La criminalità organizzata a Napoli dalle origini alle ultime "guerre"*, cit., p. 43).

<sup>76</sup> Nonostante quello che dispone la Convenzione delle Nazioni Unite conosciuta come Convenzione di Palermo, nel suo art. 2, si ritiene imprescindibile alla caratterizzazione delle organizzazioni criminali l'esistenza di una *struttura articolata*.

esattamente il loro carattere strutturale, sostenendo non trattarsi né di associazioni, “né di sette né di organizzazioni”<sup>77</sup>.

Contrassegnano allo stesso modo le organizzazioni criminali la loro *permanenza e continuità*<sup>78</sup>, nel senso che l’associazione e le loro attività criminali sono create e messe in atto per durare a tempo indeterminato, molto oltre la vita dei loro membri, affiliati o capi, i quali se vengono a morire o se vanno in carcere devono essere prontamente rimpiazzati da altri membri dell’organizzazione<sup>79</sup>, nonostante il legame di solidarietà esistente tra di loro<sup>80</sup>, come per esempio l’istituzione della *bacilletta* dagli ’ndranghetisti<sup>81</sup>. Non si tratta pertanto di un’associazione di criminali in modo occasionale, ma di un progetto di lungo periodo, destinato a perpetuarsi e a tramandarsi di una generazione ad un’altra<sup>82</sup>. Infatti, la creazione di regole, di riti, di linguaggi e di valori, e anche la precisazione di obiettivi comuni, hanno senso soltanto se c’è l’intento di perdurare e di trasmetterli ai futuri membri dell’organizzazione.

---

<sup>77</sup> G. PAGANO, nel 1875, affermò che “*La mafia non è setta, né associazione. È mafioso chi vuole esserlo, purché rispetti le costumanze e le abitudini della mafia. Mafia è l’abitudine di fare astrazione del diritto e della legge, è l’inno quotidiano alla forza individuale, unica e sola arbitra di ogni contrasto, di ogni urto di interessi o di idee*” (*Le presenti condizioni della Sicilia e i mezzi per migliorarle*, Firenze, Barbera, 1875, p. 41). Ugualmente, G. PITRÈ, uno dei maggiori etnologici dell’Ottocento, aveva affermato che la mafia “non è setta né associazione, non ha regolamenti né statuti” (*Usi e costumi, credenze e pregiudizi del popolo siciliano*, Volume II, reimpressione, Palermo, Il Vespro, 1978, p. 292). Pure un Magistrato come D. TAJANI affermava che la mafia “non è un’associazione nel senso grammaticale della parola, poiché non ha un codice, non ha regole, non ha tutte quelle formole colle quali si entra in queste tenebrose associazioni.” (*Mafia e potere. Requisitoria, 1871*, Pisa, ETS, 1993, p. 116).

<sup>78</sup> Nel senso del testo, E. CICONTE, *Storia criminale. La resistibile ascesa di mafia, ’ndrangheta e camorra dall’Ottocento ai giorni nostri*, cit., p. 38; J. O. FINCKENAUER, *Mafia and organized crime*, cit., p. 06; W. HETZER, *Finanzmafia. Wie Banker und Banditen unsere Demokratie gefährden*, Frankfurt am Main, Westend, 2011, p. 119; H.-J. MÖHN, *Ist der Begriff “Organisierte Kriminalität” definierbar?*, cit, p. 535; H.-D. SCHWIND, *Kriminologie. Eine praxisorientierte Einführung mit Beispielen*, cit., p. 623; I. SOMMIER, *Les mafias*, Paris, Montchrestien, 1998, p. 14.

<sup>79</sup> Così, C. CHAMPEYRACHE, *Sociétés du crime. Un tour du monde des mafias*, cit., p. 69; J. O. FINCKENAUER, *Mafia and organized crime*, cit., p. 06; H.-D. SCHWIND, *Kriminologie. Eine praxisorientierte Einführung mit Beispielen*, cit., p. 623.

<sup>80</sup> Come sottolinea C. CHAMPEYRACHE, “pendant toute la durée de la détention, la mafia subvient aux besoins de la femme et des enfants du détenu, quel que soit le rang celui-ci dans la famille. C’est ainsi que la mafia sicilienne, et plus encore la camorra napolitaine, ont pu se présenter comme des associations de ‘secours mutuel’, réclamant de l’argent pour venir en aide ‘de [leurs] frères détenus’.” (C. CHAMPEYRACHE, *Sociétés du crime. Un tour du monde des mafias*, cit., p. 87).

<sup>81</sup> Come sottolinea F. VARESE, “la struttura è semplice e ricorda quella di altre mafie: ci sono un capo, un vice e un contabile. Quest’ultimo gestisce la *bacilletta*, un fondo comune che viene usato per aiutare le famiglie degli affiliati in prigione, pagare avvocati e affrontare altre spese generali.” (*Mafie in movimento. Come il crimine organizzato conquista nuovi territori*, cit., p. XV).

<sup>82</sup> E. CICONTE, *Storia criminale. La resistibile ascesa di mafia, ’ndrangheta e camorra dall’Ottocento ai giorni nostri*, cit., p. 38.

Le organizzazioni delinquenti si contraddistinguono anche per la loro *esclusività*<sup>83</sup>, ossia costituiscono associazioni particolari, uniche nel loro genere, alle quali non tutti possono partecipare. Ogni organizzazione ha una sua singolarità, un'identità precisa, un nome proprio, e molto spesso particolari codici e riti di iniziazioni. Gli individui si riuniscono per formare qualcosa di diverso, speciale e unico rispetto alla criminalità comune. Il fatto che non tutti ne possono prendere parte, oltre a rappresentare un elemento di attrazione – chi è scelto ad accedere all'associazione si distacca dalla gente comune ed entra a far parte di un'*élite* di uomini<sup>84</sup> –, aiuta a creare una cultura di appartenenza, in modo da stabilire un'identità propria<sup>85</sup>, la quale può includere particolari riti di iniziazione<sup>86</sup>, codici, una certa maniera di vestirsi o l'uso di tatuaggi<sup>87</sup>. I criteri che consentono di far parte di queste esclusive associazioni possono derivare dall'elemento familiare, come nel caso della 'Ndrangheta<sup>88</sup>, o di una base etnica comune, come nel caso di Yakuza<sup>89</sup>, ma anche – e in minore grado – da

---

<sup>83</sup> In questo senso, C. CHAMPEYRACHE, *Sociétés du crime. Un tour du monde des mafias*, cit., p. 70 ; E. CICONTE, *Storia criminale. La resistibile ascesa di mafia, 'ndrangheta e camorra dall'Ottocento ai giorni nostri*, cit., p. 61; U. DI GIROLAMO, *Mafia, politica, pubblica amministrazione. È possibile sradicare il fenomeno mafioso d'Italia?*, cit., p. 40 s.; J. O. FINCKENAUER, *Mafia and organized crime*, cit., p. 07.

<sup>84</sup> Nella confessione di Tommaso Buscetta alla magistratura italiana questo ha affermato: “Appartenere a Cosa Nostra implicava l'essere uomini d'onore: questa era la base di tutto. Si potevano poi inventare gerarchie, cariche, commissioni, ma all'interno di una famiglia si respirava un'aria di eguaglianza perché tutti sentivamo di far parte di una élite molto speciale” (P. ARLALCCHI, *Addio Cosa Nostra. I segreti della mafia nella confessione di Tommaso Buscetta*, quarta edizione, Milano, Bur, 2000, pp. 69-70).

<sup>85</sup> Come diceva G. FALCONE, “il mafioso urbano di oggi ha assimilato la cultura del consumismo e si è adeguato ai canoni del mondo moderno, diventando funzionale a esso. Conserva però qualcosa di cui gli altri membri della collettività sono privi: la cultura dell'appartenenza e la fedeltà a valori fondamentali. In un mondo privo di punti di riferimento, i mafiosi tendono a conservare la loro identità” (*Cose di Cosa nostra*, Frabbi-Corrieri della Sera, Milano, 1995, p. 78).

<sup>86</sup> Sull'importanza dei rituali d'iniziazione, afferma E. CICONTE: “Le affiliazioni rituali sono state una normale modalità d'accesso a un'organizzazione mafiosa, una forma ingegnosa e ardita di selezionare dei quadri criminali; senza passare sotto il giogo dell'affiliazione rituale non c'era alcuna possibilità di far parte di una struttura mafiosa o di poter essere considerato mafioso. Questo era un dato insormontabile della realtà.” (*Storia criminale. La resistibile ascesa di mafia, 'ndrangheta e camorra dall'Ottocento ai giorni nostri*, cit., p. 53). Sui diversi riti di iniziazione delle organizzazioni criminali italiane, si veda M. PADOVANI, *Mafia, mafie*, cit., p. 36 s.

<sup>87</sup> Come segnala ; J. O. FINCKENAUER, “the exclusivity characteristic of some criminal organizations might also include bonding rituals such as initiations, the wearing colours, tattoos, the use of signs, and so on, defining characteristics of street gangs.” (*Mafia and organized crime*, cit., p. 07).

<sup>88</sup> E. CICONTE, rileva: “Uno dei punti di maggiore forza della 'ndrangheta è quello della famiglia naturale del capobastone che è l'asse portante attorno a cui ruota la struttura interna della 'ndrina. La 'ndrina a base familiare è il segreto del successo della 'ndrangheta sul piano criminale e della sua forza attuale di fronte a tutte le altre formazioni mafiose.” (*'Ndrangheta*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011, p. 49).

<sup>89</sup> Come sottolinea J.-F. GAYRAUD, “l'appartenenza a una Famiglia mafiosa passa per dei rigidi criteri razziali. Bisogna avere origini pure: essere maschio, avere due genitori italiani cattolici (sezione americana di Cosa Nostra), giapponesi o coreani (Yakuza), cinesi (Triadi), albanesi (mafia albanese), o turchi (maffya turca), siciliani cattolici (Cosa Nostra in Sicilia), calabresi ('Ndrangheta) ecc. La purezza etnica e geografica delle origini è considerata una garanzia di sicurezza e di fiducia: ‘Buon sangue non mente’” (*Divorati dalla mafia. Geopolitica del terrorismo mafioso*, cit., p. 220).

distinti gruppi etnici, come nella cosiddetta “mafia russa”<sup>90</sup>. L’essenziale, però, è che le frontiere tra l’esteriore e l’interiore delle organizzazioni siano chiaramente fissate<sup>91</sup>.

Si deve rilevare, però, che attualmente le organizzazioni criminali diventano sempre più spesso *interclassiste*, cioè ne fanno parte non solo violenti boss e criminali ma anche professionisti come medici, avvocati, farmacisti, ingegneri. Questi non sempre si limitano al ruolo di collaboratori esterni<sup>92</sup>, ma a volte vengono affiliati dai clan criminali<sup>93</sup>, sono i cosiddetti coletti bianchi delle mafie. Per i professionisti, soprattutto in tempi di crisi, è una maniera di inserimento nel mondo del lavoro. D’altra parte, le organizzazioni criminali nell’età della globalizzazione hanno bisogno di gente preparata, che conosca i mercati finanziari e che studi il mercato dell’economia, che abbia delle conoscenze specialistiche in giurisprudenza, ingegneria, medicina, ecc. Inoltre, con affiliati professionisti, diventa più facile per i clan criminali infiltrarsi nei settori più benestanti e influenti della società.

Un altro connotato delle organizzazioni criminali è il *controllo ossessivo del territorio*<sup>94</sup>, ossia l’occupazione permanente di una zona o regione specifica. Ciò non preclude, però, la volontà di espandersi. Ogni clan criminale ha il suo “spazio vitale”, di frontiere invisibili ma conosciute di tutti quelli che vi abitano. Così come per lo Stato, anche per le organizzazioni criminali il territorio – oltre che rappresentare la risorsa fondamentale per la loro affermazione e sviluppo – costituisce un concreto simbolo del loro potere, che implica una capacità di controllo politico (a proposito dei voti degli elettori), economico (con riguardo per esempio ai flussi dei traffici o alla pratica del racket) e sociale (come la funzione di mediazione esercitata

---

<sup>90</sup> Con riferimento alla mafia russa, A. RIERA afferma che “hay un gran número de individuos pertenecientes a grupos etnico del Cáucaso, tales como chechenos, georgianos, armenios, azerbaijanos y otros. Así, pues, la mal llamada ‘mafia rusa’ no parece que deba ser denominada como ‘rusa’ en su totalidad, ya que el único vínculo que les une es el de ser ruso-parlantes” (*La Organizatsja. Mafia rusa, mafia roja*, cit., p. 19).

<sup>91</sup> Così, C. CHAMPEYRACHE, *Sociétés du crime. Un tour du monde des mafias*, cit., p. 85.

<sup>92</sup> Per esempio, sui medici che collaborano con la Camorra, si veda C. DE ROSA, *I medici della Camorra*, Roma, Castelvecchi Tazebao, 2011.

<sup>93</sup> Come rileva N. AMADORE, “quasi tutti i professionisti citati non sono semplicemente collusi: sono divenuti esponenti di una nuova classe dirigente mafiosa, pronta in silenzio e senza spargimenti di sangue a prendere il posto dei vecchi sanguinari e analfabeti capi della mafia. [...] Professionisti saldamente insediati in ruoli di vertice dell’economia pulita anche nelle regione ricche, quelle che contano sul profilo economico e politico: in Lombardia, in Veneto, in Liguria in Piemonte.” (*La zona grigia. Professionisti al servizio della mafia*, Palermo, La Zisa, 2007, p. 54).

<sup>94</sup> In questo senso, E. CICONTE, *Storia criminale. La resistibile ascesa di mafia, ’ndrangheta e camorra dall’Ottocento ai giorni nostri*, cit., p. 11-12; J.-F. GAYRAUD, *Divorati dalla mafia. Geopolitica del terrorismo mafioso*, cit., p. 202 s.; A. MUSCI, *Tutte le mafie del mondo. Una mappa della criminalità organizzata nell’epoca della globalizzazione*, cit., p. 12; U. SANTINO, *Breve storia della mafia e dell’antimafia*, Trapani, Di Girolamo, 2008, p. 38; F. RIZZOLI, *Pouvoirs e mafias italiennes. Contrôle du territoire contre état de droit*, in *Pouvoirs – Revue française d’études constitutionnelles et politiques* n° 132, Paris, 2009, p. 41 s.; R. SCIARRONE, *Mafie vecchie, mafie nuove*, cit., p. 10.

dai clan criminali o la creazione di consenso). Per questo motivo esse hanno sempre la necessità di controllare e delimitare il loro territorio, dove né lo Stato né altre organizzazioni<sup>95</sup> o gruppi criminali siano in grado di contrastare l'assolutezza del loro potere, tranne un certo spazio che viene lasciato alla criminalità comune<sup>96</sup>. Non di rado ci sono degli scontri violenti tra le famiglie appartenenti ai diversi clan criminali esattamente per il controllo di un determinato territorio o regione<sup>97</sup>. Conviene ribadire, però, che il territorio non rappresenta staticità né un limite all'espansione dei poteri criminali. Le organizzazioni criminali si sono sviluppate e sparse all'interno dei paesi di origine (come per esempio il radicamento dei clan criminali, originari del Mezzogiorno, nell'Italia settentrionale)<sup>98</sup>, ma anche a livello transnazionale, in quest'ultimo caso seguendo il modello delle grandi migrazioni internazionali, se nel luogo di trapianto ovviamente si sono verificate le condizioni adeguate per la riproduzione<sup>99</sup>. E quando riescono a riprodursi all'estero o fuori dalle loro regioni

---

<sup>95</sup> C. CHAMPEYRACHE sulla divisione degli affari in considerazione alla "competenza territoriale" fra le distinte organizzazioni criminali o fra le distinte cosche all'interno della stessa organizzazione, afferma: "Le contrôle du territoire s'exprime aussi clairement en de hors des périodes de tensions entre clans mafieux. Cela est particulièrement visible dans le cas des activités légales de la mafia liées au bâtiment et aux adjudications publiques. Lorsque la mafia remporte des marchés publics dans la domaine de la construction immobilière, elle répartit le travail en le confiant en sous-traitance à plusieurs entreprises possédées par des individus mafieux. Or la répartition se fait en fonction du sacro-saint critère de contrôle du territoire. Pour une autoroute, par exemple, chaque *cosca* construira, via une des ses entreprises, le tronçon routier traversant son espace de souveraineté. Il en va de même pour les pompes funèbres. Si l'on en croit le récit qu'en fait Diego Gambetta, selon la rue de Palerme dans laquelle la personne vient à mourir, sa dépouille sera bon gré mal gré attribuée aux services funéraires de la famille contrôlant cette rue" (*Sociétés du crime. Un tour du monde des mafias*, cit., p. 96).

<sup>96</sup> Come ben ha sottolineato G. FALCONE, "bisogna stare attenti, perché quando si dice che la mafia ha il controllo del territorio, non sempre si esplicitano i termini di questo controllo. Si crede che tutto avvenga nella piena consapevolezza dell'organizzazione mafiosa? Io non ne sono persuaso. C'è invece un'area di attività che viene lasciata alla iniziativa della criminalità comune: è inteso però che certe cose la criminalità comune non le può fare, certe attività illecite possono essere intraprese solo con l'autorizzazione della famiglia del luogo. Solo in questi termini si può parlare di controllo del territorio." (*La mafia, tra criminalità e cultura*, in *Meridiana*, n. 5, 1989, pp. 200-201).

<sup>97</sup> Come registra J.-F. GAYRAUD, "una Famiglia che voglia realizzare un assassinio o, del resto, qualunque altra operazione criminale sul territorio di un'altra Famiglia, si trova nell'obbligo di chiedere un'autorizzazione, altrimenti creerebbe un *casus belli*. Il monopolio criminale di una Famiglia su un territorio è un principio semplice la cui applicazione pratica può risultare complessa. Si deve dialogare costantemente e intromettersi per rispettarla. Il controllo di un settore economico (*docks*, droga ecc.) può entrare in conflitto con il potere geografico di un'altra Famiglia, visto che le frontiere materiali e immateriali non coincidono in modo esatto" (*Divorati dalla mafia. Geopolitica del terrorismo mafioso*, cit., p. 205).

<sup>98</sup> Sull'insediamento della 'ndrangheta nel settentrione italiano, si veda E. CICONTE, *'Ndrangheta padana*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010; N. GRATTERI-A. NICASO, *Fratelli di sangue. Storie, boss e affari della 'ndrangheta, la mafia più potente del mondo*, Milano, Mondadori, 2010, p. 199 s.; M. ZORNETTA-D. GUERRETTA, *A casa nostra. Cinquant'anni di mafia e criminalità in Veneto*, Milano, Baldini Castoldi Dalai, 2006.

<sup>99</sup> Come ben segnala F. VARESE, "le mafie non sono globe-trotter in grado di spostare le loro operazioni con facilità da un paese all'altro in pochi mesi. Tutt'altro che 'liquide', sono fortemente radicate nel territorio che governano. (...) Perché le mafie si riproducano in nuove zone occorre che si verifichino alcune circostanze particolari. Il mio lavoro analizza i fattori che spingono le mafie a emigrare e ad avere successo in terre 'straniere', mettendo in discussione alcune opinioni diffuse in questo campo. La migrazione generalizzata della popolazione di per sé non basta a spiegare perché il trapianto in un nuovo territorio ha successo nel lungo periodo. La migrazione di individui con particolari attitudini malavitose aumenta di certo il rischio che le mafie

d'origine, di solito non staccano il cordone ombelicale con il territorio primitivo (come per esempio nel caso della 'Ndrangheta)<sup>100</sup>, cercando spesso di riprodurre altrove le basi dell'organizzazione originaria.

Costituisce anche un tratto comune delle organizzazioni criminali la predisposizione all'*uso della violenza* o altre forme di intimidazioni<sup>101</sup>. Sia usando direttamente la violenza, sia avvalendosi della forza intimidatrice del vincolo associativo, le organizzazioni criminali sono sempre in grado di sostituire la forza della giustizia con la giustizia della forza<sup>102</sup>. Esse hanno come obiettivo controllare in esclusiva l'uso della violenza, il cui monopolio in verità dovrebbe appartenere allo Stato. Tuttavia, con l'affermazione della globalizzazione, si assiste sempre di più all'indebolimento dello Stato e, per conseguenza, all'inficiamento di questo monopolio<sup>103</sup>, il quale rimane sempre di più in mano ai clan criminali. Sfruttando questo monopolio, i clan criminali stabiliscono l'*industria della protezione privata*, proprio perché nelle zone controllate dai clan criminali l'imparzialità delle istituzioni statali e l'impersonalità delle relazioni di mercato non riescono ad affermarsi<sup>104</sup>. Nella società capitalistica, la violenza ha trovato e ha prodotto un mercato e le organizzazioni criminali dimostrano "l'economicità" della violenza, cioè il valore economico della violenza e del suo impiego<sup>105</sup>. In questa

---

si possono trapiantare, ma anche questa 'variabile' non è sufficiente perché una mafia possa mettere radici in un nuovo territorio" (*Mafie in movimento. Come il crimine organizzato conquista nuovi territori*, cit., pp. 256-258).

<sup>100</sup> Come rivela E. CICONTE, "forse oggi la 'ndrangheta rappresenta la prima vera mafia globale. Ha una caratteristica che le altre mafie italiane non hanno, neanche Cosa nostra siciliana: ovunque arrivino, in Italia e nel mondo, gli uomini delle 'ndrine non insediano soltanto loro attività illecite e i loro affari 'legali', ma riproducono identità, valori, modelli antropologico-culturali, vere e proprie forme di comunità" ('*Ndrangheta*, cit., pp. VI-VII).

<sup>101</sup> In questo senso, J. O. FINCKENAUER, *Mafia and organized crime*, cit., p. 07; U. SANTINO, *Breve storia della mafia e dell'antimafia*, cit., p. 31; W. HETZER, *Finanzmafia. Wie Banker und Banditen unsere Demokratie gefährden*, cit., p. 119; A. MUSCI, *Tutte le mafie del mondo. Una mappa della criminalità organizzata nell'epoca della globalizzazione*, cit., p. 12; H.-D. SCHWIND, *Kriminologie. Eine praxisorientierte Einführung mit Beispielen*, cit., p. 622; L. ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, *Criminalidad organizada y sistema de derecho penal. Contribución a la determinación del injusto penal de organización criminal*, cit., p. 138.

<sup>102</sup> L'espressione è di P. ARLACCHI: "I singoli mafiosi sono lucidamente consapevoli delle fondamenta ultime del loro potere, e non mancano di sottolineare, in particolari momenti, la prevalenza della concreta 'giustizia della forza' sulla forza della giustizia trasgredendo le regole comunitarie più rispettate" (*Perché non c'è la mafia in Sardegna. Le radici di una anarchia ordinata*, Cagliari, AM&D, 2007, p. 81).

<sup>103</sup> Preciso, su questo punto, R. KAPUŚCIŃSKI: "In tutto il mondo si nota un progressivo indebolimento dello stato. L'essenza e la forza del sistema degli stati nazionali, nel quale il mondo è vissuto negli ultimi duecento anni consisteva nel fatto che lo stato deteneva il monopolio della coercizione. L'esercito, la polizia, le forze dell'ordine, i controlli di frontiera, le leggi erano un monopolio esclusivo dello stato, del quale costituivano la forza. Il processo di globalizzazione è costituito in una diluizione di tale forza, nella privatizzazione di tutto e, soprattutto, della violenza" (*Nel turbine della storia. Riflessioni sul XXI secolo*, trad. italiana di Vera Verdiani, Milano, Feltrinelli, 2011, pp. 158-159).

<sup>104</sup> R. SCIARRONE, *Mafie vecchie, mafie nuove*, cit., p. 31.

<sup>105</sup> Cfr. E. CICONTE-F. FORGIONE-I. SALES, *Le ragioni di un successo*, cit., p. 49.

maniera, i clan criminali offrono protezione<sup>106</sup> e cercano di mantenere alta la domanda di questa “merce”, alimentando allo stesso tempo la sfiducia negli organi dello Stato.

Sono diversificati, tuttavia, i soggetti a cui si può rivolgere la violenza dei clan criminali: agli abitanti del territorio controllato dalle organizzazioni, per dimostrare potere; ad altri clan criminali, nelle faide; agli uomini delle istituzioni, come poliziotti, pubblici ministeri e giudici; oppure agli amici del “mondo di sopra”, se questi vengono a mostrarsi riottosi a eseguire gli ordini<sup>107</sup>. La violenza però non sempre viene effettivamente utilizzata dai clan criminali, ma deve essere sempre chiaro che essi sono in grado di utilizzarla. Ciò nella consapevolezza che quando ne fanno uso, ci sono rischi e costi ulteriori rispetto alla produzione d’instabilità. Proprio in base a ciò, la violenza a volte è sostituita dalle trattative o dalla corruzione: conseguentemente non sempre ci sarà il bisogno di intimidire o di uccidere perché sarà più facile corrompere o fare accordi<sup>108</sup> con funzionari, poliziotti, giudici e parlamentari.

Collegato all’uso della violenza, un’altra caratteristica comune alle più diverse organizzazioni criminali consiste nell’*imposizione del pagamento del “pizzo”*<sup>109</sup>, ossia la pratica del *racket*. L’imposizione di protezione in cambio di remunerazione o di un dazio a tutti quelli che esercitano un’attività economica nel loro territorio è la conseguenza della debolezza dello Stato nell’esercitare il monopolio della forza e della violenza<sup>110</sup>. Si tratta di una forma di potere che si esercita localmente e che i clan criminali non trascurano mai,

---

<sup>106</sup> Come afferma F. VARESE, i clan criminali “offrono «servizi» ai loro clienti, come la protezione contro l’estorsione, contro il furto e i soprusi delle Forze dell’ordine; proteggono i ladri e gli usurai; eliminano la concorrenza; intimidiscono operai e sindacalisti a favore dei datori di lavoro e più in generale minacciano e puniscono legittimi titolari di diritti di proprietà a vantaggio dei collusi” (*Mafie in movimento. Come il crimine organizzato conquista nuovi territori*, cit., p. 10).

<sup>107</sup> S. LUPO, *Cosa Nostra tra continuità e innovazione*, in G. GRIBAUDI (a cura di), *Traffici criminali. Camorra, mafie e reti internazionali dell’illegalità*, Torino, Bollati Boringhieri, 2009, pp. 112-113.

<sup>108</sup> Contestando la qualifica “militare” della mafia siciliana, S. LUPO affermò: “Giudico fuorviante la qualificazione ‘militare’ anche per un’altra ragione: perché, nello spazio più che secolare della sua storia, la mafia ritiene l’accordo e la capacità di tessere accordi importanti quanto la capacità di erogare violenza.” (*Cosa Nostra tra continuità e innovazione*, cit., p. 115).

<sup>109</sup> Nel senso del testo, A. BOLZONI, *FAQ Mafia*, Milano, Bompiani, 2010, p. 49; C. CHAMPEYRACHE, *Sociétés du crime. Un tour du monde des mafias*, cit., p. 186; E. CICONTE, *Storia criminale. La resistibile ascesa di mafia, ‘ndrangheta e camorra dall’Ottocento ai giorni nostri*, cit., p. 11; J.-F. GAYRAUD, *Divorati dalla mafia. Geopolitica del terrorismo mafioso*, cit., p. 193.

<sup>110</sup> Sul tema, S. CALVANI-M. ALBERTAZZI esemplificano che “in Russia i primi commercianti minacciati dopo il crollo dell’Unione Sovietica hanno ceduto alle estorsioni riconoscendo la relativa debolezza della forza pubblica. Dopo pochi anni la protezione criminale pagata dai commercianti in cambio di una relativa sicurezza è divenuta comune come il costo di un’assicurazione. Molti commercianti ammettono che la cosiddetta *krysha*, che in russo significa “tetto”, fa parte del bilancio regolare di ogni esercizio aperto al pubblico.” (*Saccheggio mondiale. Le nuove “Pagine Gialle” del crimine globale*, Cantalupa, Effatà, 2011, p. 208).



esattamente perché costituisce l'espressione di un rapporto di subordinazione e di autorità<sup>111</sup>: oltre che l'arricchimento attraverso la tassa illegale, esso rappresenta la perfetta identificazione del signore e del suo feudo<sup>112</sup>. Così come per lo Stato, per i clan criminali il mancato pagamento dell'imposta costituisce un oltraggio, un segno di insurrezione, una sfida all'autorità. E per i clan criminali il danno economico è esiguo se comparato alla dissidenza relativa al rifiuto del pagamento. Per questo motivo, le organizzazioni criminali puniscono sempre con la violenza o con l'uccisione le persone che non pagano il pizzo. Per questo, viene di solito pagato, a volte in maniera spontanea<sup>113</sup>.

La capacità di stabilire rapporti stabili con gli uomini politici e con le istituzioni dello Stato è un altro tratto caratteristico delle organizzazioni criminali<sup>114</sup>. In verità, si tratta di un elemento che le contraddistingue nitidamente nei confronti di altre forme di criminalità, perché le moderne organizzazioni criminali non esistono senza stabilire un rapporto con la politica<sup>115</sup>. Al contrario delle bande criminali e delle organizzazioni terroristiche, i clan criminali cercano sempre di inserirsi nelle stanze dei Palazzi di governo, nei comuni, nei consigli di amministrazione, perché tra i suoi obiettivi primordiali oltre il profitto c'è il potere. E questo intreccio con la politica riesce a soddisfare entrambi gli obiettivi dei clan criminali: da una parte, la politica ridistribuisce il grande flusso di risorse che è chiamata a gestire, soprattutto tramite gli appalti pubblici (come per esempio nelle costruzioni di strade, di porti, di scuole, di edifici pubblici, di fogne ecc.), che vanno sempre di più in mano alle

---

<sup>111</sup> Come sottolineò G. FALCONE, la pratica del racket e delle estorsioni, "praticate in modo sistematico, costituiscono un mezzo efficace per consolidare il controllo sul territorio – obiettivo primario di ogni 'famiglia'. Procurano, in certo senso, oltre che redditi non disprezzabili, il riconoscimento concreto dell'autorità mafiosa" (*Cose di Cosa nostra*, cit., p. 126). Nello stesso senso, C. CHAMPEYRACHE, *Sociétés du crime. Un tour du monde des mafias*, cit., p. 96).

<sup>112</sup> In questo senso, J.-F. GAYRAUD, *Divorati dalla mafia. Geopolitica del terrorismo mafioso*, cit., p. 195.

<sup>113</sup> R. SCIARRONE fa riferimento a una relazione della Direzione investigativa antimafia del 1995 (*La situazione della criminalità organizzata in Calabria*), secondo la quale, in Calabria "la prassi del pizzo è così scontata che, generalmente, è sufficiente una semplice telefonata per ottenere il pagamento della tangente mentre, in alcuni casi, si è verificato che l'imprenditore, addirittura prima dell'esplicita richiesta, si sia informato sulla persona da contattare per il versamento" (*Mafie vecchie, mafie nuove*, cit., p. 69).

<sup>114</sup> Così, E. CICONTE, *Storia criminale. La resistibile ascesa di mafia, 'ndrangheta e camorra dall'Ottocento ai giorni nostri*, cit., p. 12; U. DI GIROLAMO, *Mafia, politica, pubblica amministrazione. È possibile sradicare il fenomeno mafioso d'Italia?*, cit., p. 81 s.; I. SOMMIER, *Les mafias*, cit., p. 125; L. ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, *Criminalidad organizada y sistema de derecho penal. Contribución a la determinación del injusto penal de organización criminal*, cit., p. 145.

<sup>115</sup> P. PEZZINO, *Una certa reciprocità di favori. Mafia e modernizzazione violenta nella Sicilia postunitaria*, Milano, FrancoAngeli, 1990, p. 71. Nel novembre del 2001, il pentito mafioso Antonino Giuffrè ha dichiarato al Procuratore della repubblica di Palermo Pietro Grasso: "Per noi la politica è come l'acqua per i pesci, senza l'acqua i pesci muoiono. Ma a noi, in fondo, dei partiti non ce n'è mai interessato niente. A noi ci interessavano i discorsi a nostro favore" (Cfr. A. BOLZONI, *FAQ Mafia*, cit., p. 105).

organizzazioni criminali<sup>116</sup>; dall'altra parte, i loro membri si infiltrano nelle istituzioni – e a volte vengono eletti –, e in tal modo godono dell'amicizia e del favore di amministratori, politici e di rappresentanti delle istituzioni, e passano a far parte della “classe dominante”. Questo intreccio con la politica, dà prestigio e forza alle organizzazioni criminali, conferendo a esse una vitalità politica che fa accrescere il consenso<sup>117</sup>.

Bisogna sottolineare, però, che le organizzazioni criminali non fanno politica, ma con essa stabiliscono un “matrimonio di convenienza” nell'incessante ricerca dei profitti e del potere. Tranne qualche pregiudizio, come per esempio nei confronti dei regimi dittatoriali o del comunismo, non hanno impegni di partito né predilezioni<sup>118</sup>.

Infatti, un grosso errore consiste nell'affermare che le organizzazioni criminali rappresentano l'antistato o l'antisistema. Sono stati proprio questi luoghi comuni a tenere per molto tempo in ombra il vero motivo di successo dei clan criminali. Mentre altre forme di violenza si sono manifestate contro le leggi e contro lo Stato, come per esempio il brigantaggio nell'Ottocento e più recentemente il terrorismo politico, i clan criminali hanno sempre usato una violenza non di contrapposizione, non di scontro frontale, ma di integrazione con la politica. Una violenza in grado di stabilire contatti, rapporti e cointeressenze con coloro che detengono il potere ufficiale, sia politico sia economico<sup>119</sup>. Quando i clan criminali usano la violenza contro le istituzioni o uccidono uomini dello Stato, come magistrati, in realtà fanno la guerra per poi negoziare la pace<sup>120</sup>. Si tratta dunque di una violenza di relazione, di integrazione e di contiguità che costituisce sicuramente una delle ragioni del perdurante successo delle organizzazioni criminali, come parastati integrati nello

---

<sup>116</sup> Come afferma A. BOLZONI, i clan criminali ingrassano “con gli appalti pubblici. Dove c'è un lavoro o un cantiere ci sono sempre loro; dove c'è un impianto di calcestruzzo o una betoniera c'è sempre quell'odore di mafia. Da ragazzino mi dicevano che c'era un metodo infallibile per riconoscere i mafiosi: ‘Guarda le scarpe, hanno belle scarpe ai piedi ma sempre sporche di cantieri’” (*FAQ Mafia*, cit., p. 57).

<sup>117</sup> N. TRANFAGLIA, *Mafia, politica e affari. 1943-2008*, Roma-Bari, Laterza, 2008, p. 334.

<sup>118</sup> Il famoso pentito di Cosa nostra Tommaso Buscetta ha rilevato: “Il nostro rapporto con la politica era un matrimonio di convenienza. Ma c'erano anche posizioni di principio realmente serie e condivise, come l'anticomunismo. [...] Non accettavamo nelle nostre file elementi comunisti o che avessero parenti comunisti. Ma non lottavamo contro i comunisti, in quanto, in base al principio che il mafioso non ha colore, non esercitavamo pressioni contro chi aveva deciso di votare per loro. Il mafioso non è un animale politico. Lo definirei un “democratico neutrale”, perché è contro ogni forma di dittatura, ma senza impegno di partito” (in P. ARLACCHI, *Addio Cosa nostra. I segreti della mafia nella confessione di Tommaso Buscetta*, cit., pp. 102-104).

<sup>119</sup> S. LUPO, *Cosa Nostra tra continuità e innovazione*, cit., p. 114.

<sup>120</sup> L'ha affermato un importante pentito di Cosa nostra, Antonino Calderone: “Il terrorismo mafioso, la sfida frontale allo Stato tramite una stagione di attentati, poteva essere la strada per negoziare, se non un ritorno all'antica collaborazione con le istituzioni, almeno una decente coesistenza con esse. «Si fa la guerra per poi fare la pace» fu il concetto espresso in più occasioni da Riina.” (P. ARLACCHI, *Gli uomini del disonore. La mafia siciliana nella vita del grande pentito Antonino Calderone*, Milano, Il Saggiatore, 2010, p. 292).

Stato<sup>121</sup>. Criminalità organizzata e Stato dunque più che distruggersi cercano di convivere<sup>122</sup>. Questa è una delle differenze fondamentali tra la criminalità organizzata e il terrorismo. Mentre essa ambisce all'integrazione nel sistema, la logica terrorista è basata sul conflitto e sul sovversivismo<sup>123</sup>.

L'ossessione per la segretezza e la pratica dell'omertà sono ugualmente caratteristiche che contraddistinguono le organizzazioni criminali<sup>124</sup>. Si tratta quasi sempre di associazioni clandestine, occulte, le cui attività non sono pubbliche e manifeste. Tranne poche eccezioni, come nel caso di Yakuza, che a volte si mostra pubblicamente<sup>125</sup>, i clan criminali non si fanno vedere apertamente, e la segretezza deve riguardare non solo le loro attività, ma anche l'esistenza stessa delle società, circostanza che a volte porta a presumere che sono irreali o illusorie, ossia che non esistono. Anche qui le organizzazioni criminali si distinguono dalle organizzazioni terroristiche, perché se entrambe nascono e crescono in segreto, il terrorismo ha bisogno di emergere, poiché la sua giustificazione ultima risiede in qualche misura in un riconoscimento pubblico<sup>126</sup>. La segretezza, però, ha dei limiti anche per le organizzazioni criminali, perché esse hanno il bisogno di comunicare con gli uomini della politica, con gli

---

<sup>121</sup> In questo senso, K. AMBOS sottolinea che le organizzazioni criminali si assomigliano a veri organismi parastatali, però integrati allo Stato: "Ist dies der Fall, operiert die organisierte Kriminalität als 'Para-Staat', also nicht rechtsgelöst, parallel zur bestehenden Rechtsordnung oder gegen sie, sondern in diese integriert, als Bestandteil, die vorgegebenen 'Bahnen des Rechts' (Roxin) zur gemeinsamen Interessensdurchsetzung nutzend" (*Tatherrschaft durch Willensherrschaft kraft organisatorischer Machtapparate. Eine kritische Bestandsaufnahme und weiterführende Ansätze*, in *Goldammer's Archiv für Strafrecht*, Heidelberg, R. v. Decker, 1998, p. 243).

<sup>122</sup> In questo senso, perfetta l'analisi di J.-F. GAYRAUD: "Dal momento che le mafie risultano ancorate al sistema, almeno a livello locale, ovvero regionale, non possono essere represses in maniera duratura se non si coinvolgono tutte o una parte delle élites legali. In definitiva, i rapporti di uno Stato con la *sua* mafia sono quelli di due poteri concorrenti che cercano più di ignorarsi o di trovare un *modus vivendi* discreto che di distruggersi. Procedendo per tentativi, ognuno impara a restare all'interno delle *proprie* frontiere, a rispettare il territorio del suo avversario. Si instaura così una forma di accettazione dell'altro. Tra questi due universi c'è più un rapporto di *contiguità* che di separazione." (*Divorati dalla mafia. Geopolitica del terrorismo mafioso*, cit., p. 161).

<sup>123</sup> Afferma in questo senso J.-F. GAYRAUD: "Il terrorismo mira alla distruzione del sistema che costituisce il suo bersaglio e si afferma quindi come entità *esterna* a tale sistema. Le mafie, al contrario, vivono del sistema al punto da diventare parte integrante del suo ingranaggio." (*Divorati dalla mafia. Geopolitica del terrorismo mafioso*, cit., p. 33).

<sup>124</sup> In questo senso A. BOLZONI, *FAQ Mafia*, Milano, Bompiani, 2010, p. 18; C. CHAMPEYRACHE, *Sociétés du crime. Un tour du monde des mafias*, cit., p. 90 s; E. CICONTE, *Storia criminale. La resistibile ascesa di mafia, 'ndrangheta e camorra dall'Ottocento ai giorni nostri*, cit., p. 11; J.-F. GAYRAUD, *Divorati dalla mafia. Geopolitica del terrorismo mafioso*, cit., p. 243; M. MASSARI, *La Sacra corona unita: potere e segreto*, Roma-Bari, Laterza, 1998, p. 91; L. PAOLI, *Fratelli di mafia: Cosa Nostra e 'Ndrangheta*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 141 s.; L. ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, *Criminalidad organizada y sistema de derecho penal. Contribución a la determinación del injusto penal de organización criminal*, cit., p. 142.

<sup>125</sup> Come afferma J.-F. GAYRAUD, "ancora oggi, gli yakuza beneficiano di una grandissima tolleranza e di una perfetta visibilità sociale. Agiscono alla luce del sole sotto forma di associazione o impresa, con tanto di indirizzi, biglietti da visita, badge, spillette e riviste. Pattugliano le strade sotto gli occhi di tutti, sfoggiando le magliette che designano la gang di appartenenza. Sono di fatto accettati come un elemento permanente e normale della società, come l'espressione della marginalità che coinvolge tutti gli ambiti sociali" (*Divorati dalla mafia. Geopolitica del terrorismo mafioso* cit., p. 91).

<sup>126</sup> J.-F. GAYRAUD, *Divorati dalla mafia. Geopolitica del terrorismo mafioso*, cit., p. 33.

imprenditori e pure con i cittadini sotto la loro dominazione. Lo fanno, tuttavia, sempre attraverso una forma particolare di comunicare, a volte tramite segni e messaggi molto discreti, senza svelarsi completamente.

Sotto un altro aspetto, i rapporti di fiducia e di solidarietà creati dai contratti di affratellamento impediscono l'*infamità*, cioè lo svelamento di informazioni, le denunce o le testimonianze nei confronti di un altro membro del clan o dell'intera organizzazione. In questa maniera, i clan criminali praticano l'*omertà*, che significa la legge del silenzio, la quale si rivolge sia ai membri dell'organizzazione, che non possono mai far trapelare nulla al di fuori dell'associazione<sup>127</sup>, sia ai cittadini che abitano nei territori da essi controllati, i quali non possono, sotto minaccia di morte, testimoniare o rivelare alle forze dell'ordine quello che è venuto alla loro conoscenza sulle operosità delle organizzazioni<sup>128</sup>.

La *capacità di adattamento* ai cambiamenti politici ed economici, ma anche alla modernità, è un'altra caratteristica delle organizzazioni criminali<sup>129</sup>. Queste si sono accorte da sempre che nel mondo moderno l'adattamento è essenziale alla loro sopravvivenza e sono state da sempre in grado di reinventarsi, di cambiarsi, di adattarsi ai mutamenti economici, ai cambiamenti politici e di governo e di creare o perfezionare nuove e moderne forme per intraprendere le loro attività illecite. Nel mondo globalizzato del *network society*, dove la società è connessa in rete ogni istante, con un sistema nervoso capace di mutare tempi, luoghi e *status* in tempo reale, le organizzazioni criminali hanno saputo adattarsi alla nuova realtà tecnologica come nessun altro fenomeno del nostro pianeta. Attualmente i boss dei più diversi

---

<sup>127</sup> Il pentito Tommaso Buscetta, relativamente alla segretezza, affermò che questa “è davvero fondamentale e si esprime in forme molteplici. Permea il comportamento e la mentalità degli uomini d'onore fino nei particolari più insignificanti della vita di tutti i giorni. La segretezza impone di reprimere la curiosità circa i fatti illeciti, sui quali non è permesso fare domande. Implica il tenere nascosto un canale particolare grazie al quale si può influire sui giudici, sulla polizia, sul mondo politico. Significa una forma mentis improntata alla riservatezza, al silenzio e alla reticenza” (Cfr. P. ARLACCHI, *Addio Cosa nostra. I segreti della mafia nella confessione di Tommaso Buscetta*, cit., p. 84).

<sup>128</sup> C. CHAMPEYRACHE sottolinea che “l'*omertà* désigne la loi du silence et concerne donc plutôt les mafieux tenus au silence sur les activités de Cosa nostra et à la réserve caractéristique des ‘hommes d'honneur’. Cette obligation de silence s'applique en particulier aux relations avec les forces d'ordre. Ainsi un véritable ‘homme d'honneur’ même s'il est condamné à tort et qu'il connaît le nom du vrai coupable, ne doit pas parler, attitude dégradante et qui est généralement punie par la mort. Par extension, le terme en est souvent venu à désigner le silence des populations non mafieuses qui, par leur refus de témoigner devant la police et la justice, même lorsqu'elles détiennent des informations pertinentes, couvrent les crimes mafieux. Elle devient alors synonyme de soutien passif voire complicité avec la mafia” (*Sociétés du crime. Un tour du monde des mafias*, cit., p. 91).

<sup>129</sup> Così, M. L. CESONI-K. VON ZWEHL, *La Suisse, ou l'incrimination de l'organisation criminelle comme protection de la place financière*, in M. L. CESONI (sous la direction de), *Criminalité organisée. Des représentations sociales aux définitions juridiques*, Paris-LGDJ, Genève-Georg, Bruxelles-Bruylant, 2004, p. 50; P. GRASSO, *Liberi tutti. Lettera a un ragazzo che non vuole morire di mafia*, Milano, Sperling & Kupfer, 2012, p. 55; I. SOMMIER, *Les mafias*, cit., p. 43; R. SCIARRONE, *Mafie vecchie, mafie nuove*, cit., p. 29.

clan criminali hanno moderni *tablet* e parlano tra di loro o con i latitanti attraverso i mezzi di comunicazioni tecnologicamente più moderni e di ultima generazione. Non si limitano agli ultramoderni telefonini cellulari, ma usano mezzi come *Skype* e *Facebook*<sup>130</sup>, di solito più adatti a sfuggire alle intercettazioni delle forze dell'ordine. E ne fanno uso anche per svolgere le loro attività illecite, come praticare estorsioni e vendere droga<sup>131</sup>. Sempre *on line*, investono nelle principali borse mondiali e controllano, tra le altre attività, le scommesse sportive in diverse parti del pianeta.

La *capacità di creare consenso*<sup>132</sup> è un'altra caratteristica dei clan criminali, i quali vogliono presentarsi come portatori di valori condivisi dal popolo, cercando di dare una risposta alla sfiducia delle masse popolari nei confronti dello Stato e della giustizia. Controllando o avendo rapporti stabili con le istituzioni, soprattutto quelle che hanno l'obbligo di soddisfare i diritti sociali, come per esempio il diritto alla salute o all'istruzione, i clan criminali riescono a ottimizzare il controllo sul territorio e arricchire il consenso sociale. Se un membro di un'organizzazione criminale è in grado, per esempio, di raccomandare un medico per un posto di lavoro o qualcuno per un posto letto, sa che in cambio ne otterrà devozione e disponibilità<sup>133</sup>. Controllando i traffici illeciti e investendo nelle attività lecite, i clan criminali sono ancora i grandi datori di lavoro nelle regioni più povere del pianeta, come per esempio nel caso delle famiglie che a lungo sopravvivono dei contrabbandi di sigarette a Napoli<sup>134</sup>, o del coltivo della coca in Colombia, oppure nei casi dei cittadini che lavorano

---

<sup>130</sup> Sul tema, L. ABATE afferma: "Anche le mafie hanno scoperto i vantaggi del social network più grande del mondo. Gli amici degli amici si sono messi in Rete, comunicando tra loro via Facebook: confusi tra i ventuno milioni di utenti italiani della piattaforma globale, ci sono anche criminali piccoli e grandi, giovani e persino vecchi. Reclute e padrini, spacciatori e killer si sono resi conto che in questo modo possono dialogare velocemente, limitando il rischio di intercettazioni. Ma non solo. Grazie alla Rete possono proseguire i loro traffici in una nuova dimensione: vendere cocaina, pianificare business fuorilegge, addirittura minacciare commercianti per obbligarli a pagare il racket. Fino al paradosso degli uomini di 'ndrangheta che dagli arresti in ospedale usano Internet per mandare ordini alla cosca. È il popolo delle mafia 'duepuntozero', che è approdato sul sito ideato da Mark Zuckerberg con la capacità che hanno i clan di intuire i vantaggi della modernità per aumentare il loro potere" (*Faceboss*, in *L'Espresso*, n. 39, anno LVIII, 27 settembre 2012, p. 36).

<sup>131</sup> Sottolinea ancora L. ABATE: "Le bancarelle dello spaccio si sono trasferite nelle bacheche di Facebook: con un codice, i clienti possono ordinare cocaina e farsela consegnare a domicilio. Hanno persino inventato pagine divise a seconda della zona, per garantire acquisti rapidi e sicuri, evitando i presidi delle forze dell'ordine. Anche i posti di blocco o la presenza di agenti in borghese venivano subito segnalati, in modo da vanificare gli appostamenti degli investigatori. Ma a Napoli come a Palermo si usa i pc pure per gestire la contabilità mafiosa: fogli di excel hanno rimpiazzato i vecchi libri mastri che riportano le entrate del pizzo e della droga, con la possibilità di venire scaricati o aggiornati dai vari cassieri, senza più bisogno di summit" (*Faceboss*, in *L'Espresso*, n. 39, anno LVIII, 27 settembre 2012, p. 40).

<sup>132</sup> In questo senso, F. ARMAO, *Il sistema mafia. Dall'economia-mondo al dominio locale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000, p. 97 s.; A. MUSCI, *Tutte le mafie del mondo. Una mappa della criminalità organizzata nell'epoca della globalizzazione*, cit., p. 12.

<sup>133</sup> In questo senso, C. DE ROSA, *I medici della Camorra*, Roma, Castelvecchi Tazebao, 2011, p. 19.

<sup>134</sup> Preciso l'esempio di J. DE SAINT VICTOR, sottolineando che "a Napoli, per esempio, la camorra svolge (purtroppo) un ruolo sociale indiscutibile. Quando la polizia arriva per arrestare un camorrista in certi quartieri

nelle imprese legali attraverso le quali i clan criminali ripuliscono i soldi sporchi. Infatti, quando l'economia legale è esigua e lo Stato è troppo debole per offrire ai cittadini opportunità consistenti e appetibili, la maggior parte di essi accetta la violenza e l'illegalità dei clan criminali, considerandole un mezzo di sopravvivenza e un canale per l'ottenimento di un ruolo sociale, molto difficile di conquistare per altre vie. Le organizzazioni criminali cercano in questa maniera di creare un forte capitale sociale, che a volte coinvolge pure un uso strumentale della religione<sup>135</sup>, facendo diffondere la cultura del malaffare, la quale nasce e si spande dalla convinzione che più il sistema è corrotto più ci siano possibilità di trarne vantaggi personali. Da ciò ne consegue pertanto che sono molti i "tifosi" delle organizzazioni criminali<sup>136</sup>, perché queste sono sempre in grado di influenzare non solo i comportamenti degli stessi malavitosi (come di solito riescono a fare ugualmente le semplici bande criminali), ma anche degli strati sociali popolari, spesso con il sostegno delle industrie cinematografica e musicale, ma anche dei mass media in generale, con i quali i membri dei clan criminali spesso si collegano<sup>137</sup>.

---

popolari, come a Secondigliano, viene spesso accolta con rabbia dalla popolazione: lanci di pietre, grida, insulti... Un fatto che non accade per caso: quando un clan cade, a Napoli, sono molti i posto di lavoro che vanno improvvisamente in fumo. I camorristi sono diventati i principali datori di lavoro della città, soprattutto dopo la crisi dello stato previdenziale. Negli anni '80 Michele Zaza, celebre mafioso napoletano, fa vivere centinaia di famiglie grazie al suo traffico di sigarette. E nessuno è scandalizzato quando si presenta al pubblico come 'commerciante di tabacchi'. 'Mike il pazzo', come viene chiamato, arriva addirittura a paragonarsi a Gianni Agnelli, il proprietario della FIAT e in quanto tale il principale datore di lavoro del nord Italia. Zaza fa notare ironicamente: 'Almeno 70.000 persone vivono di contrabbando, che è per Napoli quel che la FIAT è per Torino. Mi hanno chiamato l'Agnelli di Napoli' (*Mafia. L'industria della paura*, cit., pp. 324-325). Nello stesso senso, si veda ancora N. GUARINO, *Sigarette di contrabbando: il traffico illecito di tabacchi a Napoli dal dopoguerra agli anni novanta*, cit., p. 111.

<sup>135</sup> I. SALES, in un bel saggio sul tema, fa riferimento alle "cerimonie mafiose allusive alle pratiche religiose" e alla "privatizzazione della salvezza" (*Chiesa e mafie*, in E. CICONTE-F. FORGIONE-I. SALES (a cura di), *Atlante delle mafie. Storia, economia, società, cultura*, Volume primo, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012, p. 224 s.). Sull'uso strumentale della religione, si veda ancora A. DINO, *La mafia devota. Chiesa, religione, Cosa Nostra*, Roma-Bari, Laterza, 2008; V. CERUSO, *Le sagrestie di Cosa Nostra. Inchiesta su preti e mafiosi*, quarta edizione, Roma, New Compton, 2008.

<sup>136</sup> Si veda per esempio, l'articolo di Fabio Chiusi intitolato "*L'Italia che ama la camorra*", che è uscito sul settimanale italiano di politica, cultura ed economia *L'Espresso*, la quale ci mostra, da un lato, il Paese che legge e ascolta Roberto Saviano. Dall'altro, migliaia di persone che non si vergognano a fare il tifo per i clan criminali, soprattutto su Internet (consultabile sul sito <http://espresso.repubblica.it/dettaglio/litalia-che-ama-la-camorra/2137871>).

<sup>137</sup> Sull'intreccio di Cosa nostra americana con le industrie cinematografica e musicale negli Stati Uniti, J.-F. GAYRAUD afferma: "Il divertimento o, come si suol dire, l'entertainment (la musica, il cinema, il gioco, lo spettacolo) gioca un ruolo di primo piano nella società americana. Al punto che oggi costituisce il primo settore economico. Con un fiuto infallibile per il denaro e il potere, i mafiosi investono in questo nuovo universo già dagli anni Venti e Trenta. Tradizionalmente, Cosa Nostra ha sempre avuto i 'suoi' uomini, membri affiliati all'organizzazione oppure semplici associati, oltre a gestire società di produzione di sua proprietà. Per molto tempo, individui come Frank Costello, Benjamin 'Busgy' Siegel o Johnny Rosselli hanno rappresentato gli interessi delle Famiglie di Chicago e di New York a Hollywood: ricatti agli artisti, racket alle aziende cinematografiche minacciate dagli scioperi, controllo dei sindacati professionali ecc. Cosa Nostra, però, non si è affatto accontentata di speculare su una nuova industria, ma ha saputo anche innovare, creando e sviluppando di sana pianta alcune delle sue attività. Probabilmente, la storia del jazz, la musica più importante del XX secolo,

L'*imprenditorialità*<sup>138</sup> è un'altra caratteristica delle odierne organizzazioni criminali, cioè la capacità di agire come vere imprese relativamente agli affari illegali e legali e anche di inserirsi nei settori economici più ricchi della società. Si tratta della cosiddetta *Mafia S.p.A.*, che in Italia, per esempio, secondo un rapporto del 2007, ha sviluppato un fatturato annuo, tra le attività illegali e legali, di oltre novanta miliardi e mezzo di euro, e si configura così come la prima azienda italiana, che produce circa il 6 per cento del prodotto interno lordo<sup>139</sup>.

---

avrebbe avuto un destino diverso se i mafiosi italoamericani non avessero sostenuto questo nuovo genere nel corso degli anni Venti, da un lato per attirare clienti nei bar e nei cabaret dove si vendeva alcool illegale, e dall'altro per un gusto sincero e personale di molti boss (per esempio Al Capone) verso questo genere musicale" (*Divorati dalla mafia. Geopolitica del terrorismo mafioso* cit., p. 102). Sull'industria fonografica in Calabria e le "musiche della 'Ndrangheta", si veda E. CASTAGNA, *Sangue e onore in digitale. Rappresentazione e autorappresentazione della 'Ndrangheta*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010; e anche F. VISCONI, *La 'ndrangheta cantata: il caso Germania*, in E. CICONTE-F. FORGIONE-I. SALES (a cura di), *Atlante delle mafie. Storia, economia, società, cultura*, Volume primo, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012, p. 323 s. Sul "narcocorrido", le musiche dei cartelli messicani, si veda E. WALD, *Narcocorrido. A journey into the music of drugs, guns and guerrillas*, New York, HarperCollins, 2001.

<sup>138</sup> In questo senso, P. ARLACCHI, *La mafia imprenditrice. Dalla Calabria al centro dell'inferno*, Milano, Il Saggiatore, 2010, p. 95 s.; F. BEATRICE, *La camorra imprenditrice*, in G. GRIBAUDI (a cura di), *Traffici criminali. Camorra, mafie e reti internazionali dell'illegalità*, Torino, Bollati Boringhieri, 2009, p. 473 s.; M. L. CESONI-K. VON ZWEHL, *La Suisse, ou l'incrimination de l'organisation criminelle comme protection de la place financière*, cit., p. 49; E. CICONTE, *Storia criminale. La resistibile ascesa di mafia, 'ndrangheta e camorra dall'Ottocento ai giorni nostri*, cit., p. 144 s.; G. DEAN-I. FAHSING-P. GOTTSCHALK, *Organized crime. Policing illegal business entrepreneurialism*, New York, Oxford University Press, 2010, p. 03 s.; J. DE SAINT VICTOR, *Mafia. L'industria della paura*, trad. italiana di Federico Ferrone e di Fabio Regattin, Modena, Nuovi Mondi, 2008, p. 320 s.; E. FANTÒ, *L'impresa a partecipazione mafiosa. Economia legale ed economia criminale*, Bari, Dedalo, 1999, p. 9 s.; I. SOMMIER, *Les mafias*, cit., p. 61 s.; U. SANTINO, *Breve storia della mafia e dell'antimafia*, cit., p. 19 s.; R. SCIARRONE, *Mafie vecchie, mafie nuove*, cit., p. 102 s.; L. ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, *Criminalidad organizada y sistema de derecho penal. Contribución a la determinación del injusto penal de organización criminal*, cit., p. 143. Ci sono tuttavia voci contrarie avverse alla concezione della mafia come impresa, come S. LUPO: "La mafia non è un'impresa e i mafiosi non sono degli imprenditori. Ci sono imprese infiltrate o dominate da mafiosi, questo sì. (...) Per il resto, non possiamo definire imprenditore chi usa un'azienda per stipendiare gente impegnata in attività criminali, per gravarla di tangenti in qualsiasi forma, per riciclare merce rubata o capitali sporchi – provocandone il fallimento. C'è poi l'aspetto finanziario. Il mafioso che occulta i suoi denari in circuiti finanziari 'protetti' dalla loro stessa complicatezza non è un imprenditore, come non siamo imprenditori io e te, quando mettiamo i nostri soldi in banca o li concediamo a un fondo di investimenti" (*Potere criminale. Intervista sulla storia della mafia*, Roma-Bari, Laterza, 2010, pp. 08-09).

<sup>139</sup> Si tratta del Decimo Rapporto SOS Impresa di Confesercenti, del 22 ottobre 2007, nel quale si può leggere: "Dalla filiera agroalimentare al turismo, dai servizi alle imprese a quelli alla persona, agli appalti, alle forniture pubbliche, al settore immobiliare e finanziario la presenza si consolida in ogni attività economica tanto che il fatturato del ramo commerciale dell'*Azienda Mafia* si appresta a toccare i 90 miliardi di euro, una cifra intorno al 6% del PIL nazionale, pari a cinque manovre finanziarie, otto volte il mitico "tesoretto". *Mafia SpA*. si conferma la prima azienda italiana, il cui fatturato è alimentato da estorsioni, usura, furti e rapine, contraffazione e contrabbando, imposizione di merce e controllo degli appalti." (consultabile sul sito Internet <http://www.confesercenti.it/documenti/allegati/2007decimo.pdf>).

I clan criminali agiscono come autentici imprenditori, introducendo metodi innovativi<sup>140</sup> nella pianificazione delle loro attività, circostanza che, alleata al controllo del monopolio della violenza<sup>141</sup>, gli permettono di godere di un profitto monopolistico precluso alle altre unità economiche<sup>142</sup>. Scoraggiando la concorrenza, comprimendo i salari dei loro dipendenti e avendo un'enorme disponibilità finanziaria<sup>143</sup>, i moderni clan criminali cercano non solo di controllare in maniera monopolistica i mercati illeciti (come quelli delle droghe, delle armi, dei prodotti contraffatti e della tratta di essere umani), ma investono anche nei mercati legali, come l'edilizia pubblica, le strutture turistiche e d'intrattenimento o la ristorazione, riciclando il denaro sporco e massimizzando i loro profitti.

Dopo aver accumulato grandi quantità di denaro attraverso le più svariate attività criminali, le organizzazioni investono parte di queste risorse nel mantenimento della struttura associativa e nella riproduzione delle attività criminali. L'altra parte di quei capitali però viene ripulita o riciclata tramite l'investimento nei normali circuiti finanziari, realizzando un'integrazione con la finanza e con l'economia legale<sup>144</sup>. E la logica imprenditoriale spinge i clan criminali a investire sempre in business che hanno altissima redditività e poco rischio, privilegiando i guadagni facili e sicuri, come lo smaltimento dei rifiuti e la contraffazione dei marchi, quest'ultima che va dal tessile al settore agroalimentare<sup>145</sup>.

Analizzando dunque tutte queste caratteristiche, si può concludere che l'intero apparato strutturale delle associazioni criminali è predisposto a due obiettivi primordiali, che devono

---

<sup>140</sup> Relativamente al carattere innovativo G. DEAN-I. FAHSING-P. GOTTSCHALK, affermano: "Finally, with regard to mobilizing resources it is clear in the entrepreneurial literature that the emergence of business enterprises is strongly associated with *entrepreneurial innovation*. By definition, entrepreneurialism involves some level of innovation and creative thinking to venture out into unknown or partly known new territory where the likelihood of failure is high. Hence, a criminal with talent for entrepreneurial innovation could mobilize resources to start up a crime business in a number of ways. For example, a criminal entrepreneur may be innovative in finding new ways to smuggle drugs through scanning devices like concealing them in lead containers. Or they could be innovative in the production of designer drugs by securing the services of a talented chemist to make a new variant and so open a new product and avenue for illicit market" (*Organized crime. Policing illegal business entrepreneurialism*, cit., pp. 09-10).

<sup>141</sup> Sottolinea M. L. CESONI, che "l'entreprise mafieuse semble surtout être caractérisée par le « monopole de la violence », qui devient une ressource, utilisée pour modifier à son propre profit les opportunités et les règles économiques sur les marchés tant légaux qu'illégaux" (*L'Italie, un pays précurseur*, in M. L. CESONI (sous la direction de), *Criminalité organisée: des représentations sociales aux définitios juridiques*, Paris-LGDJ, Genève-Georg, Bruxelles-Bruylant, 2004, p. 510).

<sup>142</sup> Cfr. P. ARLACCHI, *La mafia imprenditrice. Dalla Calabria al centro dell'inferno*, cit., p. 100.

<sup>143</sup> Come ben afferma P. ARLACCHI, "scoraggiamento della concorrenza, compressione salariale e larghezza di disponibilità finanziaria sono le forze motrici dell'espansione dell'impresa mafiosa. Esse sono le ragioni della forza di mercato, del potere economico della mafia attuale" (*La mafia imprenditrice. Dalla Calabria al centro dell'inferno*, cit., pp. 114-115).

<sup>144</sup> Nel senso del testo, R. SCIARRONE, *Mafie vecchie, mafie nuove*, cit., pp. 37-38.

<sup>145</sup> Così, P. GRASSO, *Un modello italiano*, in S. DANNA (a cura di), *Prodotto interno mafia. Così la criminalità organizzata è diventata il sistema Italia*, Torino, Einaudi, 2011, p. 19.



non solo essere conquistati ma mantenuti senza limiti territoriali o temporali: il *profitto* e il *potere*, sia quest'ultimo politico o economico<sup>146</sup>. Tutti i più diversi clan criminali hanno l'ossessione per incassare enormi profitti e reinvestirli in attività lecite o illecite e fare sempre più soldi. Questa capacità di accumulare molto denaro riscontrabile in tutte le organizzazioni criminali comporta però un grave rischio, perché l'enorme massa di capitali disponibili agevola le attività corruttive. Conseguentemente non vi sarà più bisogno di intimidire o di uccidere perché sarà più facile comprare o corrompere funzionari, poliziotti, giudici, parlamentari, giornalisti, fino al condizionamento delle elezioni<sup>147</sup>. Ne risulta pertanto la necessità di stabilire rapporti stabili con i poteri politici ed economici.

### II.3. Poteri criminali e crimini dei poteri.

Le odierne organizzazioni criminali, come si è visto, hanno delle caratteristiche specifiche e non si confondono con le bande criminali, né con le organizzazioni terroristiche nemmeno con altre forme di criminalità<sup>148</sup>. Nonostante il loro permanente connubio con i poteri economico-finanziari e con i poteri politici<sup>149</sup>, non devono essere confuse con la criminalità economica o con la criminalità politica. Una differenziazione essenziale in quest'ambito è quella fatta da Luigi Ferrajoli che distingue tra i *poteri criminali*, che comprendono le organizzazioni terroristiche e la criminalità organizzata, e i *crimini dei poteri*, essendo questi ultimi i poteri economici e i poteri politici<sup>150</sup>. Le organizzazioni criminali

---

<sup>146</sup> In questo senso, I. SÁNCHEZ GARCÍA DE PAZ, *La criminalidad organizada. Aspectos penales, procesales, administrativos y policiales*, cit., 2008, p. 41. Sul potere economico delle organizzazioni criminali, affermò R. SCIARRONE: "Il *potere economico* di un'impresa è dato, in linea di massima, da: a) il potere di mercato, b) la capacità di attuazione finanziaria, c) il potere economico locale, d) il potere politico. L'impresa mafiosa detiene allora un notevole potere economico, in quanto possiede, in misura maggiore rispetto alle altre imprese, tutte queste caratteristiche: ha infatti un forte potere di mercato che deriva principalmente, come si è detto, dal poter contare su una serie di vantaggi competitivi, tra i quali figura anche la notevole disponibilità di risorse finanziarie; ha inoltre un forte potere economico locale, essendo gli imprenditori mafiosi tra i maggiori datori di lavoro del luogo; ha infine un altrettanto forte potere politico, in quanto – come sappiamo – una caratteristica fondamentale della mafia è quella di assumere funzioni rilevanti sul piano delle relazioni politiche" (*Mafie vecchie, mafie nuove*, cit., p. 102).

<sup>147</sup> In questo senso, L. ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, *Criminalidad organizada y sistema de derecho penal. Contribución a la determinación del injusto penal de organización criminal*, cit., p. 113.

<sup>148</sup> In questo senso, C. CHAMPEYRACHE, *Sociétés du crime. Un tour du monde des mafias*, cit. p. 393 s.

<sup>149</sup> Come afferma P. GRASSO, "oggi la mafia è tornata a essere metafora del potere. Attraverso imprenditori e professionisti colloquia con le istituzioni. Si è ormai consolidato un connubio tra mafia, potere economico-finanziario e potere politico." (*Un modello italiano*, cit., p. 18).

<sup>150</sup> Ecco la distinzione di L. FERRAJOLI: "Distinguerò, schematicamente, due forme di criminalità del potere, accomunate dal loro carattere *organizzato*: a) quella dei poteri apertamente criminali, da un lato di tipo politico e terroristico, dall'altro di tipo economico e mafioso; b) quella dei crimini dei poteri, da un lato dei grandi poteri economici, dall'altro dei pubblici poteri. Per un verso, dunque, i *poteri criminali*, per altro verso i *crimini del*

rappresentano dei veri *poteri criminali*: gruppi di persone che si associano in maniera permanente, segreta e strutturata per commettere reati, controllando in maniera imprenditoriale traffici illeciti e mercati diversi. E come le loro finalità precipue sono il lucro e il potere, s'infiltrano sia nell'economia, legale o illegale, sia nella politica.

In questa maniera, i tradizionali attori politici (elettori e partiti) ed economici (come per esempio gli imprenditori, gli azionisti e i dirigenti d'impresa) devono convivere con nuovi interlocutori, cioè i membri dei clan criminali. Per questo, può sembrare che la criminalità organizzata non sia un fenomeno distinto e separato dalle criminalità di tipo politico o economico – i cosiddetti *crimini dei poteri* –, a causa delle collusioni e delle reciproche strumentalizzazioni che di fatto creano qualche sovrapposizione. Questi fenomeni, tuttavia, devono essere chiaramente differenziati, soprattutto in considerazione alla specifica disciplina penale e processuale di contrasto che viene assegnato alla criminalità organizzata in alcuni ordinamenti giuridici<sup>151</sup>.

Tra i *crimini dei poteri*, la criminalità economica<sup>152</sup> è quella più direttamente acconsentita dai processi di globalizzazione, i quali impongono il primato dell'economia sulla politica e implicano un effettivo indebolimento dello Stato<sup>153</sup>, che è gravemente dannoso alla democrazia<sup>154</sup> e ai diritti fondamentali<sup>155</sup>, soprattutto perché i sistemi economici diventano sempre più spesso criminali<sup>156</sup>. C'è una'ampia letteratura che sottolinea la continuità tra la

---

*potere.*” (*Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Volume II (*Teoria della democrazia*), cit., pp. 362-363).

<sup>151</sup> Sottolineando l'importanza della distinzione, A. BALSAMO, *Presente e futuro nelle attività di contrasto al crimine dei colletti bianchi: i segnali di cambiamento, tra luci e ombre*, in A. DINO (a cura di), *Criminalità dei potenti e metodo mafioso*, Milano, Mimesis, 2009, p. 491 s.

<sup>152</sup> Caratterizzando la criminalità economica come crimini dei poteri, V. RUGGIERO, «È l'economia, stupido!». *Una classificazione dei crimini di potere*, in A. DINO-L. PEPINO (a cura di), *Sistemi criminali e metodo mafioso*, Milano, FrancoAngeli, 2008, p. 188 s. Si veda sul tema P. MARTUCCI, *La criminalità economica. Una guida per capire*, Roma-Bari, Laterza, 2006.

<sup>153</sup> Cfr. R. KAPUŚCIŃSKI, *Nel turbine della storia. Riflessioni sul XXI secolo*, trad. italiana di Vera Verdiani, Milano, Feltrinelli, 2011, p. 158.

<sup>154</sup> Già lo avvertiva H. KELSEN: “È quindi semplicemente inesatto che in uno Stato democratico il potere economico possa sempre soverchiare il potere politico, che il procedimento democratico possa sempre fallire nel suo tentativo di creare un potere efficace, che i diritti politici divengano irrilevanti perché non ‘danno il controllo su quei fattori che determinano gli eventi decisivi della vita nazionale.’” (*La democrazia*, trad. italiana di Giorgio Melloni, Bologna, Il Mulino, 1998, p. 347).

<sup>155</sup> Come afferma C. A. BRIOSCHI, “la bancarotta, il falso in bilancio o la truffa economica vengono evidentemente vissuti come meno gravi di un comune latrocinio benché spesso le conseguenze che ne derivano siano più gravi.” (*Il malaffare. Breve storia della corruzione*, Milano, Longanesi, 2010, p. 214).

<sup>156</sup> Precise in questo senso le parole di W. HETZER: “Die Globalisierung hat auf den Finanzmärkten eine Kasinokultur entstehen lassen – mit dramatischen Konsequenzen. Dazu zählt die transnationale OK, die eine gesamtwirtschaftlich relevante Größe und eine globale Ausdehnung erreicht hat. Im Mittelpunkt der ganzen Entwicklung steht allerdings Korruption. Regierungen haben erlaubt, dass das Finanzsystem und seine

criminalità organizzata e la criminalità economica, rivelando come le tradizionali organizzazioni criminali e i criminali del colletto bianco si muovano nella stessa direzione<sup>157</sup>, con una sempre maggiore razionalizzazione. La criminalità economica, però, costituisce un tipo specifico di delinquenza<sup>158</sup>, che coinvolge reati particolari, come per esempio quelli tributari, le varie specie di frodi<sup>159</sup>, le cartellizzazioni fra gli operatori economici e i crimini dei colletti bianchi (*white collar crimes*)<sup>160</sup>. Inoltre, le aziende controllate dai finanziari hanno delle finalità lecite e solo occasionalmente sono predisposte alla perpetrazione di delitti economico-finanziari<sup>161</sup>, e i loro dirigenti di solito non ricorrono alla violenza fisica o ad altre forme d'intimidazione<sup>162</sup>.

La zona grigia in cui la criminalità organizzata e la criminalità economica sembrano sovrapporsi si percepisce proprio nei casi in cui la prima realizza degli investimenti nei mercati legali, creando imprese o sfruttando delle attività lecite con lo scopo di ripulire i soldi provenienti dai traffici e dalle attività illecite. La criminalità economica, tuttavia,

---

wichtigsten Vertreter außer Kontrolle gerieten. Auch wenn man manche Unternehmen für zu corrupt gehalten hat, um erfolgreich zu sein, so hat man sie doch für so groß eingeschätzt, dass sie nicht scheitern können. Finanziers und Wirtschaftsführer haben ohne Regeln eine allgemeine Bereicherungssorgie veranstaltet. Banker, Fondmanager und Vermögensverwalter haben ihre Dienstleitungen und ihre Seelen verkauft, um riesige Summen Geldes zu verdienen und es sich in die eigene Tasche zu stecken, als dieses Finanzsystem kollabierte. Armeen von Rechnungsprüfern, Buchhaltern und Rechtsanwälten haben sich legalen und illegalen Industrien wie Söldner zur Verfügung gestellt, um schmutzige Geschäfte zu verdecken beziehungsweise ihnen den Anschein der Rechtmäßigkeit zu vermitteln." (*Finanzmafia. Wie Banker und Banditen unsere Demokratie gefährden*, cit., p. 126).

<sup>157</sup> J. DE MAILLARD fa riferimento a un "doppio movimento correlato di espansione del crimine nell'economia e nelle strutture di esercizio del potere e di scivolamento di questi ultimi nella criminalità" (*Il mercato fa la sua legge. Criminalità organizzata e globalizzazione*, trad. italiana di Massimiliano Guareschi, Milano, Feltrinelli, 2002, p. 25).

<sup>158</sup> Cfr. M. HILF, *System des Wirtschaftsstrafrechts*, in STUDIENGESELLSCHAFT FÜR WIRTSCHAFT UND RECHT (Herausgegeben von der), *Wirtschaftsstrafrecht*, Wien, Linde, 2008, pp. 15-16. Nello stesso senso, nella dottrina brasiliana, si veda J. M. DE ARAUJO JUNIOR, *Dos crimes contra a ordem econômica*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1995, p. 29 s.

<sup>159</sup> M. DION, sostiene la centralità delle varie specie di frode nella caratterizzazione della criminalità economica (*Éthique et criminalité financière*, Paris, L'Harmattan, 2011, p. 11).

<sup>160</sup> L'espressione è stata coniata da E. H. SUTHERLAND, *White collar crime*, New York, Dryden Press, 1949.

<sup>161</sup> Come afferma L. ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, "si la empresa está instrumentalizada por una organización criminal que tiene por finalidad el lucro ilícito, estamos claramente ante un caso de criminalidad organizada. Si la empresa tiene fines lícitos pero ocasionalmente comete delitos, estamos ante criminalidad económica de empresa." (*Criminalidad organizada y sistema de derecho penal. Contribución a la determinación del injusto penal de organización criminal*, cit., p. 145).

<sup>162</sup> In questo senso, M. L. CESONI-K. VON ZWEHL: "la criminalité organisée est le fait de véritables cartels du crime, caractérisés par une dynamique conflictuelle, dont les activités criminelles – y compris la violence – représentent le moyen essentiel de survie. La criminalité économique est en revanche basée sur une entreprise dont le capital est d'origine licite et qui contribue aux processus économiques légaux. Ce type d'entreprise recourt parfois à des activités astucieuses ou frauduleuses afin d'améliorer ses profits (ou surmonter des difficultés économiques), mais sans recours à la violence physique. Le principaux cas de recoupement entre les deux phénomènes sont produits soit par les actes de criminalité économique effectués par des organisations criminelles, notamment aux fins du recyclage de leurs profits, soit par la contribution d'entreprise licites à certains trafics illégaux, menés par des organisations criminelles (contrebande de cigarettes en particulier)." (*La Suisse, ou l'incrimination de l'organisation criminelle comme protection de la place financière*, cit., pp. 48-49).

diversamente delle organizzazioni criminali, non si struttura in maniera segreta – al contrario, i criminali dei colletti bianchi si mostrano sempre pubblicamente –, e in generale non investe nei mercati illegali<sup>163</sup>.

Neppure la criminalità politica si confonde con la criminalità organizzata. Oltre la politicizzazione dei membri dei clan criminali, anche la politica e gli uomini politici diventano sempre più frequentemente collegati al mondo della criminalità<sup>164</sup>. Attualmente non è così insolito che ministri, governatori, parlamentari e perfino capi di Stato siano coinvolti o facciano parte di organizzazioni criminali che operano a livello transnazionale. Questo sicuramente rende anche il confine tra la criminalità organizzata e la criminalità politica sempre più labile. Nonostante il rapporto ogni volta più stretto tra la criminalità organizzata, la politica e gli affari pubblici, non si possono confondere i clan criminali con la criminalità dei pubblici funzionari o degli uomini della politica oppure con una sorta di corruzione amministrativa generalizzata, come per esempio in Russia ai tempi della caduta del comunismo, quando la cosiddetta “mafia russa” non era ancora strutturata e internazionalizzata come accade attualmente<sup>165</sup>.

La criminalità politica coinvolge le svariate forme di corruzione<sup>166</sup>, di concussioni e di appropriazione della cosa pubblica. Questo tipo di criminalità costituisce una manifestazione

---

<sup>163</sup> C. CHAMPEYRACHE sottolinea che “aux antipodes du mafieux, l’oligarque ne vise que les entreprises légales. Nul ne souhaite se lancer sur des marchés illégaux, bien plus dangereux et où il ne ferait pas le poids justement parce que ce sont fondamentalement des hommes seuls. Si fraude il y a, elle s’inscrit dans le registre de la criminalité en col blanc: évasion fiscale, pots-de-vin et autres arrangements avec la compatibilité. Aucun oligarque n’a été convaincue de trafic de drogue, de prostitution ou de toute autre activité impliquant la vente d’une merchandise interdite à la commercialisation.” (*Sociétés du crime. Un tour du monde des mafias*, cit., p. 403).

<sup>164</sup> Come sottolinea M. NAÍM, “una delle grande tendenze mondiali che costituisce una minaccia per la democrazia molto più forte del terrorismo internazionale, è il processo in corso di criminalizzazione della politica e di politicizzazione dei criminali. Non è un gioco di parole: i politici si stanno criminalizzando ma, mentre fino a qualche anno fa, il legame del politico con la malavita si limitava a essere un anello di una lunga catena, oggi capita sempre più spesso che i politici siano a capo di reti criminali. La perdita di efficacia delle democrazie è un enorme problema le cui manifestazioni si intensificheranno nei prossimi anni attraverso crimine, insicurezza e corruzione.” (*La fine del anonimato*, in S. DANNA (a cura di), *Prodotto interno mafia. Così la criminalità organizzata è diventata il sistema Italia*, Torino, Einaudi, 2011, p. 157).

<sup>165</sup> G. FALCONE nel 1992 considerava la mafia russa soltanto una sorta di “corruzione generalizzata”, ma anticipava già la sua verosimile crescita: “Senza dubbio il crollo delle barriere statali e ideologiche porterà ad un inevitabile incremento dei traffici illegali, ma la mafia sovietica, per il momento, è soprattutto un fenomeno di corruzione amministrativa generalizzata.” (*Cose di Cosa nostra*, cit., p. 113).

<sup>166</sup> Sulla corruzione politica, si veda, nella dottrina, E. BACIGALUPO, *Politische Korruption und Strafverfahren*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 111. Band, Berlin-New York, De Gruyter, 1999, p. 715 s.; P. GREEN-T. WARD, *State crime. Governments, violence and corruption*, London, Pluto Press, 2004; E. M. USLANER, *Corruption, inequality and the rule of law*, New York, Cambridge University Press, 2008.

non solo di devianza, come tutti i fenomeni criminali, ma anche di anormalità istituzionale<sup>167</sup>. La corruzione è un grave problema a livello mondiale, ma appare come un fenomeno più visibile nei paesi che sono appena usciti di regimi dittatoriali (come per esempio, in molti paesi dell’America Latina), o nei paesi in transizione dai regimi comunisti all’economia di mercato, come si è verificato nell’est europeo, in Russia e in Cina<sup>168</sup>. Si tratta di un problema presente nella struttura degli Stati, nelle loro economie e, in generale, nei rapporti sociali<sup>169</sup>. L’effetto negativo delle burocrazie viziate dalla corruzione rappresenta, a causa del suo carattere prevalentemente occulto, l’espressione del degradamento dello stato di diritto e della propria democrazia, poiché debilita l’applicazione delle norme giuridiche<sup>170</sup> e contraddice tutti i suoi principi basilari, come quello della legalità, della trasparenza, della rappresentatività politica e del controllo popolare<sup>171</sup>. La corruzione però gioca un ruolo fondamentale nel differenziare la criminalità politica dalla criminalità organizzata, perché essenziale alla prima, al contrario di quello che si verifica con la seconda. Di certo le organizzazioni criminali ricorrono alla corruzione, ma questa non ne rappresenta un necessario elemento concettuale, ma soltanto un elemento eventuale<sup>172</sup>. Per questo, non assume il contorno di un’organizzazione criminale un gruppo o un’associazione di pubblici funzionari o politici corrotti<sup>173</sup>, i quali inoltre non agiscono in maniera imprenditoriale come fanno i clan criminali.

Non vi è dubbio pertanto che la criminalità economica e la criminalità politica recano danno a vari beni e diritti dei cittadini, costituendo una vera minaccia alle istituzioni democratiche e allo sviluppo economico<sup>174</sup>. Si vede così che le vere “classi pericolose” non

---

<sup>167</sup> Cfr. L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Volume II (*Teoria della democrazia*), cit., p. 365.

<sup>168</sup> Nel senso del testo, M. KUBICIEL, *Korruptionsbekämpfung – Internationale Rechtsentwicklung und Rechtswandel in Transitionsstaaten*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 120. Band, Berlin, De Gruyter, 2008, p. 435. Sulla corruzione nella Cina, si veda G. YU, *Korruption in der Volksrepublik China – Begriffsbestimmung, Erscheinungsformen und Bekämpfung* (trad. tedesca di Thomas Weigend), in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 117. Band, Berlin, De Gruyter, 2005, p. 683 s.

<sup>169</sup> In questo senso, H.-J. KERNER-S. RIXEN, *Ist die Korruption ein Strafrechtsproblem? Zur Tauglichkeit strafgesetzlicher Vorschriften gegen die Korruption*, in *Goltdammer’s Archiv für Strafrecht*, Heidelberg, R. v. Decker’s, 1996, p. 357-358.

<sup>170</sup> Così, P. R. DAVID, *Globalizzazione, prevenzione del delitto e giustizia penale*, trad. italiana di Alessandro Amendolito, Milano, Giuffrè, 2001, p. 191.

<sup>171</sup> Cfr. L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Volume II (*Teoria della democrazia*), cit., p. 365.

<sup>172</sup> Come ben osserva C. CHAMPEYRACHE, “la mafia recourt à la corruption mais peut vivre sans: la corruption n’est pas la caractéristique fondamentale de la mafia; plusieurs de ses activités ne nécessitent pas le versament de pots-de-vin. Deduire de cas de corruption qu’il y a présence mafieuse est donc erroné.” (*Sociétés du crime. Un tour du monde des mafias*, cit., p. 404).

<sup>173</sup> C. CHAMPEYRACHE, *Sociétés du crime. Un tour du monde des mafias*, cit., p. 405.

<sup>174</sup> In questo senso, quanto alla criminalità economica, F. MESSINEO, *Mafia e crimine dei colletti bianchi. Un nuovo approccio di analisi*, in A. DINO (a cura di), *Criminalità dei potenti e metodo mafioso*, Milano, Mimesis,

provengono soltanto dai ceti emarginati e poveri, ma piuttosto dalle élites dirigenti economiche e politiche<sup>175</sup>. E in questo contesto, la funzione di *difesa sociale* del diritto penale viene sempre più spesso messa in crisi dai crimini dei poteri, perché la criminalità politica e la criminalità economica diventano, da un lato, sempre più aggressive ai beni fondamentali e, dall'altro, rimangono sempre più impunte<sup>176</sup>. Come si vedrà, però, nei prossimi capitoli, anche la criminalità organizzata rappresenta una minaccia ancora più grave alla democrazia e allo stato di diritto, soprattutto a causa dei diversi settori in cui opera, i quali sono sempre più spesso internazionali.

#### **II.4. Le più importanti organizzazioni criminali a livello mondiale e il loro carattere “transnazionale”.**

Negli ultimi decenni il volto della criminalità è mutato radicalmente. Si parla sempre più spesso di criminalità globale o cosmopolita, concetto che si applica perfettamente nei confronti delle odierne organizzazioni criminali. Queste, infatti, hanno avuto da sempre una notevole apertura verso gli altri continenti, agli interscambi, alle migrazioni, e non a caso le loro capitali storiche sono delle città portuali<sup>177</sup>, una congiuntura che agevola qualsiasi specie di traffico: così, Napoli per la Camorra, Palermo per *Cosa Nostra*, Reggio Calabria e Gioia Tauro per la 'Ndrangheta<sup>178</sup>, Bari per la Sacra corona unita, New York per Cosa nostra americana, Tokyo, Kobe e Yokohama per la Yakuza, Hong Kong per le Triadi cinesi, Istanbul e Antalya per la “maffya turca”, e Vladivostok per la “mafia russa” (ma anche attualmente per le Triadi cinesi)<sup>179</sup>. Anche quando decidono di insediarsi all'estero, i clan criminali scelgono

---

2009, p. 484; G. LO FORTE, *Attività di contrasto del crimine dei colletti bianchi tra “scambio occulto” e “legalità debole”*, in A. DINO (a cura di), *Criminalità dei potenti e metodo mafioso*, Milano, Mimesis, 2009, pp. 489-490.

<sup>175</sup> L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Volume II (*Teoria della democrazia*), cit., p. 365.

<sup>176</sup> M. DONINI, a proposito dell'impunità della criminalità politica, fa riferimento alla “‘gente per bene’, compresa tra questa gente immune la criminalità del potere che i nuovi ‘criteri di priorità’ (v. ora gli artt. 2-bis e 2-ter del d.l. 23 maggio 2008, n. 92, conv. nella l. 24 luglio 2008, n. 125), le nuove ‘soglie di rilevanza’, le nuove e le vecchie prescrizioni, le ricorrenti cause di non punibilità o di estinzione del reato e della pena, i vigenti (non più nuovi, e voluti dal centro-sinistra) reati tributari, etc. trattano con i guanti bianchi del principio di *extrema ratio*.” (*Sicurezza e diritto penale*, in *Cassazione penale*, Milano, Giuffrè, ottobre 2008, p. 3563).

<sup>177</sup> Cfr. J.-F. GAYRAUD, *Divorati dalla mafia. Geopolitica del terrorismo mafioso* cit., p. 114.

<sup>178</sup> Sull'importanza del porto di Gioia Tauro per la 'Ndrangheta, si veda F. FORGIONE, *Porto franco. Politici, manager e spioni nella repubblica della 'Ndrangheta*, Milano, Baldini Castoldi Dalai, 2012, p. 195 s.

<sup>179</sup> In questo senso, B. LINTNER afferma che “le crime organisé est devenu un problème à Vladivostok, le principal port de la région, depuis l'affondrement de l'Union soviétique en 1991. Mais depuis quelques années, on assiste à un accroissement spectaculaire du nombre de triades chinoises qui opère dans la région. Des sommes importantes d'«argent noir» chinois ont été investies dans des affaires illégales d'épêche et d'exploitation

appositamente delle città portuali, come Amsterdam, dove sono ben presenti tra gli altri, la Camorra, la 'Ndrangheta, le Triadi cinesi e la maffya turca, oppure città prossime ai porti più importanti, come Duisburg, una città in Germania con intensa infiltrazione della 'Ndrangheta<sup>180</sup> che dista 180 km dal porto di Anversa e 210 km da quello di Rotterdam<sup>181</sup>.

Infatti, la concezione internazionale si è confermata come l'unica idonea a una lettura attuale del fenomeno delle moderne organizzazioni criminali. Se, tuttavia, questa lettura sembra corretta, questo si deve propriamente al fatto che la maggior parte delle attività da esse svolte hanno lo scopo di soddisfare mercati internazionali e globalizzati<sup>182</sup>. Ciononostante, la criminalità organizzata è un fenomeno primariamente locale<sup>183</sup>. L'imposizione del pizzo, l'infiltrazione nella politica e nelle istituzioni, il condizionamento dei voti dei cittadini, la creazione di consenso (tutte attività essenziali alle organizzazioni criminali), sono legate al loro territorio di origine. Si parla pure di una "mafia glocal"<sup>184</sup>, capace di essere allo stesso tempo globale e locale: un fenomeno locale che svolge attività globalizzate.

---

forestière, le bois et les poissons étant envoyés en contrebande en Chine, au Japon et en Corée du Sud." (*Le crime organisé en Asie. Du Triangle d'or à l'extrême-orient russe*, in *Pouvoirs-Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n. 132, Paris, Seuil, 2010, p. 72).

<sup>180</sup> La città di Duisburg è divenuta conosciuta nella scena internazionale come un avamposto della 'Ndrangheta in Germania dopo la strage del 15 agosto 2007, accaduta nel ristorante Da Bruno, con sei morti legati al clan calabrese Pelle-Vottari, come racconta F. FORGIONE: "Le vittime fanno in vario modo riferimento al clan Pelle-Vottari, in lotta da oltre quindici anni con il clan Nirta-Strangio (non induca in errore il nome del cuoco che, pur chiamandosi Strangio, fa riferimento al clan Pelle-Vottari). Con la strage di Ferragosto a Duisburg la Germania e l'Europa scoprono attoniti la micidiale potenza di fuoco e l'enorme potenzialità criminale di una mafia proveniente dalle profondità remote e inaccessibili di un mondo rurale e arcaico. [...] Parte sotterraneo da San Luca ed erompe a Duisburg un connubio esplosivo fra vendette ancestrali e affari milionari, un misto di faide tribali e di spietata modernità mafiosa, producendo uno *shock* improvviso che atterrisce l'opinione pubblica e le autorità tedesche." (*'Ndrangheta. Boss, luoghi e affari della mafia più potente al mondo. La relazione della Commissione Parlamentare Antimafia*, cit., p. 12).

<sup>181</sup> Come raccontano N. GRATTERI-A. NICASO, "al porto di Rotterdam, il più grande d'Europa, arrivano i container dei narcos calabresi. Nel maggio 2008 le indagini dei Ros hanno consentito alle autorità olandesi di intercettare 44 chilogrammi di cocaina provenienti dal Venezuela e destinati agli Aquino-Coluccio di Marina di Gioiosa." (*Fratelli di sangue. Storie, boss e affari della 'ndrangheta, la mafia più potente del mondo*, cit., p. 250).

<sup>182</sup> In questo senso, S. BECUCCI, *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, Giappichelli, 2010, p. 17; V. MILITELLO, *Una experiencia comparativa: el proyecto común europeo de lucha contra la criminalidad organizada*, in L. ZÚÑIGA RODRÍGUEZ-C. MÉNDEZ RODRÍGUEZ-M. R. DIEGO DÍAZ-SANTOS (coordinadoras), *El derecho penal ante la globalización*, Madrid, Colex, 2002, p. 34.

<sup>183</sup> In questo senso, Y. K. CHU, *The Triads as business*, London, Routledge, 2000, p. 130; D. GAMBETTA, *La mafia siciliana. Un'industria della protezione privata*, cit., p. 351; P. REUTER, *The organization of illegal markets. An economic analysis*, New York, U. S. Dept. of Justice – National Institute of Justice, 1985, p. 21; R. SCIARRONE, *Mafie vecchie, mafie nuove*, cit., p. 24; F. VARESE, *Mafie in movimento. Come il crimine organizzato conquista nuovi territori*, cit., p. 21.

<sup>184</sup> S. DANNA, Introduzione, in S. DANNA (a cura di), *Prodotto interno mafia. Così la criminalità organizzata è diventata il sistema Italia*, Torino, Einaudi, 2011, p. VII.

Analizzando con cura i più importanti clan criminali e le loro “espansioni” internazionali si deve sottolineare innanzitutto che non tutti migrano con troppa facilità all'estero<sup>185</sup>. Un altro punto da rilevare consiste nel fatto che le grandi emigrazioni di persone non portano necessariamente all'innesto delle organizzazioni criminali nei paesi d'arrivo<sup>186</sup>. Queste, infatti, riescono a riprodursi o trapiantarsi all'estero con successo solo nei casi in cui ci siano delle condizioni economiche e sociali specifiche nel luogo di trapianto, come per esempio, l'incapacità delle istituzioni locali di governare l'economia, l'esistenza di una domanda di protezione illegale (e la conseguente inesistenza di altri gruppi criminali o di apparati statali deviati in grado di offrire questa tutela extralegale) e “di mercati nuovi e/o in espansione”<sup>187</sup>. Lo spostamento e la radicazione in altre regioni del Paese in cui è nata e si è sviluppata l'organizzazione criminale si mostrano più facili, ma richiedono anche, in misura diversa, delle stesse condizioni specifiche nel territorio di trapianto. Ci sono esempi di successo, come nel caso della 'Ndrangheta nel Nord Italia, ma anche casi di fallimento, come delle Triadi Cinese nella regione centrale della Cina<sup>188</sup>. D'altra parte, stabilire un'impresa criminosa all'estero, oltre ad alcune difficoltà riguardanti l'idioma<sup>189</sup> e le abitudini (che sono però sormontabili nel mondo dell'imprenditorialità criminale), richiede costi elevati, che

---

<sup>185</sup> In questo senso, D. GAMBETTA afferma nei confronti della mafia siciliana che “rispetto al Sud, si può soltanto concludere che la mafia è un marchio difficile da esportare e che, come l'industria mineraria, è fortemente dipendente dalle risorse e dall'ambiente locale.” (*La mafia siciliana. Un'industria della protezione privata*, Torino, Einaudi, 1992, p. 353).

<sup>186</sup> Preciso, in questo senso S. LUPO: “Il concetto di mafia nasce insomma con riferimento a un contesto tipicamente locale, ma finisce per parlare di interrelazioni tra mondi diversi governate innanzitutto dall'emigrazione. Non è peraltro vero che questa porti sempre, con sé e di per sé, grande criminalità etnica, come si vede dalla mancanza di fenomenologie di questo genere in Paesi come l'Argentina o il Belgio, che pure hanno visto importanti insediamenti di italiani del Sud, e nello stesso Nord Italia nonostante il grandioso flusso migratorio dal Mezzogiorno degli anni 1950-60.” (*Mafia siciliana e mafia americana. Una visione d'insieme*, in A. DINO-L. PEPINO (a cura di), *Sistemi criminali e metodo mafioso*, Milano, FrancoAngeli, 2008, p. 145).

<sup>187</sup> L'espressione è di F. VARESE, il quale la chiarisce: “Con la dicitura «mercati nuovi e/o in espansione» mi riferisco alla possibilità che l'economia abbia subito una qualche trasformazione repentina, come per esempio un boom nell'edilizia oppure una transizione generalizzata verso l'economia di mercato o ancora l'improvvisa messa al bando del consumo di alcol.” (*Mafie in movimento. Come il crimine organizzato conquista nuovi territori*, cit., p. 42).

<sup>188</sup> Rispetto al fallito tentativo di trapianto delle *Triadi cinesi* nelle regioni centrali della Cina, sottolinea F. VARESE: “A partire degli anni Ottanta, sono anche cresciuti i mercati illegali – prostituzione, gioco d'azzardo e traffico di stupefacenti. Sul «lato dell'offerta» di servizi di protezione, membri delle triadi si sono spostati da Hong Kong e Taiwan verso il Regno di Mezzo. Tuttavia, non sono riusciti (finora) a offrire una protezione generalizzata perché vi è già un potente attore che offre questi servizi: frammenti corrotti dell'apparato statale, che fungono da «ombrello protettivo» per attività lecite e illecite. A differenza del caso di New York, non vi è ancora la volontà di ridurre la corruzione. Nei casi di trapianto riuscito, nessun'altra mafia (né alcun apparato statale deviato) era presente sul campo per competere con i nuovi arrivati.” (*Mafie in movimento. Come il crimine organizzato conquista nuovi territori*, cit., pp. 15-16).

<sup>189</sup> Ancora nel 1991, G. FALCONE sottolineava la difficoltà, per le organizzazioni criminali, di sormontare le barriere linguistiche: “Fortunatamente esiste finora un grosso ostacolo a questa grandiosa unificazione: la barriera linguistica. Come fanno a comunicare persone che parlano il dialetto siciliano con altre che si esprimono nel cinese di Canton o di Hong Kong? E dato che, per quanto ne so, non esiste ancora l'esperanto della criminalità organizzata, possiamo ben sperare...” (*Cose di Cosa nostra*, cit., p. 112).



potrebbero essere affrontati “solo in presenza di un insieme molto particolare di condizioni, dal momento che le risorse di base sono estremamente dispendiose da creare *ex novo*”<sup>190</sup>.

Molte organizzazioni criminali, al contrario, si insediano nei territori esteri appositamente scelti soprattutto per investire in attività lecite con lo scopo di ripulire i capitali illegali e per controllare i flussi dei traffici illeciti (di droga, di armi, di persone)<sup>191</sup>. In questi casi si può ben parlare d’insediamento all’estero e pure, in un mondo globalizzato, di “internazionalizzazione”, in questo caso soprattutto nei confronti delle attività svolte dalle organizzazioni criminali, ma non propriamente di una vera “colonizzazione”. Con qualche eccezione, però, come nel caso della ’Ndrangheta<sup>192</sup> e delle Triadi cinesi, più di riprodursi all’estero, le organizzazioni criminali vi creano piccole basi, soprattutto per controllare gli esiti degli investimenti in territori lontani<sup>193</sup>.

#### **II.4.1. Le organizzazioni criminali italiane: ’Ndrangheta, Camorra, Cosa nostra e Sacra corona unita.**

In Europa occidentale le più importanti organizzazioni criminali sul versante storico, sociologico ed economico sono nate e si sono sviluppate in Italia, essendo quattro le principali: la Camorra in Campania, la Cosa nostra in Sicilia, la ’Ndrangheta in Calabria, e la *Sacra corona unita* in Puglia. Le organizzazioni criminali italiane si fanno presenti in vari paesi dell’Europa occidentale, come in Francia<sup>194</sup>, in Germania<sup>195</sup>, in Austria, in Inghilterra, in

---

<sup>190</sup> D. GAMBETTA, *La mafia siciliana. Un’industria della protezione privata*, cit., p. 353.

<sup>191</sup> Esplicito in questo senso, F. VARESE: “Delinquenti che attraversano un confine (fisicamente o in modo virtuale, come nel caso delle frodi perpetrate via Internet) con un bene illecito o con una persona non rientrano automaticamente nella categoria di «mafia» o «trapianto», bensì in quella di *commercio* illegale e devono essere collocati in una casella concettuale diversa rispetto ai tentativi di controllare mercati o territori esteri. Analogamente, i membri dei gruppi mafiosi che fanno viaggi occasionali all’estero non rappresentano un trapianto del gruppo, così come non lo sono accordi fra criminali finalizzati al contrabbando di manodopera, droga, armi e altre merci illegali dentro o fuori dal paese. In questi casi, la mafia semplicemente compra (o vende) un bene da un altro gruppo.” (*Mafie in movimento. Come il crimine organizzato conquista nuovi territori*, cit., p. 11).

<sup>192</sup> Come ci spiega F. FORGIONE, “i calabresi, a differenza dei siciliani e dei napoletani, anche in Germania riproducono «natura» e cultura della loro comunità d’origine: comportamenti sociali, abitudini, riti, feste religiose. Lo fanno in qualunque parte del mondo arrivino, dall’Australia al Canada, come lo hanno fatto a Milano, a Torino e nelle altre regioni del Nord Italia. È un modo per proteggersi, ma anche rigenerarsi e per non rompere quel cordone ombelicale con la propria terra che deve trasmettere anche alle nuove generazioni nate fuori della Calabria gli stessi valori e la stessa cultura di origine.” (*Mafia export. Come ’Ndrangheta, Cosa Nostra e Camorra hanno colonizzato il mondo*, cit., p. 124).

<sup>193</sup> Cfr. F. VARESE, *Mafie in movimento. Come il crimine organizzato conquista nuovi territori*, cit., p. 32.

<sup>194</sup> Cfr. G. AUBRY, *Organisations criminelles et structures répressives: panorama français*, in *Cahiers de la sécurité* n° 7 (Les organisations criminelles), Paris, INHES, janvier-mars 2009, p. 30.

<sup>195</sup> In questo senso, si veda J. ROTH, *Mafialand Deutschland*, München, Heyne, 2010, p. 21 s.

Spagna<sup>196</sup>, in Svizzera, nell'Olanda<sup>197</sup>, in Gran Bretagna, nei paesi dell'Est come in Ungheria, in Polonia e in Romania, ma anche oltreoceano come in Canada, negli Stati Uniti, in Brasile, in Colombia, nel Venezuela, in Sudafrica e in Australia. Come si è affermato prima, però, il fenomeno della criminalità organizzata in Europa non è esclusivo delle aree meridionali più arretrate. L'incessante ricerca del potere e del profitto ha spinto le organizzazioni criminali nelle aree benestanti e sviluppate d'Europa. Ci sono paesi, come per esempio gli assai sviluppati paesi nordici, in cui si stanno sviluppando dei veri clan criminali<sup>198</sup>, oltre all'insediamento dei clan criminali italiani, russi, albanesi e cinesi. Un altro esempio è la sviluppata Svizzera, considerata da molti un modello di organizzazione e civiltà, che è diventata un vero porto franco per le organizzazioni criminali a causa dell'enorme facilità di ripulire denaro sporco<sup>199</sup>, e per questo motivo i principali clan criminali mondiali diventano presenti sul territorio elvetico<sup>200</sup>.

Nella penisola italiana, la 'Ndrangheta è considerata odiernamente da molti esperti l'organizzazione criminale più potente al mondo<sup>201</sup>. Nata nell'Ottocento in Calabria, la regione più povera d'Italia, che dal Settecento aveva vissuto il fenomeno del brigantaggio, il quale però non è un predecessore della 'Ndrangheta<sup>202</sup>. Alle sue origini è stata considerata

---

<sup>196</sup> Come segnala F. FORGIONE, "secondo alcune inchieste, negli ultimi anni calabresi, siciliani e napoletani in Spagna hanno realizzato vere e proprie alleanze strategiche per l'importazione di cocaina dal Sud America con l'obiettivo di calmarne il prezzo e ridimensionare la concorrenza nel mercato europeo. È sicuramente questa una delle ragioni per cui molti boss mafiosi hanno scelto di avere qui la loro 'residenza'. (...) Anche per questo i quotidiani e periodici spagnoli, utilizzando metafore abbastanza esplicite, hanno ribattezzato la bellissima Costa del Sol in *Costa nostra* o *Cosca del sol*." (*Mafia export. Come 'Ndrangheta, Cosa Nostra e Camorra hanno colonizzato il mondo*, cit., p. 93).

<sup>197</sup> Come rilevano S. DE JONG-K. VOSKUIL, "alle vier de grote maffiaorganisaties blijken, voornamelijk in de drugshandel, volop actief te zijn in Nederland" (*De Italiaanse maffia in Nederland*, Amsterdam, Nieuw Amsterdam, 2010, p. 10).

<sup>198</sup> In questo senso, O. MARTIN KRISTIANSEN: "Organisasjoner med sterke fellestrekk med den opprinnelige sicilianske mafiaen har vokst frem flere steder i verden – også i Norden. Det er derfor naturlig å bruke ordet mafia som betegnelse på de mektigste bakmennene, mennene som sitter i sentrum av de kriminelle nettverkene vi finner også her til lands." (*Norsk mafia. Organisert kriminalitet i Norge*, Oslo, Pantagruel, 2008, p. 17).

<sup>199</sup> Precise le parole di J. ZIEGLER: "Terre aux paysages stupéfiants de beauté, la Suisse a profondément façonné ma vision du monde, des hommes et de l'histoire. En tant que foyer du crime, elle constitue pour moi une énigme. Sur notre planète, la Suisse est aujourd'hui la principale plaque tournante du blanchiment, du recyclage de l'argent de la mort. Pendant des générations, elle avait été le symbole de l'hygiène, de la santé, de la propriété. Elle est aujourd'hui un foyer d'infection. Dotées de gestionnaires, de financiers et d'avocats d'une admirable amoralité, les organisations multinationales de la drogue et du crime constituent pour les sociétés démocratiques des ennemis pratiquement invincibles. En ce sens, le cas helvétique est paradigmatique." (*La Suisse lave plus blanc*, Paris, Seuil, 1990, p. 13).

<sup>200</sup> Secondo un Rapporto del Governo svizzero del 1996, "pratiquement toutes les organisations criminelles à caractère transnational son représentées en Suisse" (*Rapport sur la protection de l'Etat 1995/1996*, Berne, DFPJ, 1996, p. 113).

<sup>201</sup> Si veda in questo senso F. FORGIONE, *'Ndrangheta. Boss, luoghi e affari della mafia più potente al mondo. La relazione della Commissione Parlamentare Antimafia*, cit., p. 21.

<sup>202</sup> Spiega E. CICONTE che "tra brigantaggio, mafia, camorra e 'ndrangheta non c'è alcun nesso, alcun rapporto. Sono in molti a credere all'esistenza di un filo che li lega; e invece così non è. In Calabria il brigantaggio non ha

come una mafia rurale e selvaggia, specializzata, tra gli altri, nei sequestri di persone. Attualmente, tuttavia, è diventata l'organizzazione più moderna e che meglio ha saputo giocare sullo scacchiere della globalizzazione. Ha una struttura a base familiare in modo da garantire l'impermeabilità al fenomeno del "pentitismo" e di presentarsi come il clan più affidabile sia agli occhi delle altre organizzazioni criminali sia dei grandi cartelli internazionali della droga. Storicamente, ogni 'ndrina familiare era autonoma e sovrana nel proprio territorio, però nel 1991, per superare un conflitto tra 'ndrine, è stata istituita una struttura unitaria di coordinamento<sup>203</sup>. La 'Ndrangheta opera nei più diversificati traffici illeciti internazionali, come quello della droga (si stima che la 'Ndrangheta riesca a controllare circa l'80 per cento del mercato degli stupefacenti in Europa)<sup>204</sup>, di armi<sup>205</sup> e dei rifiuti, e anche nei giochi d'azzardo, nello sfruttamento della prostituzione, nell'usura e in varie attività commerciali e imprenditoriali lecite: dalla ristorazione all'edilizia, dalla gestione di appalti pubblici alle agenzie di pompe funebri<sup>206</sup> e agli investimenti in Borsa<sup>207</sup>. La sua forza deriva inoltre da un intenso livello di penetrazione nella politica e nelle istituzioni italiane<sup>208</sup>.

---

interessato l'attuale provincia di Reggio Calabria, che è stata esclusa tra quelle infestate dal brigantaggio comprese nell'elenco della legge Pica. [...]. In generale le zone di brigantaggio e quelle di mafia non coincidono, sono diverse, non sono sovrapponibili. Sono fisicamente distanti. Ad esempio nella Sila e nelle terre del latifondo ci sono stati briganti oppure contadini che occupano le terre, ma non c'è stata la 'ndrangheta. In Aspromonte ci sono stati picciotti non briganti." (*Banditi e briganti. Rivolta continua dal Cinquecento all'Ottocento*, cit. p. 178).

<sup>203</sup> Come afferma E. CICONTE, "la pace si concluse con modificazioni profonde nella struttura di vertice della 'ndrangheta. Mutarono gli assetti del passato e si formò una sorta di federazione tra le 'ndrine principali, un patto federativo, una struttura unitaria di vertice che non ha un nome preciso, ma in compenso ha dei compiti ben precisi: decidere sui fatti più importanti che riguardano, o possano coinvolgere, l'insieme della 'ndrangheta e nel contempo lasciare a ogni singola 'ndrina l'antica autonomia di movimento sul proprio territorio. Sembra poco, ma è molto per un'organizzazione che è sempre stata gelosa dell'autonomia assicurata da tempo immemorabile alle singole 'ndrine e che però aveva bisogno di fare cartello in vista degli enormi affari che bisognava gestire in Calabria e dell'immenso mercato ormai globalizzato degli stupefacenti." (*'Ndrangheta*, cit., p. 110). Nello stesso senso, R. SCIARRONE, *L'organizzazione reticolare della 'ndrangheta*, in A. DINO-L. PEPINO (a cura di), *Sistemi criminali e metodo mafioso*, Milano, FrancoAngeli, 2008, p. 75.

<sup>204</sup> Cfr. O. NOTARISTEFANO, *Cocaina connection. L'impero della 'ndrangheta: il traffico internazionale di stupefacenti*, Roma, Ponte Sisto, 2007, p. 29.

<sup>205</sup> Cfr. N. GRATTERI-A. NICASO, *Fratelli di sangue. Storie, boss e affari della 'ndrangheta, la mafia più potente del mondo*, cit., p. 246.

<sup>206</sup> Rilevano N. GRATTERI-A. NICASO che "nel 2006 un dossier riservato del ministero dell'Interno, pubblicato sul «Sole 24 ore», ha messo in evidenza l'invasione pressoché totale della 'ndrangheta nell'economia. «Supermercati che spuntano come funghi, il controllo totale della distribuzione della carne, infiltrazione e imposizioni nel mercato immobiliare e turistico. Per non parlare del grande business dei rifiuti oltre, ovviamente, alla sanità. Investimenti anche in azioni e in titoli di Stato»." (*Fratelli di sangue. Storie, boss e affari della 'ndrangheta, la mafia più potente del mondo*, cit., p. 255).

<sup>207</sup> Rileva N. AMADORE che "secondo i servizi segreti tedeschi la 'ndrangheta avrebbe comprato anche un grosso pacchetto di azioni in società quotate alla borsa di Francoforte, soprattutto nel settore energetico e alcuni clan avrebbero anche investito in azioni Gazprom, in cui il leader del mercato del gas tedesco E.ON-Ruhr gas ha il 6,4%" (*La zona grigia. Professionisti al servizio della mafia*, Palermo, La Zisa, 2007, p. 51).

<sup>208</sup> Come ben sottolinea E. CICONTE, "la sua forza è frutto anche della sua capacità, sperimentata negli ultimi decenni, di costruire una rete di relazioni sociali, un livello diffuso di penetrazione nella politica e nelle

Inoltre, la 'Ndrangheta si è sparsa a livello interno e internazionale<sup>209</sup>. Nel Mezzogiorno ha stretto rapporti oltre che con Cosa nostra, anche con la Camorra e con settori importanti della *Sacra corona unita*<sup>210</sup>. Si è insediata fortemente nel Nord Italia<sup>211</sup>, come per esempio in Lombardia (soprattutto a Milano, la città più cocainomane d'Europa<sup>212</sup>), in Piemonte<sup>213</sup> e nella "Padania"<sup>214</sup>. A livello internazionale ha stretto accordi con i cartelli colombiani della cocaina e con la *maffya turca*, in questo caso per il controllo del traffico dell'eroina proveniente dell'Oriente, ed è presente in vari paesi europei, come in Germania<sup>215</sup>, nell'Olanda<sup>216</sup>, in Gran Bretagna, in Irlanda, nel Belgio, nella Spagna, in Portogallo, in Francia, nella Svizzera, e nei paesi dell'Europa dell'Est, come la Polonia, la Romania e la Repubblica Ceca. Oltreoceano, si è proiettata in diversi paesi, come negli Stati Uniti, nel Venezuela, in Colombia, in Brasile<sup>217</sup>, in Canada e in Australia<sup>218</sup>.

---

istituzioni, un controllo pressoché totale del sistema degli appalti e della gestione dei finanziamenti pubblici nazionali e europei. Ci troviamo così di fronte a una mafia insieme arcaica e moderna, capace di un forte controllo sociale e violento del proprio territorio e, insieme, pronta a cogliere tutte le nuove opportunità offerte dalla globalizzazione" (*'Ndrangheta*, cit., p. VI). Si veda ancora dello stesso autore, con ampi riferimenti, *Politici e malandrini*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013.

<sup>209</sup> Sulle proiezioni internazionali della 'Ndrangheta, si veda M. CASABURI, *Borghesia mafiosa. La 'ndrangheta dalle origini ai giorni nostri*, Bari, Dedalo, 2009, p. 217 s.; N. GRATTERI-A. NICASO, *Fratelli di sangue. Storie, boss e affari della 'ndrangheta, la mafia più potente del mondo*, cit., p. 233 s.

<sup>210</sup> E. CICONTE, *'Ndrangheta*, cit., p. 114.

<sup>211</sup> Sul dominio esercitato dalla 'Ndrangheta nel Nord Italia si veda M. ANDRIGO-L. ROZZA, *Le radici della 'ndrangheta*, Roma, Nutrimenti, 2011, p. 109 s.; N. DALLA CHIESA-M. PANZARASA, *Buccinasco. La 'ndrangheta al Nord*, Torino, Einaudi, 2012; F. FORGIONE, *'Ndrangheta. Boss, luoghi e affari della mafia più potente al mondo. La relazione della Commissione Parlamentare Antimafia*, cit., p. 229 s.

<sup>212</sup> Come afferma A. AMATO, "Milano è la città più drogata dell'Unione Europea, con 180.000 consumatori abituali, che ogni anno sniffano circa sei tonnellate di coca. Secondo l'ASL, un milanese su tre sniffa cocaina. E la lista d'attesa nei Servizi Tossicodipendenze (SERT) meneghini è di circa tre mesi, a causa dell'affollamento dato dall'emergenza" (*L'impero della cocaina. Dalla Colombia all'Italia fino agli Stati Uniti: viaggio in presa diretta nel traffico dell'oro bianco*, cit., p. 160).

<sup>213</sup> In questo senso, quanto alla diffusione della 'Ndrangheta in Piemonte, si veda R. SCIARRONE, *Mafie vecchie, mafie nuove*, cit., p. 254 s.

<sup>214</sup> Si veda sul tema E. CICONTE, *'Ndrangheta padana*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010.

<sup>215</sup> Sull'insediamento della 'Ndrangheta in Germania si veda G. LUMIA-O. NOTARISTEFANO, *'Ndrangheta made in Germany. Come e perché la mafia calabrese è diventata la più forte nel mondo*, Roma, Ponte Sisto, 2010; J. ROTH, *Mafialand Deutschland*, München, Heyne, 2010, p. 72 s.

<sup>216</sup> In questo senso S. DE JONG-K. VOSKUIL, *De Italiaanse maffia in Nederland*, Amsterdam, Nieuw Amsterdam, 2010, p. 10.

<sup>217</sup> Si veda in questo senso l'articolo di P. MANZO intitolato *'Ndrangheta. Planta má em terra nossa*, che è uscito sul settimanale brasiliano *Carta capital*, n. 589, del 27 maggio 2010.

<sup>218</sup> La presenza della 'Ndrangheta in Canada e in Australia è stata sottolineata dal magistrato V. MACRÌ: "Pur trovandosi il Canada e l'Australia in due continenti assai lontani tra di loro e con collegamenti non certo agevoli, si può dire che essi siano stati avvicinati dalla presenza della 'ndrangheta, quali terminali di un unico centro propulsore situato approssimativamente a metà del lunghissimo percorso che li separa, e cioè in Aspromonte, tra Sinopoli e Platì" (*La presenza della 'ndrangheta in Australia*, in E. CICONTE-V. MACRÌ, *Australian 'ndrangheta. I codici di affiliazione e la missione di Nicola Calipari*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009, p. 30).

La Camorra napoletana è la più antica organizzazione criminale italiana<sup>219</sup>, risalente all'inizio dell'Ottocento<sup>220</sup>, e il suo codice, denominato *Frieno*, è comparso nel 1842<sup>221</sup>. Fino al 1820, la Camorra (la "*Bella Società Riformata*") si è sviluppata nei carceri<sup>222</sup>, dove ha iniziato la sua organizzazione, e poi ha intrapreso delle attività illegali, imponendo tangenti sul lavoro altrui, praticando l'usura e sfruttando il gioco d'azzardo e la prostituzione. Già nel 1860 inizia a operare nel contrabbando, un'attività criminale che a tutt'oggi rimane una sua specialità<sup>223</sup>. Come organizzazione criminale ha avuto un ruolo importante nell'Ottocento<sup>224</sup>, quando ha avuto inizio il rapporto tra la Camorra e la politica<sup>225</sup>, ma la sua grande svolta avviene solo nel Novecento, quando nel 1970, Raffaele Cutolo fonda la "*Nuova Camorra Organizzata*" e l'organizzazione si lancia nel traffico della cocaina, in un momento in cui il traffico di eroina all'epoca era quasi monopolizzato da Cosa nostra. Verso lo stesso periodo, però, altri clan camorristi si sono raggruppati intorno a Michele Zaza, il quale fonda la "*Nuova Famiglia*", e intrattiene rapporti con Cosa nostra. Nel 1977, scoppia una guerra tra le due fazioni camorriste, dalla quale esce vincitore la *Nuova Famiglia* di Michele Zaza. Queste faide tra i clan camorristi hanno avuto come risultato una vera ecatombe: solo dal 1977 al 1983 sono state assassinate più di 1500 persone<sup>226</sup>. Con il terremoto del 1980 in Campania e

---

<sup>219</sup> E. CICONTE, *Storia criminale. La resistibile ascesa di mafia, 'ndrangheta e camorra dall'Ottocento ai giorni nostri*, cit., p. 06.

<sup>220</sup> In questo senso, F. BARBAGALLO, *Storia della Camorra*, cit., p. 06; A. COLONNA VILASI, *Mafie. Origini e sviluppo del fenomeno mafioso*, Viareggio, Dissensi, 2011, p. 49; G. DI FIORE, *La Camorra e le sue storie. La criminalità organizzata a Napoli dalle origini alle ultime "guerre"*, Torino, Utet, 2005, p. 38; V. PALIOTTI, *Storia della Camorra. Dal Cinquecento ai nostri giorni*, Roma, New Compton, 2008, p. 20.

<sup>221</sup> Come rileva F. BARBAGALLO, "le regole della camorra si volevano raccolte in una sorta di statuto della setta. Di questo *frieno* comparivano ogni tanto versioni scritte, sulla cui veridicità e utilità espresse per primo forti dubbi Monnier, visto il totale analfabetismo dei camorristi. Comunque nel 1842 il *contarulo* o *contaiuolo* Francesco Scorticelli, che evidentemente sapeva leggere e scrivere, raccolse queste regole in un *frieno* composto da ventisei articoli. Il testo dell'articolo 1 recitava: 'La Società dell'Umiltà o Bella Società Riformata ha per scopo di riunire tutti quei compagni che hanno cuore, allo scopo di potersi, in circostanze speciali, aiutare sia moralmente che materialmente'" (*Storia della Camorra*, cit., p. 11).

<sup>222</sup> Cfr. G. DI FIORE, *La Camorra e le sue storie. La criminalità organizzata a Napoli dalle origini alle ultime "guerre"*, cit., p. 38; E. HOBBSAWM, *La Mafia*, cit., p. 78; V. PALIOTTI, *Storia della Camorra. Dal Cinquecento ai nostri giorni*, cit., p. 58 s.

<sup>223</sup> In questo senso, N. GUARINO, *Sigarette di contrabbando: il traffico illecito di tabacchi a Napoli dal dopoguerra agli anni novanta*, in G. GRIBAUDI (a cura di), *Traffici criminali. Camorra, mafie e reti internazionali dell'illegalità*, Torino, Bollati Boringhieri, 2009, p. 90.

<sup>224</sup> Però, come affermano E. CICONTE-F. FORGIONE-I. SALES, "alla camorra è capitato un cinquantennio di ruolo meno evidente e appariscente (tra il 1915 e il 1960), ma come un fenomeno carsico essa è riapparsa nella seconda metà del Novecento, soprattutto a partire dal terremoto del 1980 e ha ripreso il ruolo che già aveva avuto per tutto l'Ottocento" (*Le ragioni di un successo*, cit., p. 24).

<sup>225</sup> Come sottolinea M. MARMO, "si verifica lungo l'età liberale, tra il 1880 e il 1910, un cortocircuito tra i notabili di camorra e la politica, collusioni ben note per i contesti odierni e sin dall'età democristiana, ma già oggetto di scandalo tra l'ultimo Ottocento e il primo Novecento." (*L'Ottocento della Camorra*, in E. CICONTE-F. FORGIONE-I. SALES (a cura di), *Atlante delle mafie. Storia, economia, società, cultura*, Volume primo, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012, p. 140).

<sup>226</sup> Si veda sulle guerre tra i clan camorristi, F. BARBAGALLO, *Il potere della Camorra (1973-1998)*, Torino, Einaudi, 1999, p. 09 s.; L. BRANCACCIO, *Guerre di camorra: i clan napoletani tra faide e scissioni*, in G.

in Basilicata, grazie ai rapporti con la politica e con il mondo imprenditoriale, i clan camorristi riescono a controllare le sovvenzioni pubbliche e gli appalti per la realizzazione dei lavori di ricostruzione dei territori, diventando i padroni dell'impero del calcestruzzo<sup>227</sup>. Attraverso le accumulazioni di capitali provenienti dai traffici illeciti e degli appalti, e con gli investimenti nell'economia legale, la Camorra è diventata un'organizzazione criminale imprenditrice<sup>228</sup>.

Attualmente, la Camorra ha una struttura orizzontale<sup>229</sup>, che conta più di 200 famiglie attive in tutta la Campania, con alcuni grossi raggruppamenti come il clan dei Casalesi<sup>230</sup>, ma senza una struttura di coordinamento centrale. Intraprende varie attività illecite, come il traffico di stupefacenti (il quartiere di Scampia, situato nella periferia nord di Napoli e controllato dai clan camorristi, è considerato la più grande piazza di spaccio di droga a cielo aperto in Europa), il contrabbando di sigarette, lo smaltimento illegale dei rifiuti urbani (negli ultimi anni, una "perenne emergenza" in Campania), la contraffazione dei marchi (spesso in connubio con le Triadi cinesi)<sup>231</sup>, le estorsioni<sup>232</sup>, l'usura, lo sfruttamento della prostituzione e le scommesse clandestine. Investe anche nelle attività lecite, come l'edilizia, le strutture turistiche e di ristorazione e il controllo degli appalti pubblici, in quest'ultimo caso grazie al connubio con la politica<sup>233</sup>. Per meglio gestire i traffici illeciti e le contraffazioni, molti dei

---

GRIBAUDI (a cura di), *Traffici criminali. Camorra, mafie e reti internazionali dell'illegalità*, Torino, Bollati Boringhieri, 2009, p. 65 s.

<sup>227</sup> Come sottolinea M. ANSELMO, "la ricostruzione seguita al sisma del novembre del 1980 è stata la fonte di finanziamento per la criminalità organizzata per più di un decennio. Dietro l'espressione criminalità organizzata si è imparato a riconoscere ormai l'intreccio di varie bande delle «camorre» diverse anche se pur sempre dialoganti tra loro." (*L'impero del calcestruzzo in Terra di Lavoro: le trame dell'economia criminale del clan dei casalesi*, in G. GRIBAUDI (a cura di), *Traffici criminali. Camorra, mafie e reti internazionali dell'illegalità*, Torino, Bollati Boringhieri, 2009, p. 506). Nello stesso senso, E. CICONTE, *Storia criminale. La resistibile ascesa di mafia, 'ndrangheta e camorra dall'Ottocento ai giorni nostri*, cit., p. 159.

<sup>228</sup> In questo senso, F. BEATRICE, *La camorra imprenditrice*, in G. GRIBAUDI (a cura di), *Traffici criminali. Camorra, mafie e reti internazionali dell'illegalità*, Torino, Bollati Boringhieri, 2009, pp. 479-481.

<sup>229</sup> Afferma perentoriamente F. BARBAGALLO, che "la camorra campana resta però caratterizzata da una struttura di tipo orizzontale, non verticale come la mafia" (*Il potere della Camorra (1973-1998)*, cit., p. 184). Ciononostante, G. DI FIORE, sottolinea che alle sue origini la Camorra "non era ancora frammentata come avverrà nel secolo successivo. Organizzazione accentrata e piramidale, ricordava molto quella che sarebbe stata Cosa nostra nel Novecento" (*La Camorra e le sue storie. La criminalità organizzata a Napoli dalle origini alle ultime "guerre"*, cit., p. 43).

<sup>230</sup> Sulla nascita e l'evoluzione dei clan di Casal di Principe, si veda R. CANTONE, *I Casalesi. Nascita e evoluzione*, in E. CICONTE-F. FORGIONE-I. SALES (a cura di), *Atlante delle mafie. Storia, economia, società, cultura*, Volume primo, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012, p. 169 s.

<sup>231</sup> In questo senso, P. GRASSO, *Un modello italiano*, cit., p. 21.

<sup>232</sup> Si veda sul tema G. DI GENNARO, *Realtà e rappresentazione delle estorsioni in Campania. Un'analisi del fenomeno alla luce della trasformazione della Camorra e della percezione di diversi attori*, in G. DI GENNARO-A. LA SPINA (a cura di), *I costi dell'illegalità. Camorra ed estorsioni in Campania*, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 91 s.

<sup>233</sup> Afferma in questo senso F. BARBAGALLO che la criminalità camorristica "traeva forza e legittimazione dalle forme di illegalità diffuse nella gestione del potere esercitata nelle regioni, comuni ed enti pubblici del Sud. Lo

membri dei clan camorristi si sono insediati anche all'estero, in diversi paesi europei, come nell'Olanda<sup>234</sup>, in Francia, in Germania<sup>235</sup>, nei Paesi Bassi, in Svizzera, in Spagna, in Polonia, in Cecoslovacchia e anche oltreoceano, come negli Stati Uniti, in Canada e in Australia.

Cosa Nostra siciliana è il fenomeno più conosciuto e studiato tra le varie organizzazioni criminali italiane e mondiali. Questo fatto si spiega innanzitutto perché si è installata e radicata negli Stati Uniti d'America, e ciò ha generato un grande impatto sull'opinione pubblica mondiale<sup>236</sup>. Infatti, una delle ragioni dell'affermazione di Cosa nostra americana – non l'unica, ma di certo dotata di rilevanza<sup>237</sup> – sono state le ondate d'immigrazione di una parte dell'élite criminale italiana negli Stati Uniti<sup>238</sup>. E poi l'industria cinematografica di questo paese ha promosso non solo la filiale americana ma anche Cosa nostra siciliana, come nel film “Il Padrino” (*The Godfather*), che è diventato una delle pellicole più famose della storia<sup>239</sup>. Sull'ambito terminologico Cosa nostra siciliana vanta ancora una certa primazia, a causa del termine siciliano *mafia*, che si è sparsa a livello mondiale. L'impatto forse più clamoroso nel XX secolo, però, è stato causato dalle stragi di Capaci e di Via d'Amelio, nelle quali sono stati uccisi, rispettivamente, i magistrati italiani Giovanni Falcone e Paolo Borsellino, che hanno avuto uno straordinario impegno nel contrasto alla criminalità organizzata in Italia<sup>240</sup>.

---

svuotamento delle sedi istituzionali della rappresentanza democratica, specie per l'affidamento degli appalti, mostrava l'omologazione di comportamenti e la coniugazioni di interessi tra la politica e la criminalità.” (*Il potere della Camorra (1973-1998)*, cit., pp. 48-49).

<sup>234</sup> Cfr. S. DE JONG-K. VOSKUIL, *De Italiaanse maffia in Nederland*, cit., p. 10.

<sup>235</sup> In questo senso, J. ROTH, *Mafialand Deutschland*, cit., p. 56.

<sup>236</sup> Cfr. E. CICONTE-F. FORGIONE-I. SALES, *Le ragioni di un successo*, cit., p. 12.

<sup>237</sup> Come ben afferma D. GAMBETTA, *Cosa nostra americana* non si può considerare un fenomeno di esportazione: “le famiglie mafiose non vi furono esportate, ma emersero naturalmente, per così dire, quando domanda e offerta di protezione riuscirono finalmente a incontrarsi; quando, in altre parole, un numero sufficienti di emigranti, giunsero in America per ragioni indipendenti, portando con sé le abilità necessarie ad organizzare l'industria della protezione, e quando determinati eventi, in particolare la depressione e il proibizionismo, offrirono l'opportunità di farla decollare.” (*La mafia siciliana. Un'industria della protezione privata*, Torino, Einaudi, 1992, p. 353).

<sup>238</sup> In questo senso, S. LUPO, *Quando la mafia trovò l'America. Storia di un intreccio intercontinentale, 1888-2008*, Torino, Einaudi, 2008, p. 41 s. Lo stesso autore ha ancora catalogato i membri dell'élite del gangsterismo italiano dalla metà degli anni '20 alla metà degli anni '50, e gli ha divisi in due gruppi – “prima ondata” e “seconda ondata” – a seconda se siano giunti negli Stati Uniti prima o dopo la prima guerra mondiale (*ivi*, p. 56).

<sup>239</sup> Il film è stato considerato una delle migliori pellicole statunitensi della storia dall'*American Film Institute*, come si può consultare sul sito Internet <http://www.afi.com/100Years/scores.aspx>.

<sup>240</sup> Sulle stragi relative agli assassinati dei Magistrati italiani Giovanni Falcone e Paolo Borsellino, si veda, tra i tanti, G. AYALA, *Chi ha paura muore ogni giorno. I miei anni con Falcone e Borsellino*, Milano, Mondadori, 2008, p. 189 s.; J. DICKIE, *Cosa nostra. Storia della mafia siciliana*, Roma-Bari, Laterza, 2009, p. 427 s.; J. FOLLAIN, *I 57 giorni che hanno sconvolto l'Italia. Perché Falcone e Borsellino dovevano morire?*, trad. italiana di Lucilla Luni, Roma, Newton Compton, 2012; F. LA LICATA, *Storia di Giovanni Falcone*, Milano, Feltrinelli, 2002, p. 169 s.; G. C. MARINO, *Storia della Mafia*, Roma, Newton Compton, 2009, p. 321 s.; S. LODATO, *Trent'anni di mafia. Storia di una guerra infinita*, Milano, Bur, 2009, p. 283 s.; R. OLLA, *Padrini. Alla ricerca del DNA di Cosa Nostra*, Milano, Mondadori, 2003, p. 206 s.; M. TORREALTA, *La trattativa*, Milano, Bur, 2010,

*Cosa nostra*, però, non è la più antica delle organizzazioni criminali italiane, facendo la sua comparsa ufficialmente nell'aprile 1865 in un documento firmato dal prefetto di Palermo Filippo Gualterio che si riferiva alla “*maffia, o associazione malandrinesca*”<sup>241</sup>. Come si è visto, dunque, la Camorra napoletana, vanta rispetto alla mafia siciliana una primogenitura nel campo della criminalità organizzata italiana. *Cosa nostra* però è diventata una delle principali organizzazioni criminali italiane e mondiali. Nel Novecento, alcuni avvenimenti l'hanno rinvigorita, come la fine del fascismo<sup>242</sup>, lo sbarco degli Alleati in Sicilia<sup>243</sup> e una sempre più stretta alleanza con *Cosa nostra americana*. Questi avvenimenti hanno acconsentito a uno vero irrobustimento delle sue attività, come per esempio quella dello spaccio di droga (favorite dalla internazionalizzazione dei mercati, inizialmente dell'eroina<sup>244</sup> negli anni Settanta, e poi della cocaina negli anni Ottanta), il racket, il contrabbando e la speculazione edilizia (con il famoso “sacco di Palermo”)<sup>245</sup>. Grazie ad uno storico rapporto organico con la politica italiana (in particolare con il partito della *Democrazia cristiana*)<sup>246</sup>, *Cosa nostra* riesce a controllare gli appalti pubblici e a condizionare le elezioni.

---

p. 365 s; U. SANTINO, *Storia del movimento antimafia. Dalla lotta di classe all'impegno civile*, Roma, Riuniti University Press, 2009, p. 367 s; L. VIOLANTE, *Il ciclo mafioso*, Roma-Bari, Laterza, 2004, p. 116 s.

<sup>241</sup> Cfr. S. LUPO, *Storia della mafia. La criminalità organizzata in Sicilia dalle origini ai giorni nostri*, cit., p. 14.; G. C. MARINO, *Storia della mafia*, Roma, Newton Compton, 2009, p. 19.

<sup>242</sup> Come ben avverte G. TURONE, la mafia siciliana ha sopravvissuto ai tempi del fascismo: “Con l'avvento del regime fascista i ceti dominanti non ebbero più bisogno di ricorrere al potere extralegale della mafia, per la semplice ragione che lo Stato si impegnava ormai decisamente ed attivamente, ed in prima persona, a garantire la repressione del movimento contadino. Non per questo la mafia scomparve: infatti le spettacolari operazioni di polizia guidate dal prefetto Mori – che pure infersero duri colpi ai mafiosi, che non a caso sfuggirono in America – non scalfirono l'alta mafia dei latifondisti, parte della quale finì addirittura con l'aderire al nuovo regime, camuffandosi al punto di dare l'impressione che il fenomeno mafioso fosse definitivamente tramontato.” (*Il delitto di associazione mafiosa*, seconda edizione, Milano, Giuffrè, 2008, p. 49).

<sup>243</sup> In questo senso, affermano V. COCO-M. PATTI che “sebbene il Governatore alleato della Sicilia Charles Poletti, abbia più volte negato anche solo di aver «incontrato» la mafia in Sicilia, gli alleati ebbero ovviamente a che fare con la mafia, tanto più che il rapporto del Regio Ispettorato conferma una massiccia presenza della criminalità organizzata mafiosa a ridosso dello scoppio del conflitto.” (*Relazioni mafiose. La mafia ai tempi del fascismo*, Roma, XL, 2010, p. 45)..

<sup>244</sup> Sottolinea P. GRASSO che “nella seconda metà degli anni Settanta, sfruttando il canale già attivo del contrabbando internazionale e la presenza di siciliani legati a Cosa nostra nel Nord America, l'organizzazione entrò nel business della droga. La Sicilia arrivò in poco tempo a conquistare l'esclusiva dell'esportazione di eroina verso gli Stati Uniti: la sostanza veniva approvvigionata dal Triangolo d'oro, un'area montuosa tra Birmania, Laos e Thailandia, e raffinata a Palermo in laboratori clandestini dove lavoravano esperti chimici francesi, reclutati grazie ai collegamenti con la criminalità marsigliese.” (*Un modello italiano*, cit., p. 14).

<sup>245</sup> Sul “sacco di Palermo”, una delle più grandi speculazioni edilizie della storia siciliana, avvenuta tra gli anni cinquanta e settanta del Novecento, si veda M. MORELLO, *Organizzazione, piano e governo urbano a partire da Palermo*, Milano, FrancoAngeli, 2002, p. 28 s.

<sup>246</sup> Come ha rivelato Tommaso Buscetta, “la Democrazia Cristiana si serviva della mafia perché questa portava voti al partito, e la mafia si serviva della Dc per gli scopi personali dei suoi aderenti. [...] C'era un accordo politico molto solido tra la mafia e la Dc. Se non ci fosse stata quella Giulietta esplosa a Ciaculli nel 1963, la guerra di mafia sarebbe finita e Cosa nostra avrebbe continuato a prosperare tranquilla all'ombra della Dc per tutto il decennio” (in P. ARLACCHI, *Addio Cosa nostra. I segreti della mafia nella confessione di Tommaso Buscetta*, cit., pp. 102-103). Sul connubio di *Cosa nostra* con il sistema democristiano, si veda, con molti



Nel corso degli anni Settanta, si è strutturata in maniera verticale con la creazione di una Commissione interprovinciale (dal 1957, però c'era una Commissione provinciale solo per le cosche di Palermo)<sup>247</sup>, la quale ha permesso uno certo coordinamento all'interno di *Cosa nostra*, in modo da gestire i conflitti tra le distinte cosche in Sicilia<sup>248</sup>. Negli anni Ottanta, quando la cosca dei Corleonesi (con boss come Salvatore Riina e Bernardo Provenzano) ha preso la maggioranza nella Commissione, è scoppiata la sanguinosa "seconda guerra di mafia" (la prima risale agli anni Sessanta), dopo la quale l'impostazione data a *Cosa nostra* da Provenzano, moderandone la conflittualità interna, ha permesso all'organizzazione di recuperarsi e di sfruttare a pieno le sue potenzialità<sup>249</sup>. Con i celebri maxiprocessi<sup>250</sup> molti sono stati gli arresti e le condanne dei boss, però *Cosa nostra* non è sconfitta in definitiva, essendo in corso dei processi di trasformazioni dovuti agli inevitabili ricambi generazionali<sup>251</sup>. Attualmente, *Cosa nostra* opera nei più distinti traffici, come quello della droga (nonostante la maggior parte del traffico di droga nel mercato europeo sia controllata dalla 'Ndrangheta)<sup>252</sup>, delle armi, e di persone, pratica il *racket*, e ricicla i suoi capitali illegali tramite attività lecite o nei paradisi fiscali. Attualmente, è ben insediata in Francia, in Spagna,

---

riferimenti, G. C. MARINO, *Storia della mafia. Dall' "Onorata società" a Cosa nostra, la ricostruzione critica di uno dei più inquietanti fenomeni del nostro tempo*, Roma, Newton Compton, 2009, p. 213 s.

<sup>247</sup> La prima "Commissione" di Cosa nostra nacque a Palermo nell'ottobre del 1957 durante una riunione all'Hotel *Les Palmes*, a cui parteciparono i rappresentanti delle cosche americane e delle cosche siciliane. Sulla "Commissione interprovinciale ha svelato Tommaso Buscetta: "L'idea della Commissione regionale, o interprovinciale, arrivò molti anni dopo, nel 1975 da Pippo Calderone. Ma a quei tempi, nel 1957, era impensabile partire immediatamente con un organismo regionale. Mettere d'accordo tutte quelle teste di siciliani era un'impresa al di sopra delle possibilità di chiunque. Anzi, già mettere d'accordo le sole famiglie di Palermo era un compito estremamente difficile." (in P. ARLACCHI, *Addio Cosa nostra. I segreti della mafia nella confessione di Tommaso Buscetta*, cit., p. 69).

<sup>248</sup> Lo stesso pentito Tommaso Buscetta ha rivelato che "l'importanza della Commissione aumentò senza sosta dal moneto della sua creazione fino alla guerra di mafia. SI affermò gradualmente il principio che ogni questione che rivestisse rilevanza strategica per Cosa Nostra dovesse essere discussa al suo interno. Il rappresentante della famiglia manteneva la sua autonomia nella borgata di competenza e aveva il diritto di essere informato di qualunque misfatto commesso in tale territorio, ma ogni dissidio interno di una certa gravità e ogni controversia con altre famiglie che potesse provocare azioni armate dovevano essere messi subito all'ordine del giorno di un'apposita seduta della Commissione. Anche il principio che le deliberazioni della Commissioni erano inappellabili e dovevano essere eseguite a ogni costo, sia pure a distanza di anni, venne alla fine accettato del popolo di Cosa Nostra." (in P. ARLACCHI, *Addio Cosa nostra. I segreti della mafia nella confessione di Tommaso Buscetta*, cit., p. 79).

<sup>249</sup> A. COLONNA VILASI, *Mafie. Origini e sviluppo del fenomeno mafioso*, cit., p. 135.

<sup>250</sup> Si veda sul tema, P. GRASSO, *Il maxiprocesso di Palermo. Storia e ricordi*, in E. CICONTE-F. FORGIONE-I. SALES (a cura di), *Atlante delle mafie. Storia, economia, società, cultura*, Volume primo, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012, p. 283 s.

<sup>251</sup> In questo senso, A. INGROIA, *Cosa nostra come sistema di potere criminale*, in A. DINO-L. PEPINO (a cura di), *Sistemi criminali e metodo mafioso*, Milano, FrancoAngeli, 2008, p. 124.

<sup>252</sup> Come afferma A. COLONNA VILASI, "per quanto riguarda l'eroina e la cocaina, Cosa nostra sembra aver perso il tradizionale controllo del mercato europeo, dopo aver constatato la prevalenza di aree di interesse criminale sul territorio nazionale non più direttamente controllabili e la progressiva transizione da posizioni di monopolio a posizioni di oligopolio o di compartecipazione agli utili, principalmente a vantaggio della 'ndrangheta calabrese." (*Mafie. Origini e sviluppo del fenomeno mafioso*, cit., p. 137).

in Germania<sup>253</sup>, nell'Olanda<sup>254</sup>, in Svizzera, nel Regno Unito e anche oltreoceano, come negli Stati Uniti, in Canada, in Sudafrica, in Brasile e in Australia.

La più giovane delle organizzazioni criminali italiane è la *Sacra Corona Unita* – il cui nome si riferisce al rosario (o corona) utilizzato durante la Via Crucis – della regione della Puglia, che ha una storia e una dimensione diverse dalle tre altre organizzazioni criminali italiane<sup>255</sup>. Nata nell'inizio degli anni Ottanta all'interno del carcere di Bari<sup>256</sup>, ha un proprio codice e riti d'iniziazione copiati della 'Ndrangheta<sup>257</sup> e una struttura orizzontale<sup>258</sup>, con una serie di clan autonomi nelle rispettive aree d'influenza, ma tenuti a rispettare l'interesse comune dell'organizzazione. Intraprende diverse attività illecite come l'estorsione, i traffici di droga, di armi, di esseri umani e di tabacco, il contrabbando e anche il riciclaggio dei capitali illeciti<sup>259</sup>. Grazie alla sua posizione geografica, ha un legame con le organizzazioni criminali dei Balcani<sup>260</sup>, soprattutto con la cosiddetta mafia albanese, e anche con la “maffya turca”, strategiche rispetto alle rotte orientali del traffico di droghe, soprattutto dell'eroina proveniente del Triangolo d'oro e della Mezzaluna d'oro.

In Italia, però, oltre alle menzionate organizzazioni, c'è un'altra considerata “minore” o di serie “B”, i cosiddetti Basilischi<sup>261</sup>, originari della regione della Basilicata, costituita negli

---

<sup>253</sup> Così, J. ROTH, *Mafialand Deutschland*, cit., p. 273 s.

<sup>254</sup> In questo senso, S. DE JONG-K. VOSKUIL, *De Italiaanse maffia in Nederland*, cit., p. 10.

<sup>255</sup> Sula Sacra Corona Unita, si veda M. CHIARELLI, *Sacra Corona Unita. I camaleonti della criminalità italiana*, Roma, Editori Riuniti, 2012; M. MASSARI, *La Sacra corona unita: potere e segreto*, Roma-Bari, Laterza, 1998.

<sup>256</sup> Afferma M. MASSARI che “secondo lo statuto di fondazione della SCU rinvenuto dagli inquirenti nella cella del suo padre fondatore – Pino Rogoli – questa associazione era stata costituita formalmente nel 1983 all'interno del carcere ‘per regolare e decidere le varie questioni insorte fra i detenuti’. E infatti l'originario progetto associativo viene lanciato per tentare di contenere lo strapotere esercitato sul territorio e nelle carceri pugliesi da alcune organizzazioni mafiose di più radicata tradizione – come nel caso delle ‘famiglie’ campane che si riscuotevano nella Nuova Camorra Organizzata guidata da Raffaele Cutolo.” (*La Sacra Corona Unita: storie, culture, identità*, in G. GRIBAUDI (a cura di), *Traffici criminali. Camorra, mafie e reti internazionali dell'illegalità*, Torino, Bollati Boringhieri, 2009, p. 244).

<sup>257</sup> Come afferma R. SCIARRONE, “nel caso della sacra corona unita è evidente l'origine 'ndranghetista dei rituali di uso” (*Mafie vecchie, mafie nuove*, cit., p. 207).

<sup>258</sup> Cfr. J.-F. GAYRAUD, *Divorati dalla mafia. Geopolitica del terrorismo mafioso*, cit., p. 77.

<sup>259</sup> Sottolinea M. CHIARELLI che la Sacra Corona Unita “fa business, riciclando in attività apparentemente lecite il denaro accumulato con i tradizionali canali d'approvvigionamento: la droga, l'usura, le estorsioni (anche queste in forma più raffinata rispetto al passato), il contrabbando. Tiene ancora ben stretti i rapporti con le 'ndrine calabresi, socie in affari nel traffico di sostanze stupefacenti e ricuce i contatti con i Paesi balcanici, sponde dalle quali sono a lungo transitati latitanti, sigarette di contrabbando e armi.” (*Sacra Corona Unita. I camaleonti della criminalità italiana*, cit., p. 23).

<sup>260</sup> In questo senso, F. FORGIONE, *Mafia export. Come 'Ndrangheta, cosa nostra e camorra hanno colonizzato il mondo*, cit., p. 227; C. MOTTA, *Sacra corona unita e rapporti con la criminalità dei paesi dell'est*, in A. DINO-L. PEPINO (a cura di), *Sistemi criminali e metodo mafioso*, Milano, FrancoAngeli, 2008, p. 52 s.

<sup>261</sup> Sui *Basilischi* afferma P. SERGI: “S'intravede, insomma, grazie allo sviluppo del traffico di stupefacenti e il radicamento della mafia del pizzo con l'affermazione di un forte sistema estorsivo, quell'unificazione dei mercati criminali, poi documentata in diverse inchieste giudiziarie, che contribuisce alla ‘dissoluzione delle sub-

anni Novanta con rituali e giuramenti copiati della 'Ndrangheta. Ci sono pure altri fenomeni di criminalità di gruppo, come per esempio la *Banda della Magliana*<sup>262</sup> a Roma. Non si pensi, però, che l'Italia non sia anche un posto d'insediamento per le organizzazioni criminali straniere. Nella penisola italiana si fanno presenti, tra gli altri, la "mafia albanese", la "mafia russa", le Triadi cinesi, la "maffya turca" e i clan criminali rumeni<sup>263</sup>.

#### **II.4.2. I principali clan criminali dell'Europa dell'Est e la criminalità organizzata in Turchia.**

Come tante volte affermato le organizzazioni criminali non sono un fenomeno peculiare al meridione italiano. Anche in Europa, nella regione dei Balcani, oltre al Kosovo – considerato un vero "stato mafia"<sup>264</sup> situato nel cuore delle rotte del narcotraffico –, ci sono delle vere organizzazioni criminali<sup>265</sup>, tra le quali la più conosciuta è la cosiddetta "mafia albanese", considerata una delle più importanti di questa regione. Nata di recente, ma ben strutturata e con un codice d'onore che rimonta al Quattrocento, il Codice Kanun, ha uno stretto rapporto con la Sacra corona unita<sup>266</sup>. Si è insidiata in vari paesi europei, come in Italia, in Germania, in Francia, nell'Olanda, in Austria, in Turchia e nel Belgio, e spazia in vari settori d'interesse: il traffico di stupefacenti (grazie alla sua posizione strategica rispetto alle rotte orientali delle

---

culture criminali autonome' e rende possibile anche in Basilicata, la nascita di formazioni mafiose che alla lunga, negli anni Novanta, avrebbe portato alla nascita di quella quinta mafia, dotata di riti e codici sociali tratti dalla tradizione 'ndranghetista, che sarebbe stata battezzata come i 'Basilischi', una mafia regionale che ha ottenuto i debiti 'riconoscimenti diplomatici' delle organizzazioni tradizionali" (*Gli anni dei Basilischi. Mafia, istituzioni e società in Basilicata*, Milano, Franco Angeli, 2003, p. 46).

<sup>262</sup> Sulla Banda della Magliana, si veda G. BIANCONI, *Ragazzi di malavita. Fatti e misfatti della banda della Magliana*, 6ª edizione, Milano, Baldini Castoldi Dalai, 2006.

<sup>263</sup> Sulla presenza di organizzazioni criminali di altri paesi in Italia, si veda, con molti riferimenti, S. BECUCCI, *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, Giappichelli, 2010, p. 15 s.; C. CARDELLA-M. MACALUSO-G. TUMMINELLI, *Rappresentazioni delle organizzazioni criminali straniere in Italia*, in A. DINO-L. PEPINO (a cura di), *Sistemi criminali e metodo mafioso*, Milano, FrancoAngeli, 2008, p. 126 s.; B. DE STEFANO, *L'Italia del pizzo e delle mazzette. Tra corruzione e violenza, la fotografia di un paese ostaggio della criminalità organizzata*, Roma, New Compton, 2010, p. 289 s.; F. IADELUCA, *La criminalità mafiosa straniera in Italia. Le mafie straniere nel nostro Paese: struttura criminale, attività illecite, alleanze*, Roma, Armando Curcio, 2012.

<sup>264</sup> Considerando il Kosovo uno stato mafia, tra gli altri, G. CIULLA-V. ROMANO, *Lupi nella nebbia. Kosovo: l'ONU ostaggio di mafie e USA*, Milano, Jaca Book, 210, p. 09; J.-F. GAYRAUD, *Divorati dalla mafia. Geopolitica del terrorismo mafioso*, cit., p. 29; G. C. MARINO, *Storia della Mafia*, Roma, Newton Compton, 2009, p. 363. Si veda ancora sul tema la raccolta di saggi intitolata *Kosovo lo stato delle mafie* costante dei *Quaderni speciali di LIMES – Rivista italiana di geopolitica*, n. 03, 2006.

<sup>265</sup> Sulle organizzazioni criminali dei Balcani, si veda P. CHASSAGNE-K. GJELOSHAJ HYSAJ, *La criminalité dans les Balkans*, in *Pouvoirs-Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n. 132, Paris, Seuil, 2010, p. 127 s.

<sup>266</sup> M. GUARINO, *L'impero del male. Le sconvolgenti connessioni tra alta finanza, droga e armi*, Roma, Prospettiva, 2000, p. 151.

droghe)<sup>267</sup>, il traffico di armi, la tratta di esseri umani, soprattutto per lo sfruttamento della prostituzione, il traffico di autovetture rubate, il contrabbando di tabacchi lavorati esteri, la gestione di lavoro nero e il riciclaggio di capitali illegali<sup>268</sup>.

Oltre alla regione balcanica, anche in Romania, dove c'è una diffusissima e storica corruzione risalente ai tempi dell'Impero Ottomano<sup>269</sup>, e attualmente un elevato livello di criminalità politica, si può constatare l'esistenza di una crescente criminalità organizzata, la cosiddetta "mafia rumena"<sup>270</sup>. Nel 2005, il *Southeast European Law Enforcemet Center* (SELEC), non a caso con sede a Bucarest, ha segnalato il salto di qualità compiuto dalla criminalità rumena, passata dai sodalizi fondati su reati contro il patrimonio e la tratta di persone alla creazione di vere organizzazioni criminali<sup>271</sup>. L'ammissione della Romania tra i membri dell'Unione europea dal 2007 ha favorito enormemente l'internazionalizzazione dei clan criminali rumeni, i quali svolgono tra le altre attività, il traffico di droga, il traffico di armi, il contrabbando di tabacchi lavorati esteri, reati informatici, la clonazione e contraffazione di carte di credito e la tratta di persone destinate allo sfruttamento della prostituzione<sup>272</sup>, al traffico di clandestini e all'impiego di minori nell'accattonaggio. I clan

---

<sup>267</sup> Come sottolinea F. IADELUCA, "l'Albania rappresenta il crocevia dell'eroina proveniente dal medio oriente e Sudest asiatico, dell'oppio grezzo prodotto in Macedonia, Afganistan e Iran e trasformato nelle "rafinerie" albanesi; è diventata il punto di raccordo e di smistamento della cocaina proveniente dall'America latina e dall'Olanda diretta in Turchia, Grecia ed Europa." (*La criminalità mafiosa straniera in Italia. Le mafie straniere nel nostro Paese: struttura criminale, attività illecite, alleanze*, Roma, Armando Curcio, 2012, p. 41).

<sup>268</sup> In questo senso, A. BADOLATI-G. PASTORE, *Banditi e schiave. 'Ndrine, albanesi e il codice Kanun*, Cosenza, Pellegrini, 2009, p. 91.

<sup>269</sup> Come afferma Eric M. USLANER, "corruption has a legacy in Romania at least as far back as the Ottoman empire. In Ottoman times, Romania was run by Greek princes (the Phanariotes) who bought their positions from the sultans, which they financed through extortion from ordinary citizens. Each local ruler could be challenged by others princes and bidding wars for power were common. The decline of the Ottoman empire and the independence of Romania did not lead to more honest government: 'From the first king of Romania (and the concession of the first railroad) to the last king and government before [World War II], state property and the role of the state in developing Romania were accompanied by widespread influence-peddling and corruption' (Mungiu-Pippidi, 1997). Corruption flourished under Communism, where persistent shortages and dishonest officials made it impossible for ordinary people to get either staples or the 'free' state services without bribes, connections, or both" (*Corruption, inequality and the rule of law*, New York, Cambridge University Press, 2008, p. 126).

<sup>270</sup> Sulla criminalità organizzata in Romania, si veda A. ANGHELESCU-A. ARTENE, *Mafia statală: de la transporturi speciale la reșele de contrabandă*, București, Editura Ziua, 2002; D. P. BANCIU, S. M. RĂDULESCU, *Corupția și crima organizată în România: evaluări sociologice*, București, Continent XXI, 1994; C. CÂRSTEA, *Contrabanda, formă a corupției și criminalității organizate în România, în perioada 1990-2000*, București, Lumina Lex, 2006.

<sup>271</sup> Sui rapporti del SECI, si può consultare il sito Internet <http://www.secicenter.org/m105/Home>.

<sup>272</sup> Come sottolinea A. MUSCI, "il ruolo emergente dei clan di Bucarest e dintorni si nota anche fuori dai confine nazionali. In Italia, per esempio, città come Roma, Milano, Torino, i rumeni hanno di fatto quasi monopolizzato il mercato del sesso a pagamento, conquistando spazi di azione in precedenza dominati dalla criminalità albanese." (*Tutte le mafie del mondo. Una mappa della criminalità organizzata nell'epoca della globalizzazione*, cit., pp. 144-145).

rumeni sono presenti attualmente in alcuni paesi europei, come in Italia<sup>273</sup>, in Francia, in Ungheria e in Germania.

In Turchia, grazie anche alla sua posizione strategica, situata sulle storiche rotte commerciali – ieri della seta, oggi dell’oppio – e vicino ai grandi produttori mondiale di eroina, come l’Afghanistan e il Pakistan, si è sviluppata una potente criminalità organizzata, la cosiddetta “maffya turca”<sup>274</sup>, i cui boss vengono denominati *baba*. Durante l’Impero Ottomano c’è stato il banditismo, con i *kabadayi*<sup>275</sup>, molti dei quali sono diventati gli attuali *baba*<sup>276</sup>. La vera maffya turca, però, si è sviluppata solo negli anni ’40 e ’50 del Novecento, a contatto con Cosa nostra siciliana<sup>277</sup>. Oltre ad avere una struttura orizzontale, la maffya turca non è omogenea: al suo interno, c’è una divisione su una base etnica e politica tra le famiglie di origine curda (tradizionalmente legate al Partito dei Lavoratori Curdi, il PKK) e le famiglie vicine ai nazionalisti pan turchi dei “Lupi grigi” (legati alla polizia di Stato e ai servizi segreti turchi).

Attualmente la maffya turca opera in vari traffici illegali, come quello della droga (si stima che gestisce l’80% del traffico di eroina in Europa)<sup>278</sup>, il traffico di armi, in connubio con la criminalità dei Balcani, la tratta di esseri umani destinata allo sfruttamento della prostituzione<sup>279</sup> e al commercio di organi. Ha ancora un intenso livello d’infiltrazione nella politica e nelle istituzioni turche, e i *baba* riescono a ripulire i loro soldi sporchi nella vicina

---

<sup>273</sup> Cfr. F. IADELUCA, *La criminalità mafiosa straniera in Italia. Le mafie straniere nel nostro Paese: struttura criminale, attività illecite, alleanze*, cit., p. 279.

<sup>274</sup> Sulla *maffya turca* si veda F. BOVENKERK-Y. YEŞİLGÖZ, *The Turkish mafia. The story of heroin godfathers*, Preston, Milo Bookes, 2007.

<sup>275</sup> Con riferimento al banditismo nell’Impero Ottomano, affermano Y. YEŞİLGÖZ-F. BOVENKERK: “Although the underlying economical and political causes of rebellion are the same in most societies, i.e., poverty, exploitation and oppression, there are two specific types of traditional Turkish rebels. The first is part of social movement with prophetic aspects and a revolutionary nature. The force of this type of rebel lies in his ability to gather sizeable following on the basis of a programme. The second type, the bandit, operates individually or in a small band of kindred spirits. In the city they are called *kabadayi* and in the mountains they are known as *efe* or *eşkiya*. With their individually agility, fearlessness and strength, they command the respect of everyone.” (*Urban knights and rebels in the Ottoman Empire*, in C. FIJNAUT-L. PAOLI (edited by), *Organised crime in Europe. Concepts, patterns and control policies in the European Union and beyond*, Dordrecht, Springer, 2004, p. 207).

<sup>276</sup> Cfr. J.-F. GAYRAUD, *Divorati dalla mafia. Geopolitica del terrorismo mafioso*, cit., p. 81.

<sup>277</sup> In considerazione alla *maffya turca*, J. DE SAINT VICTOR sottolinea che “la vera mutazione si opera quando la mafia siciliana decide di rinforzare i propri legami con questi “baba”, che si trovano sulla tradizionale rotta del traffico di droga proveniente dell’Afghanistan. Ormai, quando il traffico di eroina diventa cruciale in Europa, esistono già stretti rapporti tra la maffya turca, con baba come Bekir Celenk, e la mafia siciliana.” (*Mafia. L’industria della paura*, trad. italiana di Federico Ferrone e Fabio Regattin, Modena, Nuovi Mondi, 2008, pp. 300-301).

<sup>278</sup> Cfr. C. RUTA, *Narcoeconomy. Business e mafie che non conoscono crisi*, Roma, Castelvecchi, 2011, p. 75.

<sup>279</sup> Si veda sul tema D. SIEGEL-Y. YESILGOZ, *Natashas and Turkish men: new trends in women trafficking and prostitution*, in D. SIEGEL-H. VAN DE BUNT-D. ZAICHT (edited by), *Global organized crime. Trends and developments*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 2003, p. 73 s.

isola di Cipro, più specificamente nella città di Lefkose (nella parte dell'isola controllata dai turchi), la quale è rinomata per le tantissime banche *offshore* e casinò<sup>280</sup>. Per gestire i loro traffici illeciti, i *baba* sono presenti in molti paesi europei, come in Francia<sup>281</sup>, nell'Olanda, in Germania, in Svizzera<sup>282</sup>, in Italia (soprattutto in Veneto, in Lombardia e nell'Emilia Romagna)<sup>283</sup>, in Spagna e nel Regno Unito.

### II.4.3. La criminalità organizzata in Russia

Quando si parla in criminalità organizzata russa, c'è una precisazione che non si può ignorare con riferimento all'utilizzazione del termine italiano mafia. Molti sono i riferimenti alla "mafia russa", però il termine mafia, che è stato vietato internamente dai comunisti ai tempi dell'Unione sovietica (tranne ovviamente nei confronti dei paesi capitalisti con lo scopo di denigrarli)<sup>284</sup>, attualmente viene usato in modo da comprendere anche fenomeni che non sono assimilabili alla criminalità organizzata, come per esempio la criminalità politica e la criminalità economica. Questa confusione si deve proprio a un intenso connubio esistente in Russia tra la criminalità organizzata, la politica (con un elevato tasso di corruzione) e il mondo degli affari<sup>285</sup>. Nonostante le difficoltà, una volta individuati i distinti fenomeni criminali, si deve considerare ancora che la criminalità organizzata russa non è un'unica

---

<sup>280</sup> Sulla città di Lefkose, segnala A. MUSCI che si tratta di "una singolare City finanziaria, comprensiva di 36 banche *offshore* e di 29 filiali di banche "normali", molte delle quali in mano ai mafiosi di Istanbul e di Smirne. [...] La fitta concentrazione di istituti di credito ha prodotto uno sportello per ogni mille abitanti, una percentuale che non si riscontra nemmeno a Wall Street. A Lefkose non mancano i divertimenti: recentemente sono stati costruiti 18 casinò e la città è invasa da prostitute rumene e ucraine. [...] Lo stesso Milosevic utilizzava il paradiso fiscale cipriota per riciclare i proventi realizzati attraverso la pulizia etnica e gli altri traffici illegali." (*Tutte le mafie del mondo. Una mappa della criminalità organizzata nell'epoca della globalizzazione*, cit., p. 149).

<sup>281</sup> G. AUBRY, *Organisations criminelles et structures répressives: panorama français*, cit., p. 28.

<sup>282</sup> Cfr. M. L. CESONI-K. VON ZWEHL, *La Suisse, ou l'incrimination de l'organisation criminelle comme protection de la place financière*, cit., p. 94.

<sup>283</sup> F. IADELUCA, *La criminalità mafiosa straniera in Italia. Le mafie straniere nel nostro Paese: struttura criminale, attività illecite, alleanze*, cit., p. 270.

<sup>284</sup> Come ben sottolinea C. CHAMPEYRACHE, "sous le régime communiste, il était impossible d'utiliser le mot mafia pour désigner une réalité soviétique. Le terme n'était autorisé que pour dénigrer des pays capitalistes. La rhétorique du Parti communiste était alors simpliste: la mafia, comme d'ailleurs la criminalité en général, est fruit de la propriété privée et de la société de classes; supprimez-les et vous abolirez par la même occasion tout phénomène mafieux. Cela signifiait de fait réduire la mafia au simple délit de vol en ignorant – ou en faisant sembler d'ignorer – qu'une propriété publique ou étatique peut aussi faire l'objet de détournement." (*Sociétés du crime. Un tour du monde des mafias*, cit., pp. 329-330).

<sup>285</sup> In questo senso, J. O. FINCKENAUER, *Mafia and organized crime*, cit. p. 97. Come sottolinea I. SOMMIER, "le terme «mafia» ne désignait pas en URSS le milieu, mais les entrepreneurs clandestins qui se multipliaient sur fond de marasme économique et de criminalisation des activités marchandes privées. Il était, aussi, étroitement lié à la dénonciation de la corruption de fonctionnaires et, nous l'avons déjà souligné, aux règlements de compte entre factions du PCUS. La tendance à l'appropriation privée des biens publics était devenue telle qu'on pourrait bientôt parler, à la fin de l'ère brejnevienne, de «kleptocracie»." (*Le mafias*, cit., p. 31).

organizzazione rigidamente centralizzata, ma è composta da distinti e multiformi clan criminali appartenenti a differenti etnie, facenti capo alle ex repubbliche sovietiche, come la “mafia cecena” (denominata anche *Obščina*, una parola [russa](#) che significa [comunità](#)), la mafia armena”, la “mafia ucraina” e la “mafia georgiana”<sup>286</sup>. Per questi motivi diventa troppo difficile trattare in maniera omogenea il fenomeno della criminalità organizzata in Russia e fino agli anni Novanta alcuni esperti, come per esempio il magistrato italiano Giovanni Falcone<sup>287</sup>, affermavano che più di un’organizzazione criminale la “mafia russa” assomigliava a un fenomeno di corruzione generalizzata.

Comunque, l’organizzazione criminale più importante dell’ex Unione sovietica è quella che si è sviluppata nell’attuale Russia, la cosiddetta “*Organizatsya*” (l’*Organizzazione*), conosciuta anche come “mafia russa” oppure “mafia rossa”<sup>288</sup>. Nonostante l’esistenza del banditismo nell’epoca zarista<sup>289</sup>, solo intorno al 1920 si sono sviluppati i cosiddetti *Vory v zakone* (“Ladri nella legge”)<sup>290</sup>, un’organizzazione segreta di banditi che si è edificata come un’élite criminale che rifiutava il regime comunista, avendo un codice d’onore, un linguaggio proprio e una struttura interna. Tra il 1929 e il 1953, molti dei *Vory* sono stati incarcerati da Lenin, però non sono stati eliminati definitivamente, sopravvivendo dentro i *gulag* e cercando di soddisfare il mercato consumatore della borghesia comunista, tramite il traffico di alcol, di droga, la prostituzione e il contrabbando. Dopo la scomparsa di Stalin nel 1953, molti *Vory* vengono scarcerati e, insieme ad altri criminali, riescono a colonizzare il sottomondo criminale dell’Unione sovietica<sup>291</sup>. Così, se non si può affermare che i *Vory* costituiscono i veri antenati dell’odierna mafia russa<sup>292</sup>, certamente hanno avuto un ruolo centrale nel mondo

---

<sup>286</sup> La cosiddetta “mafia georgiana”, per esempio, si fa presente in Italia come sottolinea M. ZOLA nell’articolo intitolato *La mafia georgiana, da Novara a Tbilisi. Storia di un fenomeno criminale*, consultabile sul sito Internet di *Narcomafie*: <http://www.narcomafie.it/2012/12/07/la-mafia-georgiana-da-novara-a-tbilisi-storia-di-un-fenomeno-criminale/>

<sup>287</sup> Prima della sua scomparsa il magistrato italiano affermò: “Senza dubbio il crollo delle barriere statali e ideologiche porterà ad un inevitabile incremento dei traffici illegali, ma la mafia sovietica, per il momento, è soprattutto un fenomeno di corruzione amministrativa generalizzata.” (*Cose di Cosa nostra*, cit., p. 113).

<sup>288</sup> Come spiega D. SIEGEL, il termine “mafia rossa” è stato creato in Germania dal criminologo russo Alexander Gurov.” (*The transnational Russian mafia*, in D. SIEGEL-H. VAN DE BUNT-D. ZAICHT (edited by), *Global organized crime. Trends and developments*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 2003, p. 59).

<sup>289</sup> Così, A. RIERA, *La Organizatsja. Mafia rusa, mafia roja*, Madrid, Arcopress, 2008, p. 31. Sottolinea in questo senso C. CHAMPEYRACHE che “depuis le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, les textes juridiques russes mentionnent le terme d’*arteli*, pour désigner des sortes de guildes de voleurs ordinaires qui peuvent faire penser aux brigands siciliens.” (*Sociétés du crime. Un tour du monde des mafias*, cit., p. 333).

<sup>290</sup> Cfr. F. VARESE, *The russian mafia. Private protection in a new market economy*, New York, Oxford University Press, 2001, p. 145 s.

<sup>291</sup> J. O. FINCKENAUER, *Mafia and organized crime*, cit. p. 96.

<sup>292</sup> Esplicitamente in questo senso, C. CHAMPEYRACHE afferma che “les vory v zakone ont cédé la place à d’autres organisations criminelles plus similaires dans leur positionnement et leur mode d’action aux structures mafieuses: ce sont, pour reprendre l’expression utilisée par le spécialiste de la question Federico Varese, les

della criminalità sovietica, e hanno contribuito alla formazione dell'odierna criminalità organizzata in Russia, la quale risulta di un complicato miscuglio tra i *Vory*, la criminalità politica e la criminalità finanziaria<sup>293</sup>. Per questo, dopo la caduta del regime comunista, alcuni autori fanno riferimento al rinascimento dei *Vory v zakone*<sup>294</sup> oppure ai “nuovi” *Vory v zakone*<sup>295</sup>, i quali non hanno il background proveniente dall'incarceramento nei *gulag* e semplicemente acquistano il titolo di *Vor*.

Con il crollo dell'Unione sovietica nel 1991, l'incertezza e l'assenza di fiducia determinate dal passaggio da un'economia socialista a un'economia di mercato ha offerto un fecondo terreno di sviluppo all'industria della protezione privata, in cui si sono specializzate le organizzazioni criminali russe<sup>296</sup>. Un altro motivo che ha consentito lo sviluppo dell'odierna mafia russa in questo periodo è stato proprio il capitalismo di stato che si è instaurato con le privatizzazioni delle imprese di proprietà pubblica. Queste ultime sono state acquisite, a bassissimo costo, dai clan criminali russi e dagli esponenti della criminalità finanziaria. Si è passati, dunque, da un capitalismo di stato sovietico a un capitalismo di stato di stampo mafioso<sup>297</sup>. La mafia russa ha pertanto alle sue spalle un governo estremamente compiacente con la criminalità organizzata, caratterizzato da una generalizzata corruzione politica e una forte repressione alla libertà di stampa<sup>298</sup>.

---

«Groupes territorialement basés» de la mafia russe. L'appellation mérite d'être rapportée car la référence au territoire est, on l'a vu, un trait constitutif et essentiel de toute mafia. La mafia russe, au sens propre du terme, ne descend pas directement des *vory v zakone*.” (*Sociétés du crime. Un tour du monde des mafias*, cit., p. 333). Nello stesso senso, P. ARLACCHI, *La mafia imprenditrice. Dalla Calabria al centro dell'inferno*, cit., 220; F. IADELUCA, *La criminalità mafiosa straniera in Italia. Le mafie straniere nel nostro Paese: struttura criminale, attività illecite, alleanze*, cit., p. 220.

<sup>293</sup> I. SOMMIER fa riferimento ai vari attori che hanno partecipato alla composizione della mafia russa: “responsables du Parti, entrepreneurs clandestins et certains «réguliers» novateurs, appelés les *avtoritety* («autorités»). Ceux-là ont compris tous les profits qu'ils pouvaient retirer du marché noir et de la collaboration avec les hommes politiques ou fonctionnaires corrompus, en forte hausse sous l'ère brejnevienne. Ils constituent une autre branche de la criminalité, nettement économique et conquérante par rapport aux traditionnels *vory v zakone*. On ne peut donc que noter la particularité de la genèse des mafias russes, qui naissent de la rencontre entre la criminalité et le pouvoir, entre l'*underclass* et l'élite politique. La chute du régime en 1991 sera pour elles un formidable appel d'air, anticipé quelques années auparavant avec la perestroïka.” (*Les mafias*, cit., pp. 31-32).

<sup>294</sup> Così, F. SHANTY, *Mafia. Die Geschichte der organisierten Kriminalität*, cit., p. 174.

<sup>295</sup> Sui nuovi *Vory*, F. VARESE afferma: “The new *vory* have less of a prison background. [...] The head of the Moscow anti-organized crime unit (RUOP), Igor' Zakharyan, declared in 1994: ‘Recently the *vory-v-zakone* and the *avtoritety* have been getting younger. Before, a title could only be gained after being imprisoned for a certain time; now many young criminals simply buy it for money.’” (*The russian mafia. Private protection in a new market economy*, cit., pp. 167-168).

<sup>296</sup> In questo senso, R. SCIARRONE, *Mafie vecchie, mafie nuove*, cit., p. 134; F. VARESE, *The russian mafia. Private protection in a new market economy*, cit., p. 17 s.

<sup>297</sup> A. MUSCI, *Tutte le mafie del mondo. Una mappa della criminalità organizzata nell'epoca della globalizzazione*, cit., p. 88.

<sup>298</sup> Si veda sul tema della libertà di stampa in Russia L. HARDING, *Mafia State. How one reporter became an enemy of the brutal new Russia*, London, Guardianbooks, 2012.



La “mafia russa” è composta di vari clan criminali, tra i quali i principali sono la *Solntsevskaya*, con sede a Mosca, considerato il clan più potente, con oltre 9.000 membri, e presente in molti paesi europei; la *Tambovskaya*, che ha il suo centro a San Pietroburgo e conta circa 8.000 membri; e la *Izmailovskaya*, con sede a Mosca, che conta più di 7.000 adepti. Quanto all’organizzazione, i clan russi hanno di solito una struttura verticale a base piramidale<sup>299</sup>. Operano nei più diversi settori, come il traffico di droga, il traffico di armi, il traffico di materiali radioattivi<sup>300</sup>, il traffico di opere d’arte e di oggetti archeologici, la tratta di persone con lo scopo di sfruttamento della prostituzione, il gioco d’azzardo<sup>301</sup>, la criminalità informatica, il racket (chiamato *krysha*) e il contrabbando. Con un forte connubio con la criminalità finanziaria, i clan criminali russi, oltre al sistema bancario (quasi totalmente da essi controllato), usano esplicitamente i paradisi fiscali per riciclare gli ingenti capitali illeciti. Hanno raggiunto inoltre un impressionante livello d’infiltrazione che riguarda addirittura il 40% delle imprese private, il 60% delle imprese statali, il 50-85% delle banche<sup>302</sup>. I clan criminali russi si sono insediati in vari paesi dell’Europa, come in Gran Bretagna, in Germania<sup>303</sup>, in Francia<sup>304</sup>, in Austria, nell’Olanda, nel Belgio<sup>305</sup>, in Svizzera<sup>306</sup>,

---

<sup>299</sup> Nel senso del testo, C. CHAMPEYRACHE, *Sociétés du crime. Un tour du monde des mafias*, cit., p. 343; F. IADELUCA, *La criminalità mafiosa straniera in Italia. Le mafie straniere nel nostro Paese: struttura criminale, attività illecite, alleanze*, cit., p. 221. Con riferimento alla *Solntsevskaya*, afferma F. VARESE: “The image of a hierarchical but flexible internal structure seems to apply to the Solntsevo (or Solntsevskaya brigada), the largest and most powerful of the Moscow brigady.” (*The russian mafia. Private protection in a new market economy*, cit., p. 170).

<sup>300</sup> In questo senso, A. MUSCI, *Tutte le mafie del mondo. Una mappa della criminalità organizzata nell’epoca della globalizzazione*, cit., p. 81. Come segnala J. DE SAINT VICTOR, “casi di sottrazione di materiali nucleari da basi russe sono stati chiaramente identificati dal giudice italiano Carlo Palermo che, dopo un attentato contro la sua persona, ha abbandonato la magistratura. Nel giugno del 1992, ricorda quest’ultimo, la polizia austriaca ha arrestato a Vienna quattro ungheresi e due cechi in possesso di una valigia piena di campioni di materiali radioattivi provenienti dalla Russia e diretti in Croazia. Il gruppetto ha dichiarato di far parte della “mafia nucleare”. Diversi altri arresti in questa stessa epoca, a Rimini o a Monaco di Baviera, testimoniano un pericolo reale, tanto più che la Russia ammette di non conoscere esattamente il suo arsenale nucleare, che potrebbe variare tra le 27.000 e le 34.000 testate. Nel mucchio, la sparizione di alcune di esse potrebbe passare quasi inosservata. È d’altronde da quest’epoca che si sente parlare di un’organizzazione internazionale, chiamata Star, che sarebbe specializzata nel traffico di plutonio, uranio e materiali sottratti all’armata rossa.” (*Mafia. L’industria della paura*, cit., p. 309).

<sup>301</sup> Come sottolinea E. M. USLANER, “Moscow has more casinos than any other city in the world except Las Vegas and Miami.” (*Corruption, inequality and the rule of law*, cit., p. 127).

<sup>302</sup> I dati riferiti sono stati riportati da C. CHAMPEYRACHE: “Selon les informations rendes publiques par la Douma en 1998, le crime organisé contrôlerait plus de 40% des entreprises privées et 60% des entreprises publiques. [...] Le rapport déjà mentionné de la Douma estime en 1998 à 85% la part des banques commerciales contrôlées par la criminalité organisé. Le MDV indique, en 1995, que 500 pyramides financières sont sous enquête et souligne une augmentation radicale de l’activité criminelle dans la banque et la finance.” (*Sociétés du crime. Un tour du monde des mafias*, cit., pp. 348 e 350).

<sup>303</sup> In questo senso, J. ROTH, *Mafialand Deutschland*, cit., p. 166 s.

<sup>304</sup> Cfr. J. DE SAINT VICTOR, *Mafia. L’industria della paura*, cit., pp. 306-307.

<sup>305</sup> Cfr. F. LOORE-J.-Y. TISTAERT, *Belgique en sous-sol. Immigration, traite et crime organisé*, Bruxelles, Racine, 2007, p. 120 s.

in Italia<sup>307</sup>, in Spagna, in Portogallo<sup>308</sup>, nei paesi dell'Est, come in Romania, in Bulgaria, in Polonia<sup>309</sup>, in Lituania e in Lettonia, nel Medio Oriente (soprattutto in Israele<sup>310</sup>), in Asia (in Giappone), negli Stati Uniti (principalmente a New York, nelle comunità Little Italy e Little Odessa, e anche a Los Angeles)<sup>311</sup> e in Sud Africa.

#### II.4.4. Le organizzazioni criminali in Asia

Oltre alla criminalità organizzata nel continente asiatico ci sono altri importanti fenomeni criminali, come quello in Corea del Nord, che è diventata un vero Stato criminale, dove le principali entrate economiche provengono del traffico di armi, di droga, di esseri umani e dalla esportazione di prodotti contraffatti<sup>312</sup>. Ci sono anche i cosiddetti “narcostati” come il Myanmar (ex Birmania), il Laos e la Thailandia, che formano il “Triangolo d’oro”, la seconda area asiatica per importanza e dimensione della produzione di oppio, e anche l’Afghanistan (il primo produttore di oppio al mondo), che assieme al Pakistan e all’Iran formano la “Mezzaluna d’oro”, l’area più importante per la produzione di oppio nel pianeta. Sembra scontato sottolineare che questi narcostati hanno uno stretto rapporto con i gruppi terroristi internazionali, i quali utilizzano i profitti provenienti della droga per finanziare le loro attività<sup>313</sup>. Con riguardo, però, al fenomeno specifico della criminalità organizzata in Asia<sup>314</sup>, le principali organizzazioni criminali che operano a livello transnazionale sono la *Yakuza* in Giappone e le *Triadi cinesi*.

---

<sup>306</sup> In questo senso, M. L. CESONI-K. VON ZWEHL, *La Suisse, ou l’incrimination de l’organisation criminelle comme protection de la place financière*, cit., p. 94 s.

<sup>307</sup> F. IADELUCA, *La criminalità mafiosa straniera in Italia. Le mafie straniere nel nostro Paese: struttura criminale, attività illecite, alleanze*, cit., pp. 226 s.

<sup>308</sup> In questo senso, G. SOUSA-K. HUTCHINSON-R. PITTA GROZ, *A máfia russa*, in J. M. ANES (coordinador), *Organizações criminais. Uma introdução ao crime organizado*, Lisboa, Universidade Lusíada, 2010, pp. 108-109.

<sup>309</sup> Cfr. E. PLYWACZEWSKI, *The Russian and Polish mafia in central Europe*, in D. SIEGEL-H. VAN DE BUNT-D. ZAICHT (edited by), *Global organized crime. Trends and developments*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 2003, p. 63 s.

<sup>310</sup> A. RIERA sottolinea che “en 1998 se estimaba que la mafia rusa había contribuido con 4 billones de dólares a la economía israelita.” (*La Organizatsja. Mafia rusa, mafia roja*, cit., p. 19).

<sup>311</sup> Sull’insediamento della mafia russa negli Stati Uniti, si veda J. O. FINCKENAUER-E. J. WARING, *Russian mafia in America*, Lebanon (NH), University Press of New England, 1998; R. I. FRIEDMAN, *Red mafia. How the Russian mob has invaded America*, New York, Little, Brown and Company, 2009.

<sup>312</sup> Cfr. M. NAÍM, *La fine del anonimato*, cit., p. 150.

<sup>313</sup> In questo senso, A. LABROUSSE, *Géopolitique des drogues*, 2<sup>e</sup> édition, Paris, PUF, 2006, p. 94; D. FARAH, *Ungewöhnliche Bettgenossen. Warum Kriminelle und Terroristen zuweilen kooperieren*, in *Internationale Politik*, Nr. 6, November/Dezember 2010, p. 32s.

<sup>314</sup> Si veda sul tema, con ampiezza di riferimenti, J. O. FINCKENAUER-K.-L. CHIN, *Asian transnational organized crime*, New York, Nova Science Publishers, 2007.

In Giappone, l'organizzazione criminale più potente è la *Yakuza*, che è nata verso la metà del XVII secolo<sup>315</sup> e i suoi membri originari erano giocatori d'azzardo (*bakuto*) e venditori ambulanti (*tekiya*)<sup>316</sup>. Il termine *yakuza* ha origine nel lessico dei giocatori professionisti di un gioco di carte molto popolare, chiamato *hanafuda*: la combinazione di tre carte 8 (*ya*), 9 (*ku*) e 3 (*za*) è perdente perché la somma di questi tre numeri è 20, una carta che non esiste e non ha nessun valore per il gioco. *Yakuza*, dunque, indica coloro che nella società non hanno valore, gli emarginati. Dalla sua nascita la *Yakuza* ha stabilito un intreccio con il potere politico, anche quello feudale<sup>317</sup>, ma il suo grande sviluppo si verifica soltanto nel XX secolo. Con il processo di industrializzazione del Giappone intorno agli anni Venti, *Yakuza* coglie l'occasione per inserirsi nei settori economicamente più importanti, come l'edilizia e le attività portuali<sup>318</sup>. Dopo la seconda guerra mondiale il Giappone era distrutto, e la *Yakuza*, come l'intera società giapponese, si dedica alla ricostruzione e, grazie all'infiltrazione nella politica giapponese, in particolare una vera simbiosi con il Partito Liberaldemocratico (PLD), si è rinforzata e, da fenomeno locale, si è trasformata in una realtà sociale strutturata<sup>319</sup>.

La *Yakuza* ha una struttura verticale, riproducendo l'assetto patrilineare della società giapponese<sup>320</sup>. Tra il 2003 e il 2007 la polizia giapponese ha censito circa 85.000 membri della *Yakuza*, raggruppati in 25 federazioni. Due terzi appartengono a una delle tre principali federazioni criminali: la *Yamaguchi-gumi*, con sede nella città di Kobe, con circa 40.000 membri; la *Sumiyoshi-kai*, con sede nel quartiere di Akasaka, a Tokyo, con circa 10.000 membri; e la *Inagawa-kai*, con sede nella città di Atami, con circa 5.000 membri. La *Yakuza* ha particolari riti di iniziazioni e ci sono severe punizioni per le trasgressioni, che vanno dalla

<sup>315</sup> Così, D. A. KAPLAN-A. DUBRO, *Yakuza: Japan's criminal underworld*, Berkley, University of California Press, 2003, p. 05 s.

<sup>316</sup> F. SHANTY, *Mafia. Die Geschichte der organisierten Kriminalität*, cit., p. 25.

<sup>317</sup> Come afferma C. CHAMPEYRACHE, "dès la constitution de leus premières bandes, les *bakuto* vont également instaurer ce qui sera une constante chez les yakuzas: la proximité avec les autorités et le pouvoir politique. Ainsi, dès le XVII<sup>e</sup> siècle, alors qu'ils s'adonnent à des activités illégales, les *bakuto* travaillent pour les autorités et assurent notamment l'intérim pour certaines fonctions publiques avec la bénédiction du pouvoir officiel." (*Sociétés du crime. Un tour du monde des mafias*, cit., p. 375).

<sup>318</sup> Cfr. A. MUSCI, *Tutte le mafie del mondo. Una mappa della criminalità organizzata nell'epoca della globalizzazione*, cit., p. 25.

<sup>319</sup> In questo senso, J.-F. GAYRAUD, *Divorati dalla mafia. Geopolitica del terrorismo mafioso*, cit., p. 90.

<sup>320</sup> Affermano in questo senso D. A. KAPLAN-A. DUBRO: "Like the Italian mafia, the *yakuza* began organizing in families, with a godfather at the top and new members adopted into the clan as older brothers, younger brothers, and children. The *Yakuza*, however, added to that structure the unique Japanese relationship know as *oyabun-kobun*, or literally, "father role-children role". The *oyabun* provides advice, protection and help, and in return receives the unswerving loyalty and service of his *kobun* whenever needed." (*Yakuza: Japan's criminal underworld*, cit., p. 08).

morte al taglio della parte terminale del dito mignolo (lo *yubitsume*)<sup>321</sup>. Al contrario di altre organizzazioni criminali, la Yakuza a volte si mostra pubblicamente<sup>322</sup>, e i suoi membri hanno pure biglietti da visita professionali<sup>323</sup>. Un'altra maniera di mostrarsi sono i tatuaggi sul corpo (si stima che il 70% dei membri della Yakuza possiedono dei grandi tatuaggi)<sup>324</sup>, che oltre a indicare la sopportazione del dolore da parte del membro servono anche ad identificare il proprio clan di appartenenza.

Con un grande potere finanziario, la Yakuza opera in molti settori illegali, a volte collegate con altre organizzazioni criminali, come il traffico di droga (spesso praticato in connubio con le Triadi cinesi per il traffico di eroina e con i cartelli sudamericani per il traffico di cocaina)<sup>325</sup>, il traffico di armi (a volte stringendo rapporti con le Triadi cinesi e con la "mafia russa"), il traffico di opere d'arte legato al riciclaggio<sup>326</sup>, il gioco d'azzardo, lo sfruttamento della prostituzione e il turismo sessuale<sup>327</sup>, le estorsioni in generale, ma anche

---

<sup>321</sup> Questa particolare forma di punizione, come spiega A. MUSCI, rappresenta un "segno di espiazione di una grave disobbedienza commessa o di uno *sgarro* di cui il mafioso si sia reso responsabile. Viene anche compiuto quando un boss intende separarsi da uno dei suoi "figli" e può essere ripetuto più volte, passando da un dito all'altro: più errori si commettono, meno dita sane si avranno. Questa tradizione sanguinaria risale sempre ai Bakuto che applicavano il *Yubitsume* ai debitori insolventi, i quali non potevano così maneggiare con abilità la spada. Funzionava anche come monito visibile nei confronti di chi, incautamente, intendesse fare affari o prestare denaro a soggetti inaffidabili." (*Tutte le mafie del mondo. Una mappa della criminalità organizzata nell'epoca della globalizzazione*, cit., p. 25).

<sup>322</sup> Come afferma J.-F. GAYRAUD, "ancora oggi, gli yakuza beneficiano di una grandissima tolleranza e di una perfetta visibilità sociale. Agiscono alla luce del sole sotto forma di associazione o impresa, con tanto di indirizzi, biglietti da visita, badge, spillette e riviste. Pattugliano le strade sotto gli occhi di tutti, sfoggiando le magliette che designano la gang di appartenenza. Sono di fatto accettati come un elemento permanente e normale della società, come l'espressione della marginalità che coinvolge tutti gli ambiti sociali." (*Divorati dalla mafia. Geopolitica del terrorismo mafioso* cit., p. 91).

<sup>323</sup> Come sottolineano D. A. KAPLAN-A. DUBRO, "like Japanese corporations, the yakuza gangs can boast all the trappings of belonging; business cards, used far more widely in Japan than in the United States, are routinely issued to members, embossed with the gang's emblem and clearly identifying the bearer's syndicate, rank or name (although this practice has faded somewhat in recent years). Other symbols are widely used as well, such as flags and lanterns, and even official songs." (*Yakuza: Japan's criminal underworld*, Berkley, University of California Press, 2003, p. 134).

<sup>324</sup> Sottolinea F. SHANTY che "Schätzungsweise 70 Prozent der Yakuzagefolschaft tragen solche Tätowierung, die ihre Identität kenntlich machen." (*Mafia. Die Geschichte der organisierten Kriminalität*, cit., p. 149).

<sup>325</sup> J. O. FINCKENAUER, *Mafia and organized crime*, cit. p. 102.

<sup>326</sup> J. DE SAINT VICTOR spiega il ruolo determinante della Yakuza nel mercato dell'arte: "L'arte, meno sospetta di qualunque altra attività, serviva come stratagemma ideale per il riciclaggio di denaro. Se un capo yakuza ha un debito di 100 nei confronti di un altro capo yakuza (per una vendita di armi o di droga), non potrà pagarlo ufficialmente. Ma può sdebitarsi in maniera perfettamente legale attraverso la vendita di un quadro. Ammettiamo che il creditore A possieda un quadro di un artista mediamente quotato, di valore pari a 10. Basterà che metta il proprio quadro all'asta. Con un complice, il suo debitore B farà in modo che la quotazione salga fino a coprire il debito (qui, dunque, dovrà arrivare a 110: i 100 del debito a cui si sommano i 10 del valore originale del dipinto). In questo modo il creditore è pagato, ma il debitore può anche togliersi lo sfizio di arrivare al pagamento per le vie legali e di essere salutato da una stampa entusiasta come un grande cultore d'arte..." (*Mafia. L'industria della paura*, cit., p. 319).

<sup>327</sup> Sulla prostituzione sfruttata dai clan della Yakuza, sottolinea A. MUSCI che "molte donne vengono importate da altre nazioni asiatiche come la Cina e la Filippine, complice l'appetito di tanti maschi nipponici per le ragazze e la pornografia. Quasi tutte sono immesse nel circuito *Mizu Shobai*, comprendente bar, ristoranti e night club.

quelle effettuate nei confronti delle grandi corporation quotate in Borsa<sup>328</sup>. Oltre al controllo degli appalti pubblici, tra le diverse attività lecite in cui investe la Yakuza l'edilizia è considerata una delle principali<sup>329</sup>. Rispetto alle altre mafie, la Yakuza presenta un insediamento internazionale più limitato. La sua presenza si fa più evidente in Asia, come in Corea del Nord e del Sud, a Taiwan, in Thailandia, in Vietnam, nelle Filippine (considerata negli anni Settanta la "seconda casa" della Yakuza)<sup>330</sup>, in Indonesia e in Cina. Si è anche insediata nell'Occidente, come in Canada e negli Stati Uniti (soprattutto nelle Hawaii e in California), ma la sua diffusione in Europa è ancora limitata.

In Cina le *Triadi* hanno origini nelle società segrete e risalgono al XVII secolo, che avevano lo scopo di contrastare gli oppressori Mancù e ripristinare la dinastia dei Ming<sup>331</sup>. Sono stati gli inglesi a usare il nome *triade*,<sup>332</sup> perché sugli standardi delle società segrete figuravano simboli a tre lati, rappresentando il legame tra cielo, terra e individuo. I cinesi parlano piuttosto di "Società del cielo e della terra" (*Tiandihui*). Durante i secoli XVIII e XIX (soprattutto durante le Guerre dell'oppio)<sup>333</sup>, le Triadi si sono sviluppate in Cina, ma quando il Partito Comunista Cinese ha preso il potere nel 1949, sono costrette a trasferirsi nei territori non sottomessi al regime di Mao Tse-tung, più precisamente in Hong Kong e in Taiwan.

---

Non meno redditizi per i clan sono i sex tour, che toccano città come Manila, Bangkok, Seoul e Paipei, cui si aggiunge il commercio di film pornografici verso le Americhe e l'Europa." (*Tutte le mafie del mondo. Una mappa della criminalità organizzata nell'epoca della globalizzazione*, cit., p. 36).

<sup>328</sup> Come spiega A. MUSCI, "il meccanismo funziona nel modo seguente: alcuni membri della Yakuza acquistano un'esigua quantità di azioni di varie compagnie. Compiuta questa prima operazione, attendono le rispettive assemblee degli azionisti. Nel frattempo, i *sokaiya* cominciano a diffondere informazioni artefatte allo scopo di danneggiare l'immagine della società che sta per riunire i propri azionisti, provocando un ribasso del titolo in Borsa. A questo punto, quando le perdite cominciano a diventare consistenti, scatta la seconda fase del piano. Vengono contattati i vertici della corporation presa di mira e si formalizza un ricatto: la disinformazione cesserà a patto che il management versi una congrua somma alla Yakuza. Si tenga presente che in Giappone l'onorabilità e la buona immagine sono considerati valori supremi, per la tutela dei quali occorre pagare qualsiasi prezzo." (*Tutte le mafie del mondo. Una mappa della criminalità organizzata nell'epoca della globalizzazione*, cit., pp. 36-37).

<sup>329</sup> In questo senso, C. CHAMPEYRACHE, *Sociétés du crime. Un tour du monde des mafias*, cit., p. 389.

<sup>330</sup> Cfr. D. A. KAPLAN-A. DUBRO, *Yakuza: Japan's criminal underworld*, cit., p. 252.

<sup>331</sup> Cfr. J. O. FINCKENAUER, *Mafia and organized crime*, cit. p. 104.

<sup>332</sup> In questo senso, Y. K. CHU rileva che "by the mid-nineteenth century, the English word 'triad' had come into widespread usage among the Westerners as a generic term for the Tiandihui and its off-shoots in overseas Chinese communities in Southeast Asia. The pioneer in the study of Chinese secret societies was Dr. William Milne, who was principal of the Anglo-Chinese college in Malacca. In 1821, he wrote the first systematic account of the Samhehui, and, according to Murray and Qin, it was he who coined the popular name triad." (*The triads as business*, cit., p. 13).

<sup>333</sup> Come afferma C. CHAMPEYRACHE, "la guerre de l'opium de 1839 à 1842 marque l'entrée active des Triades au cœur d'el'histoire de la Chine. L'effondrement de l'emprise de l'empereur sur la province de Guangdong face aux attaques britanniques est largement favorisé par les Triades qui satisfont ainsi leur promotion du patriotisme anti-mandchou. Cela leur permet aussi de prendre concrètement le pouvoir dans les villages." (*Sociétés du crime. Un tour du monde des mafias*, cit., p. 373).

Con particolari riti di iniziazione e la pratica dell'omertà, le Triadi hanno una struttura orizzontale, mancando, infatti, un organo verticistico-decisionale di coordinamento<sup>334</sup>. Attualmente, molte sono le Triadi, essendo quattro le principali: *Sun Yee On* ("Nuova virtù e pace"), basata a Hong Kong, con circa 50.000 membri, considerata da alcuni l'organizzazione più potente al mondo per potenza<sup>335</sup>; *Sap Sze Wui* (o "14K"), fondata nella regione di Canton, ma impostata odiernamente a Hong Kong, è diffusa nelle Chinatown di tutto il mondo, avendo circa 50.000 membri; *Wo Chi Tau* ("Federazione Wo"), con base anche a Hong Kong e con più di 30.000 membri; *Chu Lueng Pang* ("La banda dei Bambù Uniti", creata da Chiang Kai-shek), con base a Taiwan e circa 20.000 membri, ma presente anche in Cina, nella regione di Guangdong e nella zona del Fiume delle Perle<sup>336</sup>.

L'apertura del gigante cinese all'economia capitalista alla fine del XX secolo ha determinato una grande crescita dei mercati illegali a livello mondiale. Oggi, le Triadi cinesi operano in tutti i settori illegali, soddisfacendo una diversità di mercati illeciti nel mondo, come il traffico di droga, il traffico di armi, il traffico di persone (di clandestini e anche di donne con lo scopo di sfruttamento della prostituzione), ma anche quello di organi umani per trapianti, le estorsioni<sup>337</sup>, il gioco e le scommesse illegali, il contrabbando di tabacchi lavorati esteri e le più svariate contraffazioni. Come tutte le organizzazioni criminali, le Triadi cinesi hanno una forte infiltrazione nella politica e nelle istituzioni (come per esempio nella polizia)<sup>338</sup> e riciclano i capitali illeciti in vari paradisi fiscali e anche tramite il gioco d'azzardo, ma investono anche massicciamente nell'economia legale.

---

<sup>334</sup> Y. K. CHU afferma che "Hong Kong triads have never been one single organization with a godfather at the top controlling the whole organization through a hierarchical structure. Triad societies are actually loose cartels consisting of number of independent gangs which adopt a similar organisational structure and rituals to bind their members together." (*The Triads as business*, London, Routledge, 2000, p. 30). Nello stesso senso, F. IADELUCA, *La criminalità mafiosa straniera in Italia. Le mafie straniere nel nostro Paese: struttura criminale, attività illecite, alleanze*, cit., p. 155.

<sup>335</sup> In questo senso, J.-F. GAYRAUD, *Divorati dalla mafia. Geopolitica del terrorismo mafioso* cit., p. 84.

<sup>336</sup> Cfr. F. VARESE, *Mafie in movimento. Come il crimine organizzato conquista nuovi territori*, cit., p. 206.

<sup>337</sup> Come sottolinea Y. K. CHU, "in Hong Kong, triads are notorious for organised extortion from legitimate business, such as the entertainment industry, street hawking, wholesale markets, and minibus services." (*The triads as business*, cit., p. 07).

<sup>338</sup> Sull'infiltrazione delle Triadi negli organismi della polizia cinese, C. CHAMPEYRACHE sottolinea: "On stime qu'au début des années 1970, la police de Hong Kong était infiltrée à un point tel qu'environ 35% des officiers de police étaient affiliés aux Triades. Cette situation dramatique n'a jamais été réellement combattue et améliorée depuis." (*Sociétés du crime. Un tour du monde des mafias*, cit., p. 368).

Le Triadi sono attualmente considerate il fenomeno criminale più preoccupante a livello globale<sup>339</sup>, grazie alla loro espansione<sup>340</sup>, ai numeri di membri coinvolti e agli innumerevoli settori in cui operano. Infatti, le Triadi si sono disseminate in vari paesi del mondo, e a volte riescono a riprodurre nei luoghi di trapianto la struttura criminale praticata nei luoghi di origini. Alcuni avvenimenti, come l'approvazione negli Stati Uniti nel 1965 della legge per la naturalizzazione dei cinesi, e anche la restituzione di Hong Kong nel 1997 al governo di Pechino, hanno assecondato una massiccia migrazione dei cinesi in diversi paesi (in quest'ultimo caso a causa della repressione del governo comunista). Questi eventi, tra gli altri, hanno certamente favorito la propagazione delle Triadi in vari continenti. In Asia, oltre all'insediamento nelle regione della Cina continentale<sup>341</sup>, le Triadi si sono sparse in molti paesi come la Thailandia, a Singapore, in Vietnam, nel Laos e nelle Filippine. In Europa, sono presenti in Italia (in quasi tutte le regioni, ma soprattutto in Lombardia, Toscana, Emilia-Romagna, Lazio e Sicilia)<sup>342</sup>, in Spagna, in Francia<sup>343</sup>, nel Belgio<sup>344</sup>, in Germania, in Svizzera, nell'Olanda<sup>345</sup> e nel Regno Unito. Nel continente americano, si sono insediate negli Stati Uniti e in Canada. Nel continente dell'Oceania le Triadi sono presenti in Australia e in Nuova Zelanda. Nel continente africano i suoi membri si sono stabiliti in alcuni paesi come in Sudafrica e nell'Angola.

---

<sup>339</sup> In questo senso, ha dimostrato preoccupazione l'ex Procuratore nazionale antimafia P. GRASSO: "Pensiamo alla Cina che sta invadendo i mercati di tutto il mondo: ogni giorno partono da Pechino migliaia di containers colmi di merci illecite che girano il mondo. Non ci sono dubbi che il futuro della criminalità passi dall'Oriente, ma per noi, senza coordinamento e cooperazione internazionale, è molto difficile fare indagini. La maggior parte dei reati commessi dai cinesi in Italia – ma sento di poter affermare che il discorso vale anche per gli altri paesi – avvengono nell'ambito della comunità di riferimento: sfruttamento della prostituzione, usura, violenza, omicidi. [...] Dovremmo preoccuparci seriamente se i cinesi arrivassero al punto di eleggere un proprio sindaco nei nostri comuni. Ipotesi che in una città come Prato è più che probabile..." (*Un modello italiano*, cit., p. 20).

<sup>340</sup> Come affermano C. DE LA ROBERTIE-R. FALIGOT, "la grande force des Triades est qu'elles existent partout où il y a une communauté chinoise, soit dans presque tous les pays du monde, en s'appuyant sur la vaste diaspora des Chinois d'outre-mer (*huaqiao*) et des «gens [d'origine] chinoise» (*huarenhuaren*) à l'étranger, étroitement liées, fonctionnant sur un système de grandes loyautés souterraines renforcé de fait par une commune appartenace à une même région d'origine, le partage d'un même dialecte, et ce à une échelle que ne peuvent égaler de fait les autres organisations criminelles transnationales" (*Le Triades et le crime organisé chinois*, in *Cahiers de la sécurité* n° 7 (Les organisations criminelles), Paris, INHES, janvier-mars 2009, p. 103).

<sup>341</sup> Rispetto all'insediamento delle Triadi in Cina, F. VARESE sottolinea che "nel 1999, vi si erano stabiliti oltre mille membri delle triadi, principalmente a Dongguan, Canton e Shenzhen, nella provincia del Guangdong, a Xiamen e Fuzhou nella provincia di Fujian, oltre che a Shanghai e sull'isola di Hainan." (*Mafie in movimento. Come il crimine organizzato conquista nuovi territori*, cit., p. 206).

<sup>342</sup> In questo senso, F. IADELUCA, *La criminalità mafiosa straniera in Italia. Le mafie straniere nel nostro Paese: struttura criminale, attività illecite, alleanze*, cit., pp. 175 s..

<sup>343</sup> Cfr. C. DE LA ROBERTIE-R. FALIGOT, *Le Triades et le crime organisé chinois*, cit., p. 107.

<sup>344</sup> Cfr. F. LOORE-J.-Y. TISTAERT, *Belgique en sous-sol. Immigration, traite et crime organisé*, cit., p. 146 s.

<sup>345</sup> Cfr. C. CHAMPEYRACHE, *Sociétés du crime. Un tour du monde des mafias*, cit., p. 362.

Si deve sottolineare finalmente che oltre alle *Triadi* come strutture criminali organizzate, ci sono ancora in Cina altri fenomeni criminali, come le bande *Tong*<sup>346</sup>, le quali si sono sparse ugualmente all'estero, come per esempio negli Stati Uniti (come a San Francisco e a Los Angeles), e che spesso si associano alle *Triadi* o ad altre bande criminali<sup>347</sup>.

#### **II.4.5. Cosa nostra americana e i cartelli della droga sudamericani**

Contrariamente a quello che di solito viene riprodotto a livello cinematografico, la storia della criminalità organizzata negli Stati Uniti non si è originata dalle sole ondate migratorie italiane. Gli italiani arrivati in America di certo hanno avuto un particolare e importante ruolo nello sviluppo della criminalità che verrà chiamata Cosa nostra americana. Tra la fine del XIX secolo e l'inizio del XX secolo, però, soprattutto a New York e a New Orleans, oltre agli italiani, c'era anche una criminalità composta da bande criminali su base etnica, come il Sindacato ebraico (*Jewish syndicate*, che in seguito verrà chiamato anche *Kosher nostra*), e anche gruppi criminali irlandesi. L'organizzazione criminale, però, che si è sviluppata maggiormente e che rimane il fenomeno criminale dominante negli Stati Uniti consiste proprio in quella che a posteriori verrà nominata "Cosa nostra americana"<sup>348</sup>, creata a partire da una confluenza di fattori, come l'interconnessione con la mafia siciliana (più specificamente, mafiosi provenienti dall'hinterland palermitano e dalla città di Castellammare del Golfo, approdati clandestinamente a New York)<sup>349</sup> e il Proibizionismo del commercio di alcolici negli anni Venti. I rapporti tra la mafia italiana e Cosa nostra, però, sono stati

---

<sup>346</sup> Sulle bande *Tong*, rileva A. MUSCI: "Le Tong raccolgono i cinesi di una stessa comunità, non osservando riti di iniziazione e strutture organizzative rigide. Funzionano per lo più come camera di compensazione nei confronti delle autorità locali del paese ospitante. Adottano lo schema delle società imprenditoriali, con un presidente e un vicepresidente, revisori dei conti, addetti alle pubbliche relazioni, collettori di denaro e soci. Ma il loro aspetto innocuo, da dita commerciale, non deve ingannare: praticano senza scrupoli la tratta dei clandestini, il racket dei negozi, il narcotraffico, il furto e, quando occorre, l'omicidio" (*Tutte le mafie del mondo. Una mappa della criminalità organizzata nell'epoca della globalizzazione*, cit., p. 46).

<sup>347</sup> A. RIERA, *La mafia china. Las triadas, sociedades secretas*, cit., p. 128.

<sup>348</sup> Sull'utilizzazione del termine Cosa nostra negli Stati Uniti, A. G. D. MARAN afferma: "The term had never before been heard in public until 1953, when it was uttered on television by one of the first informers, Joe Valachi, as he was giving evidence to a hearing in Washington on organised crime in the United States. From that point on, it was wrongly applied to organised crime Italian-style, as it had little to do with what had started more than 100 years previously in Sicily." (*Mafia. Inside the dark heart*, Edinburgh, Mainstream Publishing, 2009, p. 95).

<sup>349</sup> In questo senso, S. LUPO, *Quando la mafia trovò l'America. Storia di un intreccio intercontinentale, 1888-2008*, cit., p. 05.



improntati sempre sull'autonomia e la vicinanza<sup>350</sup>. Sono state cinque le famiglie di New York, insieme a quella di Chicago (chiamata *The Outfit*) e quella di New Orleans, che hanno fondato Cosa nostra americana: la Famiglia Gambino, la Famiglia Genovese, la Famiglia Bonanno, la Famiglia Colombo e la Famiglia Lucchese. E molti sono stati i boss storici appartenenti alle suddette famiglie, come Al Capone, Lucky Luciano, Frank Costello, Carlo Gambino, Joseph Colombo, Joe Bonanno, Gaetano Lucchese e Vito Genovese. Nello sviluppo dell'organizzazione, però, molte altre famiglie si sono aggiunte, come quelle di Philadelphia, di Detroit, di Los Angeles, di San Francisco, di Denver, di Cleveland, di Kansas City e pure le famiglie canadesi (di Ontario e di Québec). Così come la mafia siciliana, anche le famiglie di Cosa nostra americana hanno un'organizzazione gerarchica, con una struttura verticale, avendo le figure del *Don* (il boss), del *consigliere*, del *capodecina* e dei *soldati*<sup>351</sup>.

Molte sono le attività illecite svolte dalle famiglie di Cosa nostra americana, come il traffico di droga, il traffico di armi, lo sfruttamento della prostituzione, il racket e il contrabbando. Oltre l'infiltrazione nella politica, con il condizionamento delle elezioni<sup>352</sup>, e la penetrazione e il controllo dei sindacati<sup>353</sup>, le famiglie componenti l'organizzazione investono anche nelle attività legali, come l'edilizia e l'intero ciclo del calcestruzzo, lo smaltimento dei rifiuti, l'assicurazione e pure quello delle schede telefoniche prepagate. Anche le attività d'entertainment come l'industria musicale, dello spettacolo e quella dei film pornografici, sono state da sempre un filone per Cosa nostra americana. A proposito, il suo legame con il gioco d'azzardo e con l'industria del divertimento è così intenso che i mafiosi americani crearono intere città consacrate al gioco d'azzardo (e dunque anche allo scopo di ripulire i capitali illeciti), come quelle di Las Vegas e di Atlantic City. Non a caso, nella città di Las Vegas viene inaugurato nel 2012 il museo nazionale della mafia (*The Mob Museum – National Museum of Organized Crime and Law Enforcement*), concepito dall'ex sindaco di

---

<sup>350</sup> Il mandamento fra Cosa nostra siciliana e quella americana è stato sempre “ognuno a casa sua, ma con l'impegno di aiutarsi l'un l'altro”, come ha sottolineato J.-F. GAYRAUD, *Divorati dalla mafia. Geopolitica del terrorismo mafioso*, cit., p. 93.

<sup>351</sup> Come afferma I. SOMMIER, “la famille italo-américaine se décline de la même façon que sa consœur sicilienne: boss, underboss, consigliere dont le nom italien a été gardé, «caporegime» équivalent au capo decina italien et probablement dérivé de la prononciation américaine du terme, enfin soldats.” (*Le mafias*, cit., p. 70).

<sup>352</sup> Cfr. M. WOODIWISS, *Capitalismo a mano armata. Un'analisi che mostra come nella più grande e potente democrazia del pianeta il crimine sia un affare di Stato*, trad. italiana di Giulia Barletta, Barbara Corda e Giuseppina Velardo, Roma, New Compton, 2006, p. 144.

<sup>353</sup> Sottolinea, in questo senso, J.-F. GAYRAUD: “Quoi de plus facile pour contrôler, parasiter et finalement racketter des marchés publics ou privés que d'investir au préalable des syndicats professionnels: bâtiment, habillement, etc. Un syndicat en «odeur de Mafia» peut déclencher des grèves d'intimidation, offrir des emplois fictifs, détourner l'argent des fonds de pension, etc.” (*La mafia italo-américaine est-elle morte? Actualité et leçons sur un cliché criminologique tenace*, in *Cahiers de la sécurité* n° 7 (Les organisations criminelles), Paris, INHES, janvier-mars 2009, p. 115).

Las Vegas Oscar Goodman, un avvocato che in passato aveva difeso personaggi mafiosi, come Meyer Lanski e “Tony the Ant” Spilotro.

A partire degli anni Settanta, molti sono gli eventi che hanno portato ad una profonda crisi di Cosa nostra americana<sup>354</sup>, a cominciare dalla promulgazione della legge federale antiracket (Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act, o semplicemente RICO, del 1970), i conflitti tra le famiglie, le grandi inchieste di polizia (soprattutto dopo la scomparsa, nel 1972, del direttore dell’FBI John Edgard Hoover<sup>355</sup>), il fenomeno del pentitismo e, più di recente, le intercettazioni telefoniche. Attualmente, Cosa nostra subisce anche la concorrenza di altre organizzazioni criminali, come le Triadi cinesi e la “mafia russa”, che hanno invaso il territorio americano<sup>356</sup>. Non si può affermare, però, che Cosa nostra americana è scomparsa. Anzi, la crisi che l’ha investita negli anni Novanta, può aver creato le condizioni ideali alla sua rigenerazione che si è verificata all’inizio di questo secolo<sup>357</sup>. Infatti, si stima che nel 2004 vi fossero solo a New York circa 650 membri di Cosa nostra, una cifra che ci allontana del ritratto di un’organizzazione morente<sup>358</sup>.

Nell’America latina, con riferimento alla criminalità organizzata, si parla di *cartelli* della droga, soprattutto quelli colombiani e messicani. Nel linguaggio economico, il termine *cartello* significa un accordo tra più produttori indipendenti di un bene o servizio con lo scopo di limitare la concorrenza sul proprio mercato, impegnandosi a fissarne alcuni parametri quali le condizioni di vendita, le zone di distribuzioni, il livello dei prezzi ecc. Con riferimento ai *narcos*, cartello designa un sistema organizzativo molto simile a una rete imprenditoriale che ha lo scopo di legare tra loro, mediante accordi e patti di vario genere, singoli soggetti o gruppi che si dedicano alla produzione e allo spaccio di stupefacenti a livello

---

<sup>354</sup> Cfr. S. LUPO, *Quando la mafia trovò l’America. Storia di un intreccio intercontinentale, 1888-2008*, cit., p. 270.

<sup>355</sup> Sulle contraddizioni del direttore dell’FBI John Edgard Hoover nel contrasto a Cosa nostra americana, che sono diventate motivo di perplessità, si veda E. A. GIBBONS, *American corruption. A story of Boston corruption under J. Edgard Hoover’s FBI*, Bloomington, iUniverse, 2010; A. SUMMERS, *La vita segreta di J. Edgard Hoover, direttore dell’FBI (1924-1972)*, trad. italiana di Adriana dell’Orto, Tilde Riva e Nicoletta Rosati, Milano, Bompiani, 2011.

<sup>356</sup> Sull’insediamento della mafia russa negli Stati Uniti, si veda J. O. FINCKENAUER-E. J. WARING, *Russian mafia in America*, Lebanon (NH), University Press of New England, 1998; R. I. FRIEDMAN, *Red mafia. How the Russian mob has invaded America*, New York, Little, Brown and Company, 2009.

<sup>357</sup> In questo senso, J.-F. GAYRAUD afferma: “Afin de se convaincre de la vitalité des Familles mafieuses américaines, un simple tour d’horizon, non exhaustif évidemment, de la chronique judiciaire 2007/2008 est riche d’enseignements. [...] Comme le dit Randy Mastro, un ex-procureur fédéral et ex-maire adjoint de la ville de New York, spécialisé dans la lutte anti mafia: «La Cosa Nostra ressemble à une infection de rats. Au moment où vous croyez les avoir éradiqués, ils se reproduisent et réapparaissent.» (La mafia italo-américaine est-elle morte? *Actualité et leçons sur un cliché criminologique tenace*, cit., pp. 110 e 119).

<sup>358</sup> J.-F. GAYRAUD, *Divorati dalla mafia. Geopolitica del terrorismo mafioso*, cit., pp. 94-95.

transnazionale<sup>359</sup>. Quando smettono di accordarsi con altri gruppi di *narcos* e si dedicano anche ad altre attività criminali oppure ad attività lecite per ripulire il denaro sporco, diventano delle vere organizzazioni criminali. Infatti, è un vero errore confondere il traffico internazionale di droga con il fenomeno della criminalità organizzata, essendo esso soltanto una delle attività svolte dalle organizzazioni criminali, che non serve neanche a contraddistinguerle. I cartelli dei *narcos*, però, soprattutto in Colombia e in Messico, sono diventati delle vere organizzazioni criminali, condividendo molte delle caratteristiche comuni a esse, come l'uso della violenza o di intimidazioni, l'imposizioni del pizzo, l'infiltrazione nella politica e nelle istituzioni, l'imprenditorialità e il riciclaggio dei capitali provenienti dal traffico tramite gli investimenti in attività lecite.

La Colombia non produce solo la maggior parte della cocaina commercializzata nel mondo (si stima circa il 80%), ma negli ultimi anni è diventata anche un'importante fornitore di eroina, grazie alla diffusione delle coltivazioni di papavero di oppio importato dall'Asia<sup>360</sup>. Nati negli anni Settanta con il boom mondiale della cocaina, già negli anni Ottanta i cartelli colombiani sono diventati delle vere organizzazioni criminali<sup>361</sup>. I principali cartelli sono quelli di Cali, di Medellín e il Cartello della Costa, tutti con una struttura orizzontale a rete, nella quale ogni clan è relativamente autonomo rispetto agli altri. I cartelli colombiani hanno una particolare importanza a livello sociale, politico e economico. Si sono iniziati di solito con una struttura familiare, però hanno avuto una formazione interclassista, come forma di acconsentire l'ascensione sociale<sup>362</sup>, che a sua volta viene rinforzata dall'eccentrico stile di vita dei *narcos*<sup>363</sup>. Circa un terzo del PIL colombiano è proveniente diretta o indirettamente

---

<sup>359</sup> Cfr. P. INNOCENTI, *Le mafie delle droghe*, Roma, New Compton, 2003, p. 21.

<sup>360</sup> In questo senso, A. SCOTTI, *Narcotica*, Milano, ISBN edizioni, 2012, p. 53.

<sup>361</sup> Afferma, in questo senso, J. O. FINCKENAUER: "The original Colombian cartels exhibited many of the characteristics of organized crime groups. They controlled the prices of drugs, they eliminated competition, they avoided prosecution through use of violence and corruption, and they used other criminal activities and legitimate business to hide and launder their huge drug profits." (*Mafia and organized crime*, cit. p. 112). Nello stesso senso, D. BETANCOURT-ECHEVERRY, *Tendencias de las mafias colombianas de la cocaína y la amapola*, in *Nueva sociedad*, n° 128, noviembre-diciembre 1993, p. 40; D. VILLEGAS, *Le pouvoir de la mafia colombienne des années 1980 et 1990*, in *Pouvoirs-Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n. 132, Paris, Seuil, 2010, p. 78.

<sup>362</sup> Afferma in questo senso D. BETANCOURT-ECHEVERRY: "Al igual que la mafia clásica (siciliana) en sus inicios la mafia colombiana se circunscribió al ámbito familiar (padres, hermanos, primos, tíos, sobrinos, ahijados, etc.) y posteriormente, se fue ampliando a los compañeros de estudios, de barrio, etc., hasta incursionar en distintos grupos y fracciones de clase reivindicando en buena medida la movilidad de clase y el ascenso social." (*Tendencias de las mafias colombianas de la cocaína y la amapola*, cit., p. 44).

<sup>363</sup> S. VILAVECES-IZQUIERDO afferma che "a sedução que os narcos provocam com ecêntricos estilos de vida, seu *ethos* (heróico, machista e individualista) e seu ilimitado acesso ao poder, desencadeou profundas mudanças sociais e culturais que atravessam todas as esferas da vida pública e privada, gerando novas arquiteturas de mobilidade social e novos parâmetros para a construção de subjetividades." (*Focalizando a fluidez: as vias*

dell'affare della droga, e grazie alla loro ingente potestà economica, i *narcos* giocano un ruolo fondamentale sia nella formazione del consenso a causa del populismo demagogico<sup>364</sup> sia nel condizionamento delle elezioni<sup>365</sup>. In Colombia c'è stato da sempre un elevato livello di corruzione politica, la quale è diventata una sorta di "narco-corruzione"<sup>366</sup>. In questa maniera i cartelli del narcotraffico si sono infiltrati nella politica e nelle istituzioni colombiane, e molti boss sono diventati uomini politici, come Pablo Escobar, che è arrivato pure in Parlamento, e Carlos Lehder. Questa infiltrazione nella politica è stata considerevolmente facilitata non solo a livello nazionale, ma anche a livello regionale, grazie ad una decentralizzazione amministrativa nel Paese che è avvenuta negli anni Novanta<sup>367</sup>.

Ancora negli anni Novanta, gli Stati Uniti hanno finanziato il *Plan Colombia*, un massiccio investimento di contrasto al narcotraffico (misurabile in oltre 20 miliardi di dollari), con forniture di armamenti e di equipaggiamento della polizia, addestramento, consulenza e pure operazioni di fumigazioni delle piantagioni di coca. Il *Plan Colombia*, il cui bilancio rimane controverso, ha rappresentato un duro colpo ai cartelli tradizionali e molti boss sono stati arrestati. Attualmente, però, i grandi cartelli, con l'innata capacità di adattamento, hanno subito un ridimensionamento, trasformandosi in cartelli minori (i *cartelitos*), più facilmente gestibili e con gerarchie non marcate<sup>368</sup>. Questo, però, non ha significato la fine delle organizzazioni criminali, le quali oltre al traffico di droga, si dedicano al traffico di armi, all'estorsione, al contrabbando, al racket e riciclano i capitali provenienti dalla droga sia

---

*transversais do narcotráfico na Colômbia*, in A. M. MOTTA RIBEIRO-J. A. SILVA IULIANELLI (organizadores), *Narcotráfico e violência no campo*, Rio de Janeiro, De Paula, 2000, p. 71).

<sup>364</sup> Sottolinea S. CIAPPI che "fu la legittimazione culturale a permettere al narcotraffico di alimentarsi. I narcotrafficienti rappresentarono nell'immaginario collettivo un miscuglio tra tradizionalismo, assistenzialismo sociale e orgoglio nazionale. Basti pensare al populismo demagogico di *Pablo Escobar*, che con i soldi del narcotraffico si eresse a vero e proprio 'salvatore della patria' costruendo scuole, finanziando l'edilizia pubblica in molti quartieri poveri di Medellin." (*Colombia: un laboratorio della post-modernità criminale*, in G. FIANDACA-C. VISCONTI (a cura di), *Scenari di mafia. Orizzonte criminologico e innovazioni normative*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 61).

<sup>365</sup> Come sottolinea P. INNOCENTI, "sia in Italia che in Colombia, le inchieste giudiziarie hanno evidenziato che la criminalità mafiosa ha fornito un appoggio fondamentale al sistema politico. I voti assicurati ai vari partiti nel Mezzogiorno trovano un corrispettivo nell'appoggio e nel finanziamento dei 'cartelli' alle varie campagne presidenziali in Colombia, con l'obiettivo, in entrambi i casi, di assicurarsi la 'copertura politica'." (*Le mafie delle droghe*, cit., p. 33).

<sup>366</sup> In questo senso, L. J. GARAY-SALAMANCA-E. SALCEDO-ALBARÁN, *Criminalità e Stati. Come le reti illecite riconfigurano le istituzioni in Colombia, Messico e Guatemala*, trad. italiana a cura di Luciana Servidio, Roma, Eurilink, 2012, p. 29.

<sup>367</sup> Come sottolinea M. NAÍM, "in molti paesi le amministrazioni locali sono facile preda per delle reti criminali, che cercano basi operative sicure e compiacenti. All'inizio degli anni Novanta, la Colombia decentralizzò l'autorità, devolvendola ai governi locali: questa fu una festa per le reti di trafficanti, che furono in grado, da quel momento, di nominare sindaci, governatori e magistrati «propri»" (*Illecito*, cit., p. 33).

<sup>368</sup> P. INNOCENTI sottolinea che «miniaturizzazione dei cartelli» è stata l'espressione usata dalla Direzione di Intelligence della Polizia colombiana per definire il fenomeno (*Le mafie delle droghe*, cit., p. 21).

tramite il sistema bancario<sup>369</sup> sia con investimenti in attività lecite come catene di alberghi, ristoranti, aziende e fattorie a Barranquilla, a Bogotá e a Cartagena. In Europa, i cartelli colombiani sono presenti in Spagna (soprattutto in Galizia, un'importante regione di entrata della cocaina in Europa), in Portogallo e in Italia, dove hanno stretto patti di fiducia con la 'Ndrangheta per il traffico di cocaina in Europa<sup>370</sup>. A causa delle rotte transatlantiche della cocaina verso l'Europa, si sono insediati strategicamente in Brasile, in Argentina, nel Venezuela<sup>371</sup> e nell'Africa occidentale (soprattutto in Nigeria e in Ghana).

La situazione in Messico non è molto diversa dalla Colombia. I cartelli messicani sono odiernamente i principali fornitori di droghe dirette verso gli Stati Uniti, dopo il duro colpo inferto negli anni Novanta ai cartelli colombiani di Cali e di Medellín. Si calcola che attraverso le frontiere messicane passi il 70% della cocaina e il 50% della marijuana consumate negli Stati Uniti<sup>372</sup>. I cartelli nascono in Messico negli anni Ottanta, soprattutto grazie all'attività di un ex agente di polizia federale, Miguel Ángel Félix Gallardo, considerato il "padrino" dei cartelli messicani, che controllava il traffico di droga nel corridoio tra il Messico e gli Stati Uniti.

Alla fine del secolo scorso, il narcotraffico costituiva ormai uno dei pilastri dell'economia messicana e, con il passaggio dell'economia messicana al neoliberalismo, con la privatizzazione delle imprese nazionali e la speculazione immobiliare, si è rinforzato il potere economico dei cartelli, che investono nell'economia legale, riescono ad accumulare ingenti risorse e finanziano anche le campagne elettorali a favore di determinati candidati<sup>373</sup>. Rispetto alla corruzione politica avviata dai cartelli messicani, essa proviene dall'alto, acconsentita dai

---

<sup>369</sup> Si veda sul riciclaggio del denaro sporco del cartello di Medellín, R. MAZUR, *O infiltrado. Minha vida secreta nos bastidores da lavagem de dinheiro do cartel de Medellín*, trad. portoghese di Christian Schwartz e Liliana Negrello, Curitiba, Nossa Cultura, 2010.

<sup>370</sup> In questo senso, affermano S. BIZZARRI-C. FERRARA-E. R. PETRILLO-M. TACCONI che "la 'ndrangheta, da tempo, investe regolarmente nella produzione di cocaina in Colombia grazie agli accordi contratti con i microcartelli e, ovviamente, ai rapporti intrattenuti con le Autodefensas. Forte di una bassissima percentuale interna di pentitismo, la mafia calabrese può fregiarsi di un alto livello di affidabilità. Un motivo in più per convincere i colombiani a collaborare e a garantire l'incolumità ai luogotenenti delle 'ndrine stabilitisi in Colombia." (*Narconomics*, Roma, Lantana, 2010, p. 30).

<sup>371</sup> Come afferma C. RUTA, "il Venezuela, che non produce droghe, rimane effettivamente un punto nevralgico del traffico di cocaina, ma per due motivi fondamentali: perché contiguo alla Colombia, con cui corre un pessimo rapporto politico, e, come il Brasile e l'Argentina, perché luogo di transito della droga per l'esportazione in Europa e in Africa. Per questa ragione i sequestri di narcotici nel 2008 hanno raggiunto il 4,5% di quelli globali e circa il 10% di quelli registrati in Colombia." (*Narcoeconomy. Business e mafie che non conoscono crisi*, cit., p. 122).

<sup>372</sup> Cfr. A. MUSCI, *Tutte le mafie del mondo. Una mappa della criminalità organizzata nell'epoca della globalizzazione*, cit., p. 213.

<sup>373</sup> In questo senso, rispetto alla *Familia Michoacana*, L. J. GARAY-SALAMANCA-E. SALCEDO-ALBARÁN, *Criminalità e Stati. Come le reti illecite riconfigurano le istituzioni in Colombia, Messico e Guatemala*, trad. italiana a cura di Luciana Servidio, Roma, Eurilink, 2012, p. 77.

ceti dominanti, e non dal basso come accade in Colombia<sup>374</sup>, rappresentando una grande sfiducia nelle istituzioni e una micidiale debolezza del regime democratico<sup>375</sup>. Inoltre, l'infiltrazione dei cartelli nelle istituzioni messicane è ben nota, soprattutto nella polizia di stato<sup>376</sup>.

Attualmente, molti sono i cartelli messicani, che spesso si scontrano in sanguinose faide per il controllo del monopolio del traffico di stupefacenti, provocando delle vere carneficine: secondo i dati ufficiali, nei primi nove mesi del 2011 (da gennaio a settembre), sono state uccise 12.903 persone a causa delle guerre del narcotraffico<sup>377</sup>. Dal 2010, però, i principali cartelli si sono allineati in due fazioni: una composta dal Cartello di Tijuana, dal Cartello di Juárez, dal Cartello Beltrán-Leyva e dai Los Zetas; l'altra, dal Cartello del Golfo (il quale ha stretto rapporti con alcune famiglie della 'Ndrangeta), dal Cartello di Sinaloa (del famoso boss Joaquín Guzmán, alias *El Chapo*<sup>378</sup>) e dalla *Familia Michoacana*. Oltre al traffico di droga, i cartelli messicani svolgono altre attività come il traffico di armi, il contrabbando e la tratta di migranti. Hanno raggiunto un livello transazionale e oltre ai vicini Stati Uniti e il Canada, si sono insediati in Europa, più specificamente in Spagna, ma anche nell'America latina come in Costa Rica e nel Guatemala.

---

<sup>374</sup> Sottolinea in questo senso A. LABROUSSE: "Contrairement à ce qui se passe en Colombie où les narcotrafiquants s'efforcent, en partant du niveau local, de corrompre des niveaux de plus en plus élevés de l'administration et du personnel politique, au Mexique, c'est le pouvoir lui-même qui concède des espaces d'impunités à certains cartels pour le permettre d'agir." (*Géopolitique des drogues*, 2<sup>e</sup> édition, Paris, PUF, 2006, p. 53).

<sup>375</sup> Cfr. F. RIVAS, *Debolezza democratica e sfiducia nelle istituzioni in Messico*, in A. DINO (a cura di), *Poteri criminali e crisi della democrazia*, Milano-Udine, Mimesis, 2011, pp. 308-309.

<sup>376</sup> Come afferma T. FEILING, "the connections between police and criminals run so deep that many cartels have come to be seen as franchisee of the Mexican police, and vice versa. To counter police corruption, the Mexican government has become more dependent on the army to go after the *capos*. But as soldiers have joined the front line, they too have succumbed to bribery. In 2002, more than 600 members of the Mexican army's 65<sup>th</sup> infantry battalion were found to have been protecting opium poppy and marijuana crops. Corruption was so pervasive that the authorities dissolved the entire battalion." (*The candy machine. How cocaine took over the world*, cit., p. 145).

<sup>377</sup> I dati sono della *Procuraduría general de la República* del Messico, relativamente ai "fallecimientos por presunta rivalidad delincuencial", e possono essere consultati sul sito internet della Procura generale messicana: <http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/estadistica/estadisticas.asp>.

<sup>378</sup> Sul tema, si veda M. BEITH, *The last narco. Hunting El Chapo, the world's most wanted drug lord*, London, Penguin Books, 2010.

## II.5. La dimensione transnazionale e i diversi settori in cui opera la criminalità organizzata nell'età della globalizzazione.

È un fatto ovvio che la globalizzazione porta all'indebolimento dello Stato<sup>379</sup>, proprio perché consiste essenzialmente in un vuoto di diritto pubblico. E se non adeguatamente governata, presenta rischi di destabilizzanti squilibri, di iniquità distributiva tra i Paesi e all'interno dei singoli Stati. Nella cosiddetta era "globalizzata", la perdita di autonomia degli Stati ha consentito un incremento mai visto prima della criminalità organizzata transfrontaliera<sup>380</sup>. Nel XXI secolo, globalizzazione, tecnologie e crisi economica sono i fattori che hanno condizionato maggiormente lo sviluppo della criminalità organizzata<sup>381</sup>. La crisi economica globale che è iniziata tra il 2007 e il 2008 ha dato un'altra spinta all'irrobustimento di questo fenomeno. Se è certo che nei periodi di crisi la disoccupazione aumenta<sup>382</sup> a causa della diminuzione della domanda di lavoro regolare, è anche certo che un'enorme quantità di disoccupati sono spinti alle filiere dei clan criminali.

Tradizionalmente, la criminalità organizzata si è sviluppata in modi diversi, legati alla cultura dei singoli paesi, ma col tempo è diventata un fenomeno dotato di un potenziale offensivo di dimensioni sempre più transnazionali<sup>383</sup>. Infatti, le organizzazioni criminali

---

<sup>379</sup> R. KAPUŚCIŃSKI, *Nel turbine della storia. Riflessioni sul XXI secolo*, trad. italiana di Vera Verdiani, Milano, Feltrinelli, 2011, pp. 158.

<sup>380</sup> Come ha sottolineato J. HABERMAS, "la perdita di autonomia significa, tra l'altro, che il singolo stato non ha più forza bastevole per proteggere i suoi cittadini dagli effetti a catena di processi nati al di fuori dei suoi confini oppure dagli effetti esterni delle decisioni di *altri* attori. Per un verso ci troviamo di fronte a quegli 'oltrepassamenti spontanei' delle frontiere di cui sono esempio l'inquinamento ambientale, la criminalità organizzata, i rischi connessi alle grandi tecnologie, il commercio di armi, le epidemie, e così via." (*La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni, democrazia*, trad. italiana di Leonardo Ceppa, terza edizione, Milano, Feltrinelli, 2002, p. 107).

<sup>381</sup> In questo senso, si veda A. BALDASSARE, *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2002; M. DONINI, *Un nuovo medioevo penale? Vecchio e nuovo nell'espansione del diritto penale economico*, in L. FOFFANI (a cura di), *Diritto penale comparato, europeo e internazionale: prospettive per il XXI secolo*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 68 s.; E. U. SAVONA, *Processi di globalizzazione e criminalità organizzata transnazionale*, in Studi in ricordo di Giandomenico Pisapia, vol. III, Milano, Giuffrè, 2000, p. 307 s.

<sup>382</sup> Secondo le stime di Eurostat, l'Ufficio statistico dell'Unione Europea, pubblicate il 2 maggio 2012, continua la progressione della disoccupazione in Europa. Nel marzo 2012, 24.772 milioni di uomini e donne erano disoccupati nell'UE 27, di cui 17.365 milioni nella zona Euro. Nel giro di un anno, la disoccupazione è aumentata, rispettivamente di 2.123 milioni nell'UE 27 e di 1.732 milioni nella zona Euro.

<sup>383</sup> A proposito della dimensione transnazionale delle organizzazioni criminose, si veda, tra gli altri, E. ROZO ACUÑA, *Globalización del crimen, mandamiento europeo de detención y derechos fundamentales*, in E. ROZO ACUÑA (a cura di), *Il mandato d'arresto europeo e l'estradizione*, Padova, Cedam, 2004, p. 25 s.; S. ALEO, *Sistema penale e criminalità organizzata*, 3ª ed., Milano, Giuffrè, 2009, p. 292 s.; A. L. ALMEIDA FERRO, *Crime organizado e organizações criminosas mundiais*, Curitiba, Juruá, 2009, p. 501 s.; A. AMENDOLA, *La lotta al traffico illecito di stupefacenti attraverso l'armonizzazione delle norme penali degli Stati membri dell'Unione europea*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, n. 02, anno XLVII, Milano-Napoli, Scientifica, 2008, p. 380 s.; A. BAUER, *La globalisation du crime*, in *Pouvoirs-Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n. 132, Paris, Seuil, 2010, p. 05 s.; S. BECUCCI, *La criminalità organizzata di origine straniera in Italia. Una proposta di analisi secondo la prospettiva transnazionalista*, cit., p. 17; Y. BISIÖU, *Le concept de*

transfrontaliere rappresentano la prima forma di globalizzazione<sup>384</sup>, di molto anteriori alle organizzazioni di carattere economico o finanziario create dagli Stati<sup>385</sup>. Le svariate attività che svolgono, come per esempio la tratta di esseri umani, il traffico illecito di stupefacenti, di armi o di organi e tessuti umani, la criminalità informatica, la falsificazione di moneta e la pirateria in materia di prodotti sono, dalle sue origini, internazionali. Perciò, necessitano di vasti territori, di ampiezza dei mercati e di un grande numero di consumatori per garantire l'esistenza e il successo delle imprese criminali. Questo sviluppo è stato influenzato soprattutto dalla veloce integrazione dei mercati mondiali e dalla possibilità di effettuare grandi transazioni commerciali in tempo reale grazie allo sviluppo tecnologico, dalla diminuzione dei controlli sui confini e la permeabilità delle frontiere<sup>386</sup>, e dalla mancanza di una appropriata regolamentazione di contrasto a livello globale o regionale.

Essendo la criminalità organizzata un fenomeno odiernamente transnazionale, ovviamente lo sono anche i vari settori in cui opera. Infatti, i clan criminali non investono in un solo settore, ma in maniera diversificata in tutti gli affari su cui possono ricavare grandi

---

*crime organisé en France*, in M. L. CESONI (sous la direction de), *Criminalité organisée: des représentations sociales aux définitions juridiques*, Paris, LGDJ-Genève, Georg-Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 619 s.; P. R. DAVID, *Globalizzazione, prevenzione del delitto e giustizia penale* (trad. italiana di A. Amendolito), Milano, Giuffrè, 2001, p. 19 s.; G. DEAN-I. FAHSING-P. GOTTSCHALK, *Organized crime. Policing illegal business entrepreneurialism*, New York, Oxford University Press, 2010, p. 3 s.; S. ESPEY, *Die Macht der Organisierten Kriminalität – Mafia und Triaden im Vergleich*, München, Grin, 2007, p. 13 s.; L. FERRAJOLI, *Los retos de la procuración de justicia en un mundo globalizado*, México, Ubijus, 2009, p. 11 s.; F. FORGIONE, *Mafia export. Come 'Ndrangheta, cosa nostra e camorra hanno colonizzato il mondo*, Milano, Baldini Castoldi Dalai, 2009, p. 26 s.; J.-F. GAYRAUD, *Divorati dalla mafia. Geopolitica del terrorismo mafioso* cit., p. 59 s.; A. GIDDENS, *Fondamenti di sociologia*, trad. Italiana di Massimo Baldini e Gaspere Nevola, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 137-138; A. LAUDATI, *I delitti transnazionali. Nuovi modelli di incriminazione e di procedimento all'interno dell'Unione europea, in Diritto penale e processo*, n. 04, anno XII, Milano, Ipsoa, 2006, p. 401 s.; M. NAÍM, *La fine del anonimato*, in S. DANNA (a cura di), *Prodotto interno mafia. Così la criminalità organizzata è diventata il sistema Italia*, Torino, Einaudi, 2011, p. 155; T. OBOKATA, *Transnational organised crime in international law*, Oxford-Portland-Oregon, Hart, 2010, p. 28 s.; F. SPIEZIA, *Crimine transnazionale e procedure di cooperazione giudiziaria*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2006, p. 09 s.; I. TUCMURUZ, *Crima organizată transfrontalieră. Factor de insecuritate pentru națiuni*, București, Editura Universitară, 2011, p. 76 s.

<sup>384</sup> Secondo J. HABERMAS, per "globalizzazione" si intendono "i processi guidati della diffusione su scala mondiale del commercio e della produzione, dei mercati dei beni e della finanza, di mode, media e programmi di notizie e reti di comunicazione, di flussi di traffico e movimenti migratori, dei rischi della grande tecnologia, dei danni ambientali e di epidemie, della delinquenza organizzata e del terrorismo." (*L'occidente diviso* - trad. it. di M. Carpitella, Roma-Bari, Laterza, 2007, p. 176). In senso diverso, affermando che la criminalità non merita l'attributo "globale", ma soltanto "internazionale", v. C. PRITTWITZ, *Skizzen zu Strafrecht und Kriminalpolitik in Zeiten der Globalisierung*, in C. PRITTWITZ-I. MANOLEDAKIS (Herausgeber), *Strafrechtsprobleme an der Jahrtausendwende*, Baden-Baden, Nomos, 2000, p. 172.

<sup>385</sup> Cfr. E. ROZO ACUÑA, *Globalización del crimen, mandamiento europeo de detención y derechos fundamentales*, cit., p. 25.

<sup>386</sup> Già lo aveva notato J. HABERMAS: "Le frontiere diventano permeabili anche sotto un altro aspetto. Alludiamo alla criminalità organizzata e soprattutto al commercio di droga e di armi. Sebbene il tema della sicurezza interna sia stato spesso drammatizzato per ragioni elettorali, è pur vero che la popolazione resta sensibile a questa maniera populistica di presentare il problema. È da osservare tuttavia che, in questo settore, le capacità di controllo perse dallo stato nazionale possono sempre essere compensate sul piano internazionale (e già ci sono indizi in questo senso)." (*La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia*, trad. italiana di Leonardo Ceppa, terza edizione, Milano, Feltrinelli, 2002, p. 42-43).



profitti<sup>387</sup>, perché sanno sfruttare molto bene tutte le remunerative opportunità offerte dal mercato globalizzato per proliferare e radicarsi in ogni parte del pianeta. Prima di tutto, ci sono i diversi traffici illegali, come quello di droghe, di armi, di persone e di organi umani, di rifiuti e tanti altri. Tutti necessariamente internazionalizzati e di altissima remuneratività. Oltre ai traffici, anche i diversi tipi di contrabbando e di contraffazione, di sfruttamento internazionale della prostituzione, la cybercriminalità e il riciclaggio di capitali illegali (tramite attività come il gioco d'azzardo, e investimenti in strutture turistiche e di ristorazione all'estero). Ci sono anche i settori in cui attuano le organizzazioni criminali che riguardano il mercato interno di ogni paese, come il racket e il controllo degli appalti pubblici, che si sviluppano come forma di controllo territoriale, di ricerca del consenso e di affermazione sugli ambiti politico ed economico.

### **II.5.1. I principali traffici illeciti: droga, armi, esseri umani, rifiuti, opere d'arte e specie protette**

Primo tra tutti i traffici è quello delle *sostanze stupefacenti*, senza dubbio la principale e più redditizia attività delle organizzazioni criminali<sup>388</sup>. Per questo motivo, tutti i clan criminali rendono operativo questo traffico in quasi tutti i paesi del mondo<sup>389</sup>, con guadagni stratosferici<sup>390</sup>. La sola attività di traffico di droga, però, se pur svolta a livello transnazionale, non deve indurre all'esistenza di criminalità organizzata<sup>391</sup>. Se tutte le organizzazioni

---

<sup>387</sup> Cfr. C. CHAMPEYRACHE, *Sociétés du crime. Un tour du monde des mafias*, cit., p. 205.

<sup>388</sup> In questo senso, tra gli altri, M. L. CESONI-K. VON ZWEHL, *La Suisse, ou l'incrimination de l'organisation criminelle comme protection de la place financière*, cit., p. 16; A. LABROUSSE, *Géopolitique des drogues*, 2<sup>e</sup> édition, Paris, PUF, 2006, p. 44.

<sup>389</sup> Cfr. *World Drug Report 2012* (United Nations Office on Drugs and Crime), p. 69, consultabile sul sito internet [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/WDR\\_2012\\_web\\_small.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/WDR_2012_web_small.pdf).

<sup>390</sup> Ci spiega F. FORGIONE che “dai produttori colombiani o boliviani, un chilo di coca costa in media tra i 1200 e 1500 euro. Quando viene venduta all'ingrosso, il prezzo per la stessa quantità salta a 40.000 euro. Applicando questo calcolo ai dati forniti dall'Onu per il 2008, le 994 tonnellate prodotte in Sud America vanno moltiplicate per 4,5, ossia il passaggio della cocaina pura a quella tagliata, e otteniamo così una quantità di 4473 tonnellate immesse sul mercato mondiale. Se poi si considera che al dettaglio la cocaina viene venduta a una media di 70 euro a grammo, il ricavo sarà alla fine circa 313 miliardi e 110 milioni di euro. Se teniamo conto dei diversi passaggi dal produttore al grossista allo spaccio al minuto e aggiungiamo alcuni costi fissi di intermediazione, possiamo valutare che, in un anno, il mercato della sola cocaina produce un giro d'affari pari a 354 miliardi e 661 milioni di euro a 465 miliardi e 989 milioni di dollari americani. Non esiste merce al mondo, né ciclo produttivo, in grado di creare un tale plus valore e un profitto di queste proporzioni pronto a disperdersi ed entrare in circolo nell'economia, nel mercato e nei circuiti finanziari legali.” (*Mafia export. Come 'Ndrangheta, Cosa Nostra e Camorra hanno colonizzato il mondo*, cit., pp. 25-26). Si veda ancora sulle stesse cifre, Vincenzo R. SPAGNOLO, *Cocaina S. p. A.*, Cosenza, Pellegrini, 2010, pp. 39-40.

<sup>391</sup> Già lo avvertiva G. FALCONE: “Il traffico internazionale degli stupefacenti è quanto di più complesso si possa immaginare, ma confonderlo con la mafia fa sì che non se ne capisca più nulla. Infatti, non a caso si parla di

criminali operano in questo settore a causa della sua ingente remuneratività, non si tratta, tuttavia, di un'attività essenziale per contraddistinguere i clan criminali<sup>392</sup>, come lo sono invece il controllo del territorio, l'infiltrazione nella politica e il condizionamento delle istituzioni.

L'affermazione del mercato mondiale della droga ha cambiato il volto del pianeta, e non è sbagliato affermare che c'è una sorta di dipendenza dell'economia mondiale dal traffico di droghe<sup>393</sup>. Alcuni stati sono diventati veri "Narcostati", come per esempio la Guinea Bissau in Africa, considerato uno dei primi Narcostati del mondo, il cui PIL è molto inferiore al montante degli affari della droga<sup>394</sup>, o il Myanmar (ex Birmania) e l'Afghanistan (il primo

---

mafia cinese, mafia colombiana, mafia turca." (*La mafia, tra criminalità e cultura*, in *Meridiana*, n. 5, 1989, p. 206). La stessa opinione è condivisa modernamente da R. SCIARRONE: "Non bisogna poi esagerare, come spesso si fa, nell'attribuire un'eccessiva importanza al narcotraffico. È vero che da esso derivano ingenti risorse finanziarie ma la mafia ha i suoi punti di forza altrove. La struttura organizzativa dei *network* mafiosi coincide, infatti, solo in parte con i *network* della droga." (*Mafie vecchie, mafie nuove*, cit., p. 156).

<sup>392</sup> Come ben afferma C. CHAMPEYRACHE, "on associe traditionnellement mafia et drogue, pourtant le positionnement de la mafia sur ce type de trafics illégaux est récent et ne constitue en rien une activité fondamentale pour la mafia comme le soulignait Paolo Borsellino (collectif, 1992, p. 27-28). Il s'agit là d'un constat absolument fondamental pour comprendre ce qu'est réellement la mafia, en quoi elle ne peut être assimilée à n'importe quelle forme de criminalité organisée. Les propos ci-dessous de Paolo Borsellino doivent être conservés à l'esprit dès lors que l'on envisage d'étendre le terme de mafia au-delà du cadre de référence sicilien: «(...) même au moment où la mafia tirait – et peut-être continue encore à tirer, même si cela est probablement en moindre proportion – ses ressources les plus importantes de la production et du trafic des substances stupéfiantes, l'organisation mafieuse n'a jamais oublié que cela ne constituait pas du tout son essence. À tel point que, et cela tous ceux qui ont participé à l'expérience du maxi procès et du pool antimafia l'ont vécu, même dans ces moments et même quand il y avait des familles criminelles mafieuses qui gagnaient des centaines et des centaines, si ce n'est des milliers et des milliers de milliards grâce au trafic des substances stupéfiantes, ces mêmes familles ne négligeaient pas de continuer à exercer celles qui étaient les activités essentielles de la criminalité mafieuse, parce que la drogue n'en était pas une et ne l'a jamais été»" (*Sociétés du crime. Un tour du monde des mafias*, cit., p. 208).

<sup>393</sup> Come sottolinea E. ROZO ACUÑA, "en nuestros tiempos, no es una exageración afirmar que buena parte de la economía mundial depende de los negocios ilícitos del tráfico de droga: entre un 30% y un 40% del entero flujo financiero proviene de las organizaciones internacionales del crimen. Los dineros de la droga pueden representar más del 15% del comercio internacional. A pesar de que desde finales de los años 80 los países desarrollados han aprobado normas contra el lavado de dinero sucio que proviene del tráfico de drogas, la situación no ha cambiado favorablemente, como demuestran los análisis de la 46/ésima reunión de la Comisión Narcóticos de las Naciones Unidas (Nota de pé: Viena, 4-18 abril 2003), que indican el aumento creciente de la producción y consumo de drogas y de las actividades criminales conexas. El sistema financiero internacional se sigue alimentando con los fondos de los carteles criminales y de las asociaciones mafiosas. Los mismos Estados Unidos son un paraíso fiscal para estos capitales, basta no pensar en sacarlos del país. Que el sistema bancario de los Estados Unidos sea uno de los mejores canales de lavado de activos demuestra su desarrollo espectacular y el hecho de que todavía hoy una buena parte de la deuda pública del país sea cubierta con dineros de esa fuente." (*Globalización del crimen, mandamiento europeo de detención y derechos fundamentales*, in *Il mandato d'arresto europeo e l'estradizione*, in E. ROZO ACUÑA (a cura di), Padova, Cedam, 2004, p. 27).

<sup>394</sup> In questo senso, G. CARRISI: "Gli inquirenti e i servizi di "intelligence" occidentali ritengono che ogni notte in Guinea Bissau (la cui principale esportazione è la noce agaciù, ai più sconosciuta), atterrino due aerei con a bordo 800 chilogrammi di cocaina e, da qui, vengano trasportati verso i Paesi di destinazione nei container delle navi, su piccoli velivoli o tramite le organizzazioni criminali dedite al traffico di esseri umani. Conti alla mano, in una settimana sono oltre 10.000 tonnellate. Secondo il quotidiano inglese «Independent», i carichi di cocaina che ogni mese passano nel Paese africano sono pari, come valore, a dieci volte il suo Prodotto Interno Lordo."

produttore globale di oppio)<sup>395</sup>. In altri paesi, come la Colombia e il Messico (quest'ultimo il primo fornitore di droghe agli Stati Uniti)<sup>396</sup>, l'affare della droga ha un'enorme importanza al punto da aver assecondato lo sviluppo di vere organizzazioni criminali transnazionali, i cosiddetti cartelli del narcotraffico.

L'altro traffico estremamente vantaggioso è quello *di armi e di munizioni*, che a volte è connesso al terrorismo internazionale, e coinvolge piccoli e grandi criminali, Stati sovrani, gruppi ribelli o di combattenti e agenzie di sicurezza internazionali. Molti sono i clan criminali, tuttavia, a intraprendere questa attività, come la 'Ndrangheta, la cosiddetta mafia russa (l'*Organizatsya*), i cartelli della droga messicani<sup>397</sup>, le *Triadi cinesi*, la *Yakuza*, la *maffya turca* e le organizzazioni criminali dei Balcani<sup>398</sup>.

Il *traffico di opere d'arte e di oggetti archeologici*, considerato come il terzo traffico illecito più redditizio<sup>399</sup> dopo quello della droga (al primo posto), e quello delle armi, è un altro settore in cui operano molte organizzazioni criminali<sup>400</sup>. Il mercato d'arte è un affare

---

*(Tutto quello che dovresti sapere sull'Africa e che nessuno ti ha mai raccontato. Sfruttamento delle materie prime, traffico d'armi, aids, cavie umane e bambini-soldato, Roma, Newton Compton, 2009, p. 340).*

<sup>395</sup> Sottolineano S. BIZZARRI-C. FERRARA-E. R. PETRILLO-M. TACCONI, che l'Afghanistan vanta "il monopolio, praticamente indiscusso, della produzione globale di oppio, la 'materia prima' da cui si ricava l'eroina. Nel 2009 il raccolto è stato pari a 6.900 tonnellate, l'89 per cento a livello planetario. Il secondo produttore, il Myanmar (330 tonnellate), è distante anni luce, seguito a ruota dal Messico (325 tonnellate), *new entry* in questa speciale classifica" e che "attualmente è convinzione comune degli esperti e di varie agenzie internazionali che il 60 per cento di tutta l'eroina presenti sui mercati internazionali viene lavorata direttamente in Afghanistan. Il flusso imponente di anidride acetica (la sostanza decisiva nei processi di raffinazioni) contrabbandata nel Paese conferma il salto di qualità compiuto dai narcotrafficcanti afgani, prima esportatori, adesso anche raffinatori." (*Narconomics*, cit., pp. 64-65).

<sup>396</sup> Come afferma J. PIERRAT, "à en croire de *Drug Enforcement Administration* (DEA) et l'*Office of National Drug Control Policy* (ONDCP), les 'narcos' mexicains fourniraient 80% des drogues (marijuana, héroïne, cocaïne et drogues synthèse) consommées aux États-Unis, premier marché mondial." (*Mexique: une guerre « stupéfiante »*, in *Cahiers de la sécurité* n° 7, Paris, Institut National des Hautes Études de Sécurité, janvier-mars 2009, p. 86).

<sup>397</sup> Come affermano S. CALVANI-M. ALBERTAZZI, "il mercato illecito più significativo è quello tra gli Stati Uniti e il Messico, sia di armi che di munizioni, che rappresenta circa il 10% del totale globale." (*Saccheggio mondiale. Le nuove "Pagine Gialle" del crimine globale*, cit., p. 43).

<sup>398</sup> Così, P.-C. SOCCOJA, *Trafic d'armes en provenance des Balkans occidentaux*, in *Cahiers de la sécurité* n° 7 (Les organisations criminelles), Paris, INHES, janvier-mars 2009, p. 140 s.

<sup>399</sup> P. TABEL, *Crime organisé et trafic International d'œuvres d'art*, in *Cahiers de la sécurité* n° 7, Paris, Institut National des Hautes Études de Sécurité, janvier-mars 2009, p. 41.

<sup>400</sup> Secondo il rapporto del 2010 dell'Osservatorio Nazionale Ambiente e Legalità di Legambiente, "capita sempre più spesso, per esempio di scoprire boss mafiosi con il pallino di fare incetta di opere d'arte. Stanze, soffitte, garage, caveau riempiti di preziosità d'ogni tipo, bottino di traffici illeciti, di furti o di 'semplici' operazioni di riciclaggio di capitali. A volte, semplice ostentazione di potere. Ma è stato lo stesso una sorpresa costatare a quale livello si fosse spinta questa passione, quando la Direzione investigativa antimafia ha sequestrato al boss italo-canadese Beniamino Zappia, in carcere dal 2007, oltre 345 dipinti di immenso valore: tele di Guttuso, de Chirico, Dalì, Sironi, Morandi, Campigli, de Pisis, Boldini, Guidi; oltre a oggetti pregiati come orologi antichi, pietre preziose, vasi, statue, bronzi e oggetti di antiquariato. Un immenso tesoro accumulato negli anni da quello che i magistrati definiscono il referente in Italia della famiglia mafiosa dei

estremamente redditizio e sono stati soprattutto gli acquirenti americani e giapponesi collegati ai clan criminali europei, a Cosa nostra americana e alla Yakuza<sup>401</sup>, a far crescere la quotazione (a volte immensurabile) degli oggetti d'arte. Si tratta infatti di un'attività altamente internazionalizzata e di un eccezionale mezzo per riciclare capitali illegali<sup>402</sup>.

La *tratta degli esseri umani*, maggiorenni o minorenni<sup>403</sup>, finalizzata allo sfruttamento sessuale e all'immigrazione illegale, che costituisce un grave crimine contro i diritti fondamentali e la dignità umana<sup>404</sup>, è un'altra attività che non scappa al controllo dei clan criminali. Si tratta di una forma di schiavitù moderna<sup>405</sup>, che coinvolge lo sfruttamento della prostituzione, non solo di donne ma anche di transessuali<sup>406</sup>, e il trasferimento di clandestini da impiegare nella manodopera a basso costo o nella microcriminalità, come nella compravendita di prodotti contraffatti e lo spaccio di sostanze stupefacenti.

Anche il *traffico internazionale di rifiuti* tossici è un "business d'oro" per i clan criminali<sup>407</sup>. La Convenzione di Basilea del 1989, entrata in vigore nel 1992, disciplina la

---

Bonanno di New York e di quelle di Cuntrera, Caruana e dei Triassi." (*Ecomafia 2010. Le storie e i numeri della criminalità ambientale*, Milano, Edizioni Ambiente, 2010, pp. 335-336).

<sup>401</sup> Sulla mercato illegale transnazionale di opere d'arte P. TABEL ha sottolineato che "le vol de 1985 au musée Marmottan avait été commis par des malfaiteurs parisiens qui espérait écouler les toiles (neuf tableaux, dont le célèbre *Impression, soleil levant* de Claude Monet) sur le marché japonais avec la complicité de gangs Yakuza." (*Crime organisé et trafic International d'œuvres d'art*, cit., p. 45).

<sup>402</sup> Come afferma C. DAUBIGNARD, "un paiement en espèces est l'usage dans le transactions sur le marché de l'art. Payer son œuvre d'art acquise aux enchères en liquide est donc une pratique habituelle. Pour une organisation criminelle qui veut blanchir de l'argent sale, issu par exemple du trafic de stupéfiants, ce marché est donc une aubaine. Un des membre de l'organisation peut acquérir une œuvre à un prix très élevé; plus le prix est élevé, plus la quantité d'argent sale blanchi en une seule acquisition est importante." (*Le trafic illicite de biens culturels*, in C. CUTAJAR (sous la direction de), *Garantir que le crime ne pais pas. Stratégie pour enrayer le développement des marchés criminels*, Strasbourg, Presses Univesitaires de Strasbourg, 2010, p. 82).

<sup>403</sup> Si veda sul tema, I. MATEI, *Minorenni in vendita*, trad. italiana di Valeria Galassi, Milano, Corbaccio, 2011.

<sup>404</sup> Così, V. MUSACCHIO, *Diritto penale dell'Unione europea. Questioni controverse e prospettive future*, Padova, Cedam, 2005, p. 86.

<sup>405</sup> D. MANCINI, *Traffico di migranti e tratta di persone. Tutela dei diritti umani e azioni di contrasto*, Milano, Francoangeli, 2008, p. 29. Si veda ancora sul tema, P. ARLACCHI, *Schiavi. Il nuovo traffico di esseri umani*, Milano, Rizzoli, 1999; K. BALES, *I nuovi schiavi. La merce umana nell'economia globale*, terza edizione, trad. italiana di Maria Nadotti, Milano, Feltrinelli, 2004; S. CALVANI-M. MELIS, *Gli schiavi parlano e i padroni confermano*, Lecce, Piero Manni, 1999; E. CICONTE-P. ROMANI, *Le nuove schiavitù. Il traffico degli esseri umani nell'Italia del XXI secolo*, Editori Riuniti, Roma, 2002; C. CZYMOCH, *Moderner Sklavenhandel. Verschleppt, enteignet, ausgebeutet: das Geschäft mit de „Ware Mensch"*, in *Internationale Politik* Nr. 06, November/Dezember 2010, p. 26 s.

<sup>406</sup> G. CARRISI afferma che in Italia il business dello sfruttamento delle transessuali "è un fenomeno no poco conosciuto, ma cha assicura un giro d'affari milionario", che "supera i 20 milioni di euro al mese" (*La fabbrica delle prostitute. Un viaggio nel mercato criminale del sesso, dai villaggi della Nigeria ai marciapiedi italiani*, Roma, Newton Compton, 2011, p. 56).

<sup>407</sup> Come sottolineano S. CALVANI-M. ALBERTAZZI, "il contrabbando di rifiuti rappresenta il 16% di tutte le esportazioni di rifiuti nel porto di Rotterdam. Il costo per incenerire rifiuti legalmente in Olanda è 4 volte più caro rispetto al costo di esportargli illegalmente in Cina. Per una società europea il costo di smaltimento corretto di rifiuti è di circa 1.000 dollari per tonnellata. Il costo per la discarica illegale di rifiuti tossici attraverso un'organizzazione come la mafia è di circi 2,50 dollari per tonnellata. Secondo il governo degli Stati Uniti, i contrabbandieri di rifiuti che realizzano discariche illegali guadagnano da 10 a 12 miliardi di dollari l'anno.

materia sulle esportazioni di rifiuti, e regola il movimento transfrontaliero dei rifiuti, attribuendo il diritto ai paesi firmatari di proibire l'importazione delle scorie e il correlativo dovere di non poter esportare senza il consenso preventivo dei paesi importatori. Tramite una rete di corruzioni e di attestazioni false, però, i clan criminali "trasformano" rifiuti altamente tossici e nocivi per la salute umana e per l'ambiente in qualcosa di riutilizzabile nei paesi di arrivo. E sono proprio i paesi in via di sviluppo i principali destinatari dei rifiuti tossici, a causa delle loro frontiere permeabili e delle loro scarse e insufficienti leggi ambientali.

Un altro traffico internazionale sfruttato dalle organizzazioni criminali è quello *delle specie animali e vegetali*. Le stime delle nazioni Unite parlano di un business che supera i 144 miliardi di dollari all'anno, per alimentazione, moda, medicine tradizionali e collezionismo<sup>408</sup>. Le organizzazioni criminali italiane, come la Camorra<sup>409</sup>, giocano un ruolo centrale in questi traffici<sup>410</sup>, ma anche le *Triadi cinesi* e la *Yakuza*.

## II.5.2. Il settore delle contraffazioni e delle frodi

I clan criminali, però, non vivono soltanto dei traffici illeciti internazionali. Un altro settore totalmente transnazionale ed altamente redditizio è quello delle contraffazioni, che rappresenta circa dal 5% al 9% del commercio mondiale<sup>411</sup>. Tutte le falsificazioni avviate dai clan criminali creano danno non solo alle imprese che ne sono vittime, compromettendo l'innovazione e il livello occupazionale<sup>412</sup>, ma essa nuoce ugualmente ai consumatori che

---

Nell'Unione Europea le Forze dell'ordine hanno rivelato che il 48% di tutte le spedizioni di rifiuti e immondizia sono illegali." (*Saccheggio mondiale. Le nuove "Pagine Gialle" del crimine globale*, cit., p. 219).

<sup>408</sup> I dati riferiti sono quelli del rapporto del 2010 dell'Osservatorio Nazionale Ambiente e Legalità di Legambiente (in *Ecomafia 2010. Le storie e i numeri della criminalità ambientale*, cit., p. 389).

<sup>409</sup> Si veda sul tema C. TROIANO, *Zoomafie. Mafia, Camorra & gli altri animali*, Torino, Cosmopolis, 2000.

<sup>410</sup> Come rilevano S. CALVANI-M. ALBERTAZZI, "l'Italia è tra i paesi più attivi nel commercio internazionale di specie animali e vegetali, per un giro di affari intorno ai 25 miliardi di euro l'anno, di cui un terzo derivanti da attività illegali. Il traffico di animali, piante o parte di essi naviga sulle rotte più disparate: da Internet ai giornali di annunci alle televendite. Spesso il traffico non è neanche condotto in segreto: sono numerosi anche in Italia i semplici mercati rionali in cui è possibile trovare centinaia di animali, appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato in quanto fauna selvatica, che vengono venduti impunemente." (*Saccheggio mondiale. Le nuove "Pagine Gialle" del crimine globale*, cit., pp. 72-73).

<sup>411</sup> Cfr. N. PONS, *Économie criminelle: vieilles ficelles et ruses insolites*, in *Pouvoirs-Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n. 132, Paris, Seuil, 2010, p. 35.

<sup>412</sup> Secondo il *Libro verde sulla lotta alla contraffazione e alla pirateria nel mercato interno*, a cura della Commissione della Comunità Europea, Bruxelles, 1998, "il numero dei posti di lavoro perduti a causa della contraffazione è stato dell'ordine di 100.000 all'anno per la Comunità e di 120.000 negli Stati Uniti nel corso degli ultimi dieci anni. Tra i settori più colpiti a livello mondiale troviamo l'industria informatica (35%), l'industria degli audiovisivi (25%), i giocattoli (12%), i profumi (10%), l'industria farmaceutica (6%), l'orologeria (5%), l'industria fonografica e quella automobilistica. Nel settore del *software* la percentuale di

vedono messa a repentaglio la loro salute acquistando dei prodotti che non rispondono alle norme di sicurezza, e generano ancora perdite nelle entrate fiscali dello Stato, e dunque danno economico e minore tasso di crescita<sup>413</sup>. E alcune organizzazioni criminali sono specializzate nella contraffazione, come la Camorra<sup>414</sup> e le *Triadi* cinesi, non essendo insolito il connubio tra i clan napoletani e i cinesi<sup>415</sup>.

Non solo tantissimi prodotti destinati al consumo vengono contraffatti dalle organizzazioni criminali. Esse si sono specializzate anche nella falsificazioni dei mezzi di pagamento. La falsificazione di *banconote* costituisce una delle tante attività di contraffazione avviata da molti clan criminali (come per esempio e da molto tempo la 'Ndrangheta)<sup>416</sup>, che reca un potente danno al sistema economico, generando riduzione del valore della moneta reale, inflazione (a causa della maggiore circolazione di moneta) e diminuzione dell'accettabilità del contante. A ciò bisogna aggiungere il danno causato a coloro che ricevono delle banconote false, perché esse, se regolarmente denunciate in banca o presso le autorità competenti, non avendo nessun valore, non possono essere rimborsate<sup>417</sup>. Non a caso, molte organizzazioni criminali si sono dotate di rivelatori di banconote false, perché esse non accettano mai di subire il danno che spesso generano nelle loro vittime, soprattutto quelle coinvolte nelle loro transazioni illecite<sup>418</sup>. Anche la *contraffazione di carte di credito e di debito* è un altro settore in cui si sono specializzati vari clan criminali, come le *Triadi cinesi*,

---

prodotti contraffatti sarebbe addirittura del 46% su scala mondiale.” (disponibile sul sito *internet* [http://europa.eu/documents/comm/green\\_papers/pdf/com98\\_569\\_it.pdf](http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com98_569_it.pdf)).

<sup>413</sup> Cfr. S. IZZI, *Lotta alla contraffazione. Analisi del fenomeno, sistemi e strumenti di contrasto*, Milano, Franco Angeli, 2008, p. 09.

<sup>414</sup> C. CHAMPEYRACHE afferma che “la contrefaçon est sûrement une spécialité napolitaine, plus que sicilienne ou calabraise” (*Sociétés du crime. Un tour du monde des mafias*, cit., p. 228).

<sup>415</sup> Rispetto alla contraffazione dei marchi in Italia, affermò P. GRASSO: “È in corso una *partnership* commerciale tra cinesi e campani, che hanno creato delle vere e proprie società manifatturiere, in cui i primi forniscono il prodotto e lo lavorano, e i secondi lo distribuiscono. Gli accertamenti svolti dalla Guardia di finanza hanno rivelato che il 90 per cento delle merci transitano dal porto di Napoli provengono dalla Cina. È evidente che Napoli con i suoi canali illeciti gestiti dalla camorra rappresenta per la mafia cinese il crocevia degli affari in Italia e nel Mediterraneo.” (*Un modello italiano*, cit., p. 21).

<sup>416</sup> Come rilevano N. GRATTERI-A. NICASO, in Germani “la 'ndrangheta si è occupata non solo di droga ma anche di contraffazione di banconote. Nel giugno 1989 è stato arrestato un gruppo di calabresi, tra cui Salvatore Maimone, oggi collaboratore di giustizia, che di concerto con esponenti legati alle famiglie Ferrara e Santapaola di Catania aveva contraffatto ben 11 milioni di marchi tedeschi.” (*Fratelli di sangue. Storie, boss e affari della 'ndrangheta, la mafia più potente del mondo*, Milano, Mondadori, 2010, p. 247).

<sup>417</sup> Cfr. S. CALVANI-M. ALBERTAZZI, *Saccheggio mondiale. Le nuove “Pagine Gialle” del crimine globale*, cit., p. 110.

<sup>418</sup> Come ci spiegano S. CALVANI-M. ALBERTAZZI, una “ragione della richiesta di euro falsi è l’abitudine del crimine organizzato a dare il resto in euro falsi in molte transazioni illecite, come il caso dello spaccio di droga e della vendita di prodotti di abbigliamento firmati ma contraffatti, perché la natura illegale della compra-vendita garantirebbe che il consumatore fregato due volte non andrà ad auto-denunciarsi alle autorità. Dato che sia il mercato della droga che quello delle merci contraffatte va forte in Europa, gli spacciatori hanno bisogno di molte banconote false di piccolo taglio.” (*Saccheggio mondiale. Le nuove “Pagine Gialle” del crimine globale*, cit., p. 110).

la 'Ndrangheta e la Camorra, e che genera guadagni esorbitanti<sup>419</sup>, direttamente proporzionali ai danni arrecati agli utenti.

Tra le grandi contraffazioni di prodotti quella di *software* e di *prodotti multimediali per l'intrattenimento come Dvd e Cd* è grandemente sfruttata da molti clan criminali (come le *Triadi cinesi*<sup>420</sup>, la *Yakuza*, la Camorra e la *Maffya turca*), con incassi giganteschi<sup>421</sup> e immensi danni all'economia e ai consumatori. Si calcola per esempio che solo in Europa occidentale, nel 2000, le perdite dovute alla pirateria del settore dei software ammontano oltre 3 miliardi di dollari<sup>422</sup>.

La *falsificazione dei farmaci*, è un altro business milionario, presente in tutti i paesi del mondo e che è sfruttato dalle organizzazioni criminali, con immensi danni alla salute dei consumatori, soprattutto quando si tratta di farmaci salvavita. Secondo stime dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) circa il 10% di tutti i farmaci venduti nel mondo sono contraffatti<sup>423</sup> e attualmente si parla pure di una "*criminalità farmaceutica*"<sup>424</sup>.

Pure sul cibo che mangiamo le organizzazioni criminali sanno ricavare tantissimi soldi. Esse non si limitano soltanto ad alterare innumerevoli *prodotti alimentari*, come il burro<sup>425</sup> e

---

<sup>419</sup> Secondo affermano S. CALVANI-M. ALBERTAZZI, i guadagni con la falsificazioni di carte di credito ammonta globalmente a oltre 825 milioni di dollari: "127 milioni negli Stati Uniti, 121 milioni nel Regno Unito (un dato fortunatamente quasi dimezzato rispetto a un paio di anni fa) 56 milioni (circa 40 milioni di euro) in Germania, 460 milioni in Canada, oltre 50 milioni in Australia, quasi 20 milioni in Sudafrica." (*Saccheggio mondiale. Le nuove "Pagine Gialle" del crimine globale*, cit., p. 84).

<sup>420</sup> Cfr. A. RIERA, *La mafia china. Las triadas, sociedades secretas*, cit. p. 174.

<sup>421</sup> Come sottolineano S. CALVANI-M. ALBERTAZZI, "il traffico globale di software illegale genera 52,4 miliardi di dollari l'anno. Ad esempio nella sola Cina il 79% dei computer usa software contraffatto generando perdite ai produttori legali per 7,5 miliardi e incassi per la malavita pari a 18,9 miliardi di dollari l'anno." (*Saccheggio mondiale. Le nuove "Pagine Gialle" del crimine globale*, cit., p. 238).

<sup>422</sup> Cfr. S. IZZI, *Lotta alla contraffazione. Analisi del fenomeno, sistemi e strumenti di contrasto*, cit., p. 10.

<sup>423</sup> Secondo il sito dell'OMS, "the counterfeiting of medicines is present in all countries and is thought to represent 10% of the global medicines trade. Particularly insidious, counterfeit medicines dupe sick people into believing they are taking something which will make them well, when it may instead make them sicker or even kill them." (consultabile sul sito <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2006/pr09/en/>).

<sup>424</sup> Si veda sul tema, tra gli altri, *Il fenomeno della contraffazione dei farmaci. The counterfeit drugs phenomenon. Primo rapporto Nomisma 2011* (edizione italiana e inglese), Roma, Agra, 2011; M. STACCHETTI, *Lutte contre les contrefaçons de produits pharmaceutiques: aperçu des travaux du Conseil de l'Europe*, in I. AUGSBURGER-BUCHELI (sous la direction de), *La lutte contre la contrefaçon et la criminalité pharmaceutique en Suisse*, Collection *Les Actes de l'ILCE*, volume III, Paris, Schulthess, 2010, p. 41 s.; C. MANIGLEY-J.-C. MEROZ-M. STACCHETTI, *La lutte contre les contrefaçons de produits pharmaceutiques*, in I. AUGSBURGER-BUCHELI (sous la direction de), *La lutte contre la contrefaçon et la criminalité pharmaceutique en Suisse*, Collection *Les Actes de l'ILCE*, volume III, Paris, Schulthess, 2010, p. 55 s.

<sup>425</sup> P. RUGGIERO narra il caso della vicenda Italburro: "È del 5 novembre 2008 la sentenza per il processo in primo grado sulla vicenda Italburro che ha coinvolto gli imprenditori della famiglia Viglione. Dopo le dichiarazioni di collaboratori di giustizia e di un loro socio, Paolo Cecere, gli incriminati sono stati arrestati dalla DIA di Napoli perché legati in affari con il boss Vincenzo Zagaria, esponente di punta del clan dei Casalesi (...) Quel burro non era burro qualsiasi. Era burro adulterato, inquinato, avvelenato, ricco di oli impiegati nella cosmesi, di grassi animali, di prodotti idrocarburi di sintesi. Con rischi incalcolabili per il fegato: una volta

le bevande, ma falsificano una serie di prodotti con marchio di qualità. Ci sono vari esempi in Italia in cui le organizzazioni criminali hanno contraffatto prodotti riconosciuti internazionalmente, come la mozzarella di bufala campana<sup>426</sup>, l'olio extravergine d'oliva<sup>427</sup> e il vino Amarone della Valpolicella<sup>428</sup>. Si tratta di un business molto redditizio che però mette in serio pericolo la vita e la salute dei consumatori.

Anche su quello che indossiamo i clan criminali riescono a truffare i consumatori, come nelle contraffazioni di *capi di abbigliamento, di calzature e accessori*, che se non sono direttamente dannose per la salute, permettono alle organizzazioni criminali, come per esempio le Triadi cinesi e la Camorra<sup>429</sup> (quest'ultima tradizionalmente legata alla contraffazione di capi di abbigliamento, come pure alla contraffazione di ferramente, come i

---

metabolizzate, quelle sostanze possono causare fibrosi e disfunzioni epatiche. Una frode da 200 miliardi di vecchie lire all'Unione Europea. Oltre 22.000 tonnellate di burro adulterato sono state prodotte nelle province di Napoli e Caserta per poi esser vendute in mezza Europa." (*L'ultima cena. A tavola con i boss*, Milano, Edizioni Ambiente, 2010, pp. 26-27).

<sup>426</sup> Il caso della "mozzarella di bufala a denominazione di origine camorristica" viene ancora raccontato da P. RUGGIERO: "Latte semilavorato e congelato proveniente direttamente dalla Romania e dai paesi dell'Est. Latte di bufala mischiato con latte vaccino, con l'aggiunta di acqua ossigenata per 'gonfiare' la mozzarella. Addirittura il ricorso alla calce per sbiancare il prodotto e renderlo più appetibile. E che importa se una volta giunti a casa diventa di plastica e sulla pizza no fila. Ormoni, estrogeni iniettati per far diventare le bestie più possenti, capi affetti da brucellosi spacciati per sani con la connivenza di veterinari e funzionari delle ASL. E per controllare l'acidità si fa ricorso anche alla soda caustica. L'abilità e la spregiudicatezza dei Casalesi la si registra nel mondo delle bufale. Nel corso degli anni, il clan è ricorso a decine e decine di escamotage e trucchi per truffare Stato e consumatori." (*L'ultima cena. A tavola con i boss*, cit., pp. 68-69).

<sup>427</sup> E. FITTIPALDI narra la vicenda dell'olio extravergine d'oliva contraffatto: "A Torino, poi, certi ristoranti conservavano in cucina l'olio extravergine della cooperativa agricola La Torre, prodotto in Puglia, ad Andria. Così al meno recitava l'etichetta. Un olio di qualità, pensavano gli acquirenti. Pagato a caro prezzo. Un olio pericoloso, invece, che una banda criminale ha venduto in tutta Italia sotto varie marche fittizie. Decine di migliaia di bottiglie piene di colorante sono finite anche in Svizzera, Germania e oltreoceano. La più grande sofisticazione di olio degli ultimi venti anni, che ha portato all'arresto nel 2008 di trentanove persone, molte vicine alla mafia di Cerignola. Quattro famiglie diverse che si sono unite per il business." (*Così ci uccidono. Storie, affari e segreti dell'Italia dei veleni*, Milano, Rizzoli, 2010, p. 26).

<sup>428</sup> Ancora secondo il rapporto del 2010 dell'Osservatorio Nazionale Ambiente e Legalità di Legambiente, "l'operazione 'Amarone ter' ha svelato un traffico di vino di Amarone contraffatto in provincia di Novara. Nel comune di Fara Novarese, il Corpo forestale ha eseguito dei sequestri per una vasta falsificazione a danno dell'Amarone della Valpolicella-Verona. Il vino era abilmente contraffatto, attraverso l'utilizzo di etichette false, inviato a una nota ditta danese di intermediazione e poi venduto a una grande catena di distribuzione della Danimarca. Una famosa e rinomata cantina di Fara Novarese ha ideato, con il supporto di un mediatore locale di origini italiane che opera in Danimarca, un sistema di moltiplicazione esponenziale di vino Valpolicella tipologia Amarone, Ripasso e altri vini pregiati, sfruttando piccoli carichi regolari di Amarone che venivano moltiplicati (ossia miscelati) con del vino comune da tavola, di provenienza francese per il 60% e italiana per il 40%, per un totale di 952.084 litri." (in *Ecomafia 2010. Le storie e i numeri della criminalità ambientale*, Milano, Edizioni Ambiente, 2010, pp. 335-336).

<sup>429</sup> Come rivela F. BARBAGALLO, i clan camorristi "sistema enormi depositi nei luoghi strategici di diversi continenti, aprono eleganti negozi nelle principali città e spediscono in tutto il mondo i migliori prodotti dell'abbigliamento italiano forniti dei più famosi marchi, rigorosamente contraffatti. Il successo non poteva essere più clamoroso. In Europa, nelle due Americhe, in Australia, in Cina si poteva comprare l'alta moda italiana a basso prezzo. La merce era sempre di qualità, era identica a quella commercializzata dai grandi marchi. Solo i marchi erano contraffatti. Ma i clienti, sempre soddisfatti degli acquisti, lo ignoravano. Non potevano invece ignorarlo le ditte famose (Valentino, Armani, Versace, Ferré)." (*Storia della camorra*, cit., p. 218).



trapani del marchio tedesco Bosch<sup>430</sup>) incassare tantissimi soldi in danno ai proprietari dei marchi e allo Stato. Un altro settore prossimo è quello della *contraffazione di prodotti di bellezza e di trucchi*, un'attività a cui si dedicano alcuni clan criminali che costituisce un affare illegale molto remunerativo<sup>431</sup>.

### II.5.3. Altri settori illegali: il gioco d'azzardo, le "ecomafie" e la cybercriminalità

Oltre ai traffici e alle contraffazioni, si osserva pure la presenza della criminalità organizzata nelle attività di svago e di sport, come il *calcio*, l'attività sportiva più popolare al mondo (e per questo motivo porta un enorme consenso a chi è in grado di condurre le squadre più importanti)<sup>432</sup>, che si è trasformata in un business estremamente redditizio e un proficuo canale di riciclaggio di denaro sporco per i clan criminali<sup>433</sup>, i quali controllano le scommesse *on line* e truccano i risultati delle partite da una parte all'altra del globo<sup>434</sup>.

---

<sup>430</sup> F. BARBAGALLO racconta ancora l'episodio della contraffazione dei trapani Bosch dai camorristi: "Il clan Giuliano e quelli di Secondigliano finanziarono quindi, e protessero, il commercio europeo dei trapani Bosch, che di falso avevano solo il marchio, essendo nel resto perfettamente identici a quelli lecitamente marchiati. Fu poi necessario uno specifico accordo tra Vincenzo e Maria Licciardi ed Eduardo Contini da una parte, e Paolo Di Lauro dall'altra, per regolamentare la spartizione dei profitti assicurati dal grande successo conseguito negli Stati Uniti dalla vendita dei trapani Bosch col marchio falsificato. Insieme ai trapani, con gli stessi sistemi, vennero commercializzati dai clan di Secondigliano altri utensili, molto richiesti, di marchi famosi quali Hammer e Hilti: martelli, pneumatici, seghe flex, smerigliatrici, levigatrici." (*Storia della camorra*, cit., p. 219).

<sup>431</sup> Come narra E. FITTIPALDI, "tra trousse e mascara anche la criminalità si sguazza che è una bellezza. È pazzesco il valore aggiunto che i trucchi, soprattutto se falsi e contraffatti, portano in dote. All'inizio del 2009 nel foggiano sono stati trovati 130.000 barattoli di trucchi con etichette non conformi alla legge, e due mesi prima, qualche centinaio di chilometri più a sud, Vito Rocco e Luigi Cinefra, insieme a due complici, sono stati arrestati dagli agenti del Corpo forestale per aver trasformato quantità industriali di scarti animali in cosmetici, integratori alimentari e fertilizzanti. Sottoprodotti di origini animali ad alto rischio infettivo, scriveva l'Ansa, che venivano classificati a basso rischio per essere poi usati per concimi e fertilizzanti invece di finire in discariche autorizzate." (*Così ci uccidono. Storie, affari e segreti dell'Italia dei veleni*, cit., pp. 152-153).

<sup>432</sup> Come sottolineano R. CANTONE-G. DI FEO, rispetto al business del calcio, "la questione principale è sempre il consenso. La criminalità sa che il calcio è lo strumento migliore per costruire un legame con la popolazione (...) E anche le mafie cercano nel calcio un doppio risultato. Lo usano per creare un fortissimo rapporto con la città e con i suoi abitanti, perché in alcuni centri del Sud il pallone è l'unica realtà di svago, la sola in torno a cui si ritrovi l'intera cittadinanza. E poi perché il calcio permette di aprire le porte delle istituzioni e intrecciare con il pretesto del pallone tutta una serie di contatti con le autorità." (*I Gattopardi. Uomini d'onore e colletti bianchi: la metamorfosi delle mafie nell'Italia di oggi*, Milano, Mondadori, 2010, p. 74).

<sup>433</sup> Cfr. D. POTO, *Le mafie nel pallone. Storia dell'illegalità diffusa nel gioco più truccato del mondo*, Torino, Gruppo Abele, 2010.

<sup>434</sup> Come ben afferma P. ROMANI, rispetto al rapporto tra criminalità organizzata e calcio, "il giro d'affari mondiale delle scommesse illecite, secondo l'Interpol, ammonterebbe a novanta miliardi di euro all'anno, qualcosa come duecento cinquanta milioni di euro al giorno. Nel corso dei primi anni Duemila, una serie di inchieste sul fenomeno delle scommesse illecite sono state avviate in diversi Paesi del mondo, tra cui Germania, Svizzera, Grecia, Israele e Turchia. Nel 2007, il settimanale tedesco 'Der Spiegel' pubblicò la notizia che l'Uefa aveva consegnato un voluminoso dossier all'Interpol nel quale erano documentati i sospetti di infiltrazioni criminali in ventisei partite, tra Champions League, Coppa Uefa e Intertoto, che coinvolgevano squadre della Bulgaria, Georgia, Serbia, Croazia, Estonia, Lituania e Lettonia. Secondo l'Uefa, il terminale delle scommesse

Anche i giochi d'azzardo illegali e le scommesse clandestine vengono controllati da diversi clan criminali nel mondo, come la Camorra<sup>435</sup>, la 'Ndrangheta, Cosa nostra, la Yakuza<sup>436</sup> e le Triadi cinesi<sup>437</sup>. I rapporti tra i giochi d'azzardo illegali e la criminalità organizzata sono così intensi<sup>438</sup>, soprattutto a causa del lavaggio di denaro sporco, che in molti paesi i clan criminali gestiscono questa attività direttamente, con guadagni ingenti: oltre le macchine truccate, che accettano la puntata, ma non permettono di vincere se non raramente, si guadagna sia sull'affitto della macchinetta da gioco, o dell'attrezzatura, sia con un'imposta percentuale sulle vincite, o ancora con l'imposizione del pizzo nei confronti dei gestori dei locali che acconsentono il gioco illegale<sup>439</sup>. Si deve sottolineare anche che il gioco d'azzardo porta direttamente al prestito a tassi usurari, un'altra attività in cui si sono specializzati i clan criminali.

Ci sono ancora le cosiddette "ecomafie", cioè le attività delle organizzazioni criminali che arrecano danno all'ambiente, come per esempio l'abusivismo edilizio, lo smaltimento illegale di rifiuti, traffici di fauna viva e il racket degli animali (che comprende, tra gli altri, corse clandestine di cavalli, combattimento tra cani, e macellazione clandestina). In molte regioni del mondo, le importanti politiche pubbliche predisposte per combattere l'inquinamento, come per esempio lo smaltimento dei rifiuti domestici e gli appalti per la costruzione di infrastrutture per lo sfruttamento di energie pulite<sup>440</sup>, come quella eolica<sup>441</sup> e la fotovoltaica,

---

clandestine era in Asia dove, nell'ottobre del 2007, l'Interpol arrestò più di centottanta persone, in sette diversi Paesi, con l'accusa di aver compiuto operazioni illegali su partite di livello internazionale. A essere chiamate in causa sono state le Triadi Cinesi, organizzazioni mafiose con basi a Macao, Taiwan e Hong Kong." (*Calcio criminale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012, pp. 207-208).

<sup>435</sup> Come afferma T. BEHAN, il controllo dei giochi d'azzardo illeciti e delle scommesse clandestine "per la camorra rappresenta non solo profitti, ma anche un mezzo per riciclare il denaro ricavato dalla droga, quando vengono effettuati i pagamenti. Inoltre, la liquidazione piena e sollecita di grandi vincite aumenta in modo considerevole" (la popolarità e il prestigio di un clan locale. A Napoli, il centro più importante per il gioco illegale in tutta la Campania, si calcola che il volume d'affari settimanale raggiunga ormai diversi milioni di euro." (*Il libro che la camorra non ti farebbe mai leggere. Ritratto di un Paese in ostaggio della criminalità organizzata*, Roma, Newton Compton, 2009, p. 139).

<sup>436</sup> S. CALVANI-M. ALBERTAZZI, affermano che "secondo la rivista inglese 'The Economist', la Yakuza giapponese guadagna 21 miliardi di dollari l'anno dai giochi d'azzardo illegali." (*Saccheggio mondiale. Le nuove "Pagine Gialle" del crimine globale*, cit., p. 147).

<sup>437</sup> Cfr. A. RIERA, *La mafia china. Las triadas, sociedades secretas*, cit. p. 169.

<sup>438</sup> Come hanno sottolineato S. CALVANI-M. ALBERTAZZI, "il volume di affari che ruota intorno al gioco d'azzardo illegale è di dimensioni spaventose: solo negli Stati Uniti il business del gioco d'azzardo illegale fa girare più di 130 miliardi di dollari all'anno. (...) In Italia il gioco d'azzardo prospera grazie al coinvolgimento delle cosche mafiose. Se i guadagni per l'erario derivanti dal gioco d'azzardo legale arrivano a coprire il 7% circa delle entrate (il gioco italiano costituisce il 95% del mercato legale globale), il gioco illegale arriva a movimentare fino a 80 miliardi di euro ogni anno." (*Saccheggio mondiale. Le nuove "Pagine Gialle" del crimine globale*, cit., p. 147).

<sup>439</sup> In questo senso, S. CALVANI-M. ALBERTAZZI, *Saccheggio mondiale. Le nuove "Pagine Gialle" del crimine globale*, cit., p. 146.

<sup>440</sup> Si veda sul tema, C. CARDELLA, *Energie pulite ed economie sporche: nuovi scenari dell'ecomafia*, in A. DINO (a cura di), *Criminalità dei potenti e metodo mafioso*, Milano, Mimesis, 2009, p. 311 s.

sono in mano ai clan criminali, grazie alla loro infiltrazione nella politica e nelle istituzioni. E si sa perfettamente che la lotta contro l'inquinamento richiede dei costi che le organizzazioni criminali non sono disposti a pagare. È molto nota la vicenda dello smaltimento dei rifiuti a Napoli, attività esplicitamente controllata dai clan camorristi<sup>442</sup>, i quali incassano immensi guadagni<sup>443</sup>.

Le organizzazioni criminali sfruttano ancora le potenzialità di Internet per commettere numerosi reati. Si tratta della cosiddetta *cybercriminalità*<sup>444</sup>, attraverso la quale molti clan criminali, come per esempio quelli rumeni<sup>445</sup>, le Triadi cinesi<sup>446</sup>, la Yakuza, la Camorra, la Maffya turca e la mafia russa, realizzano *on line* diversi reati come frodi bancarie, il racket, furti di dati personali (il *phishing*), la pedofilia, la prostituzione<sup>447</sup>, e utilizzano l'Internet anche per lo spaccio di sostanze stupefacenti e farmaci contraffatti consegnati a domicilio<sup>448</sup>.

---

<sup>441</sup> Cfr. B. DE STEFANO, *L'Italia del pizzo e delle mazzette. Tra corruzione e violenza, la fotografia di un paese ostaggio della criminalità organizzata*, cit., p. 367. Si veda ancora l'articolo di Fabrizio Gatti intitolato *Venti di mafia* che è uscito sul settimanale di politica, cultura ed economia *L'Espresso*, rivelando come il business dell'energia eolica è in mano ai clan criminali italiani (consultabile sul sito internet <http://espresso.repubblica.it/dettaglio/vento-di-mafia/2126091/0>).

<sup>442</sup> Si veda, in questo senso, tra gli altri, T. BEHAN, *Il libro che la camorra non ti farebbe mai leggere. Ritratto di un Paese in ostaggio della criminalità organizzata*, cit., p. 225; C. CARDELLA, *Emergenza rifiuti e mafia*, in AA. VV., *Criminal network. Politica, amministrazione, ambiente e mercato nelle trame della mafia*, Milano Franco Angeli, 2011, p. 94; R. SAVIANO, *Vieni via con me*, Milano, Feltrinelli, 2010, p. 97 s.

<sup>443</sup> Come afferma V. CHIANESE, la Camorra, "prima ha guadagnato scavando illegalmente le cave, poi riempiendole con i rifiuti pericolosi, infine coprendole con le case. La devastazione del territorio è stata possibile grazie a connivenze di politici e imprenditori. I primi hanno autorizzato i transiti dei mezzi e anche lo sversamento in discariche illegali, i secondi hanno trovato conveniente smaltire rifiuti tossico-nocivi a prezzi notevolmente inferiori a quelli che avrebbero dovuto invece pagare. Un intreccio criminoso che ha permesso alla camorra, compresa quella dei cosiddetti "colletti bianchi" di costruire una notevole attività imprenditoriale, con un fatturato minimo di due miliardi e mezzo di euro all'anno" (*Rifiuti e Camorra: ecco le discariche gestite dai clan*, disponibile sul sito internet [http://campania.peacelink.net/rifiuti/articles/art\\_202.html](http://campania.peacelink.net/rifiuti/articles/art_202.html))

<sup>444</sup> Si veda sul tema M. QUEMENER, *Cybercriminalité: état des lieux et préconisation*, in C. CUTAJAR (sous la direction de), *Garantir que le crime ne pais pas. Stratégie pour enrayer le développement des marchés criminels*, Strasbourg, Presses Univesitaires de Strasbourg, 2010.

<sup>445</sup> Sottolinea A. MUSCI, relativamente alle attività svolte dai clan criminali rumeni, che "al primo posto della lista delle attività illecite si collocano, comunque, i reati informatici (clonazioni di pin allo sportello bancomat, furto di pos nei negozi ecc.). Del resto, è noto che alcuni dei migliori hacker del mondo parlino rumeno." (*Tutte le mafie del mondo. Una mappa della criminalità organizzata nell'epoca della globalizzazione*, cit., p. 144).

<sup>446</sup> In questo senso, I. S. K. CHUI, *Cyber-crime and e-business in China: a risk perception perspective*, in R. BROADHURST-P. GRABOSKY (edited by), *Cyber-crime. The challenge in Asia*, Hong Kong, Hong Kong Press, 2005, p. 79 s.

<sup>447</sup> Come rivela M. NAÍM "le moderne aste degli schiavi sono elettroniche: gli sfruttatori locali possono esaminare su Internet e acquistare via e-mail donne e ragazze da mercanti all'ingrosso di altri paesi, e i clienti possono ordinare per la stessa via la prostituta che preferiscono." (*Illecito*, cit., p. 28).

<sup>448</sup> Sullo spaccio di droga *on line*, sottolinea L. ABATE afferma: "Le bancarelle dello spaccio si sono trasferite nelle bacheche di Facebook: con un codice, i clienti possono ordinare cocaina e farsela consegnare a domicilio. Hanno persino inventato pagine divise a seconda della zona, per garantire acquisti rapidi e sicuri, evitando i presidi delle forze dell'ordine. Anche i posti di blocco o la presenza di agenti in borghese venivano subito segnalati, in modo da vanificare gli appostamenti degli investigatori." (*Faceboss*, in *L'Espresso*, n. 39, anno LVIII, 27 settembre 2012, p. 40). Sul tema, M. NAÍM afferma ancora che nel 2005 la Drug Enforcement Administration (DEA) ha annunciato la chiusura di una rete di 200 siti web con base in Stati Uniti, Costa Rica,

Ovviamente i profitti incassati dalle organizzazioni criminali con la *cybercriminalità* sono ovviamente ingenti<sup>449</sup>, così com'è enorme il danno causato a livello transnazionale agli utenti della rete.

#### **II.5.4. Gli investimenti nell'economia legale e il riciclaggio di denaro sporco**

L'attività fondamentale per tutti i clan criminali è il riciclaggio dei capitali illeciti<sup>450</sup>, non essendo, infatti, sbagliato affermare che la criminalità organizzata non sopravvive senza il riciclaggio. Dopo aver accumulato grandi quantità di denaro attraverso le più svariate attività criminali, le organizzazioni investono parte di queste risorse nel mantenimento della struttura associativa e nella riproduzione degli affari illegali. L'altra parte di quei capitali però viene ripulita o riciclata tramite l'investimento nei normali circuiti finanziari, realizzando un'integrazione con la finanza e con l'economia legali<sup>451</sup>.

I canali attraverso i quali viene lavato il denaro sporco sono i più ingegnosi e diversificati, e l'Internet ha portato un grande contributo al riciclaggio: l'alta velocità e la portata globale delle transazioni hanno reso comune la pratica di manipolare i conti, costituire società di comodo e veicolare fondi attraverso un labirinto di intermediari<sup>452</sup>. Uno dei canali di riciclaggio sono le agenzie *Money Transfer*, gli sportelli attraverso i quali gli stranieri, inviano denaro all'estero: sul territorio nazionale rimangono i soldi puliti degli stranieri; fuori dai confini si volatilizzano i soldi sporchi delle organizzazioni criminali<sup>453</sup>. Anche i cosiddetti paradisi fiscali, come la Repubblica di Nauru, le isole Cayman, il Principato di Monaco, il Liechtenstein, il Principato di Andorra e le Isole Marshall<sup>454</sup>, sono decisivi per riciclare e

---

Canada e Australia, per la vendita di anfetamine e altri farmaci prodotti in India e spediti illegalmente in tutto il mondo (*Illecito*, cit., p. 28).

<sup>449</sup> S. CALVANI-M. ALBERTAZZI sottolineano che "i casi indagati di *phishing* negli Stati Uniti nel 2009 sono stati 49.000. Ci sono poi dozzine di altri crimini che usano Internet. Nel 2007 sono stati denunciati alle autorità 219.553 atti criminali che hanno usato Internet, con perdite denunciate pari a un totale di 239 milioni di dollari e circa 680 dollari in media per ogni denuncia. Le Nazioni Unite hanno stimato il giro di cybercrimini attorno a 1 miliardo di dollari l'anno." (*Saccheggio mondiale. Le nuove "Pagine Gialle" del crimine globale*, cit., p. 157).

<sup>450</sup> Cfr. M. L. CESONI-K. VON ZWEHL, *La Suisse, ou l'incrimination de l'organisation criminelle comme protection de la place financière*, cit., p. 53.

<sup>451</sup> Nel senso del testo, R. SCIARRONE, *Mafie vecchie, mafie nuove*, cit., pp. 37-38.

<sup>452</sup> Cfr. M. NAÍM, *Illecito*, p. 19.

<sup>453</sup> F. FORGIONE, *Ndrangheta. Boss, luoghi e affari della mafia più potente al mondo. La relazione della Commissione Parlamentare Antimafia*, cit., p. 251.

<sup>454</sup> Oltre ai già menzionati, sottolinea M. NAÍM: "Fra gli altri paradisi del mondo offshore ci sono Bahamas, Bahrein, Cipro, Malta, le Antille Olandesi, Grenada, Antigua, le Seychelles, ma anche regioni autonome come Madeira, e aree reali o virtuali definite alla bisogna, come l'isola di Labuan in Malaysia e la Bangkok International Banking Facility" (*Illecito*, cit., p. 155).

immettere nei circuiti finanziari regolari le risorse ricavate dalle innumerevoli attività illecite svolte dai clan criminali<sup>455</sup>.

Tra gli investimenti nell'economia legale realizzati dalle organizzazioni criminali, non solo nei loro paesi di origine ma anche all'estero, c'è un'evidente predilezione per il settore terziario<sup>456</sup>, come per esempio il commercio, il settore del divertimento e del tempo libero, le forniture come il controllo dei supermercati<sup>457</sup> e dei mercati ortofrutticoli e ittici<sup>458</sup> e della distribuzione di olio e di benzina, l'edilizia e l'acquisto di immobili per le attività ricreative e di restaurazione. Si deve rilevare, però, che per i clan criminali risulta vantaggioso anche un investimento improduttivo e in perdita, fino ad una percentuale dal 30 al 40%, che è la percentuale richiesta dagli intermediari finanziari per il riciclaggio del capitale sporco nel sistema finanziario<sup>459</sup>.

Dopo questo riepilogo su molti settori in cui operano le organizzazioni criminali, non è affatto difficile riconoscere che il problema della loro infiltrazione nel tessuto economico, sociale e politico ha raggiunto odiernamente una dimensione planetaria. La constatazione che sembra più evidente, però, è la potenzialità dannosa delle loro attività, le quali implicano altrettante violazioni e offese ai più svariati diritti fondamentali delle persone, innalzando la criminalità organizzata, di conseguenza, a una delle più grandiose minacce alle odierne democrazie costituzionali.

---

<sup>455</sup> Cfr. A. MUSCI, *Tutte le mafie del mondo. Una mappa della criminalità organizzata nell'epoca della globalizzazione*, Viterbo, Stampa Alternativa/Nuovi Equilibri, 2011, p. 11; J. ZIEGLER, *La privatizzazione del mondo. Predoni, predatori e mercato globale*, trad. italiana di Monica Fiorini, Milano, Il Saggiatore, 2010, p. 139.

<sup>456</sup> In questo senso, E. CICONTE-F. FORGIONE-I. SALES, *Le ragioni di un successo*, in E. CICONTE-F. FORGIONE-I. SALES (a cura di), *Atlante delle mafie. Storia, economia, società, cultura*, Volume primo, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012, p. 53.

<sup>457</sup> Il rapporto del 2010 dell'Osservatorio Nazionale Ambiente e Legalità di Legambiente, ci mostra come certi supermercati sono in mano a *Cosa nostra*: "E poi ci sono i supermercati a marchio Despar di mezza Sicilia che ci riportano al trio Grigoli-Messina-Denaro. [...] E se a Trapani e ad Agrigento sono sotto il dominio dell'imprenditore di Castelvetrano, i negozi a marchio Despar in Sicilia orientale sono targati Sebastiano Scuto, il re dei supermercati, con 40 punti di vendita a Palermo, Catania, Caltanissetta, Enna, Siracusa e Ragusa. Dopo quasi un decennio d'indagini e processi, poche settimane fa è arrivata la condanna: 4 anni e 8 mesi di carcere per associazione mafiosa e confisca dei beni che sono sotto sequestro dal 2001. Scuto ha sempre dichiarato di essere vittima, e non complice, di *Cosa nostra*." (*Ecomafia 2010. Le storie e i numeri della criminalità ambientale*, cit., p. 321).

<sup>458</sup> Come sottolinea B. DE STEFANO, "il settore ittico in diverse zone del Sud è controllato direttamente dalle cosche. Il perché è facile da spiegare: il fatturato che gira attorno a saraghi, calamari e aragoste è di oltre due miliardi di euro l'anno." (*L'Italia del pizzo e delle mazzette. Tra corruzione e violenza, la fotografia di un paese ostaggio della criminalità organizzata*, cit., p. 323).

<sup>459</sup> P. GRASSO, *Introduzione*, in *Ecomafia 2010. Le storie e i numeri della criminalità ambientale*, Milano, Edizioni Ambiente, 2010, p.15.

## II.6. La criminalità organizzata come minaccia alle dimensioni formale e sostanziale della democrazia.

Nelle società globalizzate e mediatizzate, individuare le minacce reali non è certamente un esercizio facile. Non vi è dubbio, però, che la criminalità organizzata rappresenta uno dei grandi pericoli mondiali, accanto agli ormai irreversibili danni ambientali su scala mondiale e al terrorismo<sup>460</sup>. Questo pericolo, tuttavia, non è indirizzato ai singoli Stati, a dispetto dell'attuale esistenza sulla scena mondiale dei cosiddetti "narcostati" (tra i quali, il Myanmar e l'Afghanistan) o delle *criminocrazie*<sup>461</sup> o "stati mafia" (come per esempio il Kosovo e la Corea del Nord). Al contrario del terrorismo, i clan criminali non vogliono sostituirsi agli Stati, nemmeno auspicano la loro sparizione. Anzi, hanno lo scopo di indebolirli con la finalità di stabilire con essi una relazione parassitaria. La grande minaccia, dunque, come si cercherà di dimostrare, è propriamente al regime democratico e alle sue istituzioni. Questo pericolo, tuttavia, di solito viene trascurato dai teorici della democrazia, i quali spesso non considerano quest'argomento come prioritario ma spesso come indegno di scientificità<sup>462</sup>, il quale viene trattato soltanto da coloro che si occupano del fenomeno della criminalità organizzata.

Esiste, infatti, un duplice rapporto tra la criminalità organizzata e la democrazia, avendo ciascuno di questi rapporti un protagonista distinto. Il primo, avendo come figura di spicco il proprio regime democratico, e che si può chiamare *permissivo*, consiste nel fatto, per quanto possa sembrare paradossale, che la democrazia sia predisposta ad acconsentire l'esistenza della criminalità organizzata. Infatti, l'espansione dell'ideale democratico<sup>463</sup> porta come conseguenza la ricerca a tutti i costi del consenso elettorale. E questa sfrenata ricerca finisce

---

<sup>460</sup> R. KAPUŚCINSKI colloca al quinto posto tra i sei principali pericoli incombenti sul mondo "le bande criminali organizzate in cartelli che contrabbandano droga, armi, uomini e che ne fanno commercio su vasta scala. Il terrorismo occupa solo il sesto posto." (*Nel turbine della storia. Riflessioni sul XXI secolo*, trad. italiana di Vera Verdiani, Milano, Feltrinelli, 2011, p. 162).

<sup>461</sup> R. SCARPINATO fa riferimento alle criminocrazie come stai governati "da *élite* criminali che hanno conquistato il potere ed hanno dato avvio a quello che viene definito un capitalismo autoritario che a volte prende le forme dello Stato mafia, a volte quello di un sultanato." (*Stati mafia e sistemi criminali*, in A. DINO (a cura di), *Poteri criminali e crisi della democrazia*, Milano-Udine, Mimesis, 2011, p. 53).

<sup>462</sup> Come afferma J.-F. GAYRAUD, "l'indifferenza nei confronti dell'analisi dei fenomeni criminali è in sé un argomento di studio utile a rilevare non tanto le trame o i complotti, quanto l'incomprensione e ancor più spesso quell'avversione arrogante verso un tema (quello del crimine) considerato di basso livello (sul piano intellettuale)" (*Divorati dalla mafia. Geopolitica del terrorismo mafioso* cit., p. 16).

<sup>463</sup> Già lo avvertiva N. BOBBIO: "Sappiamo per esperienza che nel momento stesso in cui la democrazia si espande rischi di corrompersi, perché si trova continuamente di fronte ad ostacoli non previsti che deve superare senza alterare la propria natura, ed è costretta ad adattarsi continuamente all'invenzione di nuovi mezzi di comunicazione e di formazione della pubblica opinione, che possono essere usati tanto per infonderle nuova vita come per mortificarla" (*Il futuro della democrazia*, cit., p. IX).

per creare un ambiente che favorisce, a volte in maniera migliore degli altri, l'esistenza della criminalità organizzata<sup>464</sup>. Le democrazie, soprattutto quando deboli, non si sottraggono alle regole del mercato, e permettono la creazione di una piazza commerciale per un "bene" che non dovrebbe mai essere messo in negoziazione, cioè il voto. E questo è un "bene" che la criminalità organizzata non ha lasciato mai sfuggire al suo controllo, cercando di ottenerlo con qualunque mezzo<sup>465</sup>. E questo non è un fenomeno recente. In Italia, per esempio, nel 1869, le elezioni amministrative di Reggio Calabria furono annullate e si dovettero rifare. La motivazione dell'annullamento fu che l'attiva presenza in campagna elettorale e durante le votazioni di elementi mafiosi aveva condizionato il risultato delle elezioni<sup>466</sup>.

Le organizzazioni criminali, sempre alla ricerca del consenso, usano la propria influenza per controllare e remunerare chi promette di vendere la propria preferenza elettorale. In questa maniera, i clan criminali o candidano i loro uomini<sup>467</sup> oppure gli uomini della politica gli procurano, perché sanno che i clan controllano i voti<sup>468</sup>. I clan, di norma, non forniscono voti

---

<sup>464</sup> In questo senso, precisa l'osservazione di D. GAMBETTA: "El segundo mecanismo, parcialmente no intencionado, que explica la supervivencia de la Mafia, tiene que ver con el Estado democrático, que si bien es hostil a un poder alternativo como la Mafia, también tiene que contar con su capacidad para movilizar votos" (*La Mafia: el precio de la desconfianza*, trad. spagnola di Fernando Aguiar, in A. DE TOCQUEVILLE-G. MOSCA-L. FRANCHETTI, *Los orígenes de la Máfia*, Madrid, Capitán Swing, 2009, p. 24).

<sup>465</sup> Come ben sottolinea E. HOBBSAWM, riferendosi alle origini della mafia nell'Ottocento, questa "podía traer mayorías seguras a cualquier gobierno que fuese lo bastante generoso en materia de suborno o de concesiones con los caciques locales capaces de garantizar el triunfo electoral. Para la mafia eso era cosa de niños. Sus candidatos salían siempre elegidos, y en sus verdaderos bastiones lo eran por la casi unanimidad del sufragio" (*La Mafia*, cit., p. 62).

<sup>466</sup> Sull'episodio sottolinea F. FORGIONE: "In quelle giornate si erano registrati anche fatti di sangue. Tra le altre persone colpite, anche un medico, sfregiato al volto in pieno giorno. Il fatto, per quei tempi era enorme e aveva suscitato scalpore e scandalo nell'opinione pubblica. Il prefetto di Reggio Calabria, che si era recato personalmente dalla vittima per verificare le circostanze dell'accaduto, era convinto, come scrisse in una relazione, che «lo sfregio» fosse stato «per grane elettorali». I giornali locali scrissero apertamente di mafiosi che giravano impunemente per le vie della città e denunciarono il fatto che i partiti fossero «obbligati a far transazioni con gente di equivoca rispettabilità.» Siamo nel lontanissimo 1869, potremmo essere ai nostri giorni." (*Ndrangheta. Boss, luoghi e affari della mafia più potente al mondo. La relazione della Commissione Parlamentare Antimafia*, cit., p. 31).

<sup>467</sup> Sulle elezioni degli uomini della mafia, Antonino Calderone, un famoso pentito di Cosa nostra, ha affermato: "Solo negli ultimi tempi, dopo il 1970-75, Cosa Nostra ha iniziato a capire l'importanza di avere uomini d'onore nella politica, di mandare lei stessa, con i suoi voti, i propri rappresentanti. Gente a cui non bisogna andare a chiedere niente, perché sanno già quello che devono fare. Gente che fa direttamente gli interessi della mafia, della famiglia a cui appartiene, e che può essere candidata alle elezioni comunali e regionali, e perfino al Parlamento nazionale. Io quest'idea l'ho avuta prima di tutti. Verso la fine degli anni sessanta, o l'inizio degli anni settanta, avevo avuto l'intenzione di candidarmi al consiglio regionali per il Partito repubblicano. Ero sicuro di riuscire a essere eletto perché il Pri era un piccolo partito, che potevamo controllare meglio. Ne parlai anche a mio fratello, ma poi non se fece nulla perché in realtà non c'era molto spazio, dentro di me, per la politica. Avevo solo Cosa Nostra nella testa. Non pensavo ad altro che a questo." (P. ARLACCHI, *Gli uomini del disonore. La mafia siciliana nella vita del grande pentito Antonino Calderone*, cit., p. 183).

<sup>468</sup> Su questo rapporto tra gli uomini della politica e le organizzazioni criminali, Antonino Calderone ha ancora affermato: "Gli uomini politici sono sempre venuti a cercarci perché disponiamo di tanti, tantissimi voti. Per avere un'idea di quanto conti la mafia nelle elezioni basta pensare alla famiglia di Santa Maria del Gesù, una famiglia di 200 elementi validi: una forza d'urto terrificante, soprattutto se si tiene presente che ogni uomo d'onore, tra amici e parenti, può disporre di altre 40-50 persone. Gli uomini d'onore in provincia di Palermo

ai politici in cambio diretto di soldi, perché l'interesse dei primi consiste nell'averne a disposizione, per ogni necessità, gli uomini politici<sup>469</sup>. Questi, a sua volta, restituiscono il favore indirizzando verso i gruppi criminali le risorse che controllano, come per esempio i più diversi appalti pubblici, forniture e assunzioni di personale. Questo scambio di favori fra criminalità e politica, dunque, è profondamente destabilizzante per la democrazia, soprattutto perché viola il principio di uguaglianza tra i cittadini quanto all'allocazione e distribuzioni di risorse destinate alla soddisfazione dei diritti sociali<sup>470</sup>. Per i politici, talvolta è più conveniente assicurarsi il sostegno della criminalità organizzata che l'alternativa di competere lealmente con gli altri politici (anche questi spesso collusi con la malavita) alle elezioni. Chi paga il prezzo di quest'anomalia, però, sono i cittadini, che devono sopportare prezzi gonfiati, rappresentanti disonesti e vivere in un ambiente pervaso dalla violenza<sup>471</sup>.

Sia con le loro attività illecite che con gli investimenti nell'economia lecita destinati a ripulire il denaro sporco, i clan criminali funzionano come i grandi datori di lavoro, soprattutto nelle aree più impoverite. Infatti, quando l'economia legale è esigua e lo Stato è troppo debole per offrire ai cittadini opportunità consistenti e appetibili, la maggior parte di essi accetta la violenza e l'illegalità dei clan criminali, considerandole un mezzo di sopravvivenza e un canale per l'ottenimento di un ruolo sociale, molto difficile di conquistare per altre vie<sup>472</sup>. E non vi è dubbio che chi è in grado di offrire opportunità e lavoro ottiene facilmente il consenso elettorale.

Se le organizzazioni criminali hanno qualche pregiudizio nei confronti dei regimi dittatoriali o del comunismo<sup>473</sup>, prediligendo il regime democratico<sup>474</sup>, questo ovviamente non

---

sono tra 1500 e 2000. Moltiplicati per 50 otterrete un bel pacco di 75-100 000 voti da orientare verso partiti e candidati amici." (P. ARLACCHI, *Gli uomini del disonore. La mafia siciliana nella vita del grande pentito Antonino Calderone*, cit., pp. 182-183).

<sup>469</sup> Cfr. U. DI GIROLAMO, *Mafia, politica, pubblica amministrazione. È possibile sradicare il fenomeno mafioso d'Italia?*, cit., p. 72.

<sup>470</sup> Afferma, in questo senso, P. LASCUMES che "le développement des organisations politiques s'est souvent appuyé sur des groupes (électoraux, économiques) et sur des échanges de service. Ces pratiques «officieuses» sont considérées comme un facteur de déstabilisation de la démocratie, dans la mesure où elles introduisent une rupture avec le principe d'égalité entre citoyens et qu'elles conduisent à une allocation discrétionnaire des ressources." (*Une démocratie corrompible, Arrangements, favoritisme et conflits d'intérêts*, Paris, Seuil-La République des Idées, 2011, p. 22).

<sup>471</sup> Cfr. F. VARESE, *Mafie in movimento. Come il crimine organizzato conquista nuovi territori*, cit., p. 269.

<sup>472</sup> In questo senso, U. SANTINO, *Breve storia della mafia e dell'antimafia*, cit., p. 54.

<sup>473</sup> Tommaso Buscetta, uno dei famosi pentiti di *Cosa nostra*, ha rilevato: "Il nostro rapporto con la politica era un matrimonio di convenienza. Ma c'erano anche posizioni di principio realmente serie e condivise, come l'anticomunismo. [...] Non accettavamo nelle nostre file elementi comunisti o che avessero parenti comunisti. Ma non lottavamo contro i comunisti, in quanto, in base al principio che il mafioso non ha colore, non esercitavamo pressioni contro chi aveva deciso di votare per loro. Il mafioso non è un animale politico. Lo



si verifica a causa di una scelta filosofica, ma in ragione delle occasioni che gli vengono offerte da questo tipo di regime, come la libertà di stampa, la libertà di impresa, il rispetto del diritto di difesa nel processo penale e soprattutto il suffragio universale<sup>475</sup>. Tutti questi sono valori carissimi al regime democratico che, però, quando vengono indeboliti, la criminalità organizzata è pronta a farne uso per raggiungere i suoi obiettivi economici e di potere.

L'esistenza del regime democratico logicamente non impone la presenza della criminalità organizzata, ma soprattutto se indebolito, la favorisce. Ovviamente il mercato dei voti esiste anche nei territori non controllati dai clan criminali<sup>476</sup>, e non c'è, infatti, alcun determinismo, né nessuna legge oggettiva che attribuisce alla sola esistenza della democrazia la presenza della criminalità organizzata. Tuttavia l'inficiamento del regime democratico porta con sé il *rischio* dell'insediamento delle organizzazioni criminali, quando si vive in un regime in cui tutti possono votare ed essere votati<sup>477</sup>. La democrazia pertanto è come un corpo sano che, a bassa immunità, diventa un ottimo terreno di coltura per il virus della criminalità organizzata.

Le dittature e i governi autoritari invece non tollerano la concorrenza sugli aspetti politici ed economici dei poteri criminali, e non ammettono perdere il monopolio della violenza. Non aprendosi al "rischio" del voto e della libera scelta dalla parte dei cittadini, le dittature non offrono alla criminalità organizzata il terreno ideale all'insediamento della criminalità organizzata. Questo si è verificato in parte, in Italia, ai tempi del fascismo, quando le attività delle organizzazioni criminali, soprattutto della mafia siciliana, sono state visibilmente

---

definirei un "democratico neutrale", perché è contro ogni forma di dittatura, ma senza impegno di partito" (in P. ARLACCHI, *Addio Cosa nostra. I segreti della mafia nella confessione di Tommaso Buscetta*, cit., pp. 102-104).

<sup>474</sup> Un altro pentito di Cosa Nostra, Antonino Calderone, ha affermato: "Cosa Nostra ha sempre avversato il Partito comunista e le sinistre. È contraria a tutta la sinistra, anche ai socialisti di Craxi, ma non ai socialdemocratici. Quelli si possono votare e li abbiamo votati tante volte. Neppure i fascisti ci piacevano, anche se c'erano deputati del Movimento sociale che facevano gli avvocati e difendevano gente di Cosa Nostra. Fino a quando sono stato a Catania le istruzioni erano di votare solo per i partiti di centro, i partiti «democratici». Non c'è bisogno di tante spiegazioni, perché è logico: Cosa Nostra cresce finché c'è marasma. Più marasma c'è, più avanti va Cosa Nostra. Se arriva al potere un partito totalitario, Cosa Nostra è finita. E quali potevano essere i partiti totalitari? I comunisti, i socialisti, i fascisti. La Democrazia cristiana era un partito democratico, veramente democratico. Il potere lo divideva, ci si poteva andare d'accordo, si poteva... imbrogliare molto di più" (P. ARLACCHI, *Gli uomini del disonore. La mafia siciliana nella vita del grande pentito Antonino Calderone*, cit., p. 182).

<sup>475</sup> In questo senso, J.-F. GAYRAUD, *Divorati dalla mafia. Geopolitica del terrorismo mafioso*, cit., p. 160.

<sup>476</sup> L'osservazione è di D. GAMBETTA, *La mafia siciliana. Un'industria della protezione privata*, cit., p. 254.

<sup>477</sup> Ancora una volta F. SIDOTI, con riferimento alla connessione tra criminalità organizzata e democrazia, afferma: "Spiegata più volte in termini teoretici e definitivi da Gaetano Mosca, la connessione tra mafia e democrazia a Cuba sembra perfetta. Non c'era mafia nella Cuba ispanica e non c'è mafia nella Cuba comunista. C'è mafia (e che mafia!) nella Cuba democratica che sta in mezzo tra i *conquistadores* e i comunisti. Non c'è stata mafia nella Cuba predemocratica, non c'è stata mafia nella Cuba antidemocratica. C'è stata mafia soltanto nella Cuba democratica" (*Il crimine all'italiana. Una tradizione realista, garantista, mite*, cit., p. 122). Sulla criminalità organizzata a Cuba prima e dopo il regime di Fidel Castro si veda T. J. ENGLISH, *Nocturno de la Habana. Cómo la Mafia se hizo con Cuba y la acabó perdiendo*, trad. spagnola di Jordi Beltrán Ferrer, Barcelona, Debate, 2011.

indebolite<sup>478</sup> dopo la soppressione delle libertà politiche<sup>479</sup>; tuttavia *Cosa Nostra* non è stata scomparsa esattamente perché una sua parte ha aderito al nuovo regime<sup>480</sup>.

Infatti, quasi tutte le dittature o regimi autoritari hanno un rapporto molto particolare con la criminalità organizzata: o a essa si sostituiscono, cercando di annientarla, oppure, nella migliore delle ipotesi, la assorbono. Nelle democrazie, invece, la criminalità organizzata cerca di infiltrarsi nel potere politico e nelle istituzioni e di controllare in maniera monopolistica i mercati illeciti, ma non vuole confondersi con lo Stato né far saltare il sistema, esattamente perché ne ha bisogno. Preferisce rimanere invisibile, occulta, nell'ombra, in una relazione parassitaria che le permette di incassare grandi e inesauribili profitti economici e politici. Nei regimi dittatoriali, al contrario, la criminalità organizzata si traduce nella criminalità del potere in sua forma più genuina. Le dittature a lungo instaurate in Russia e in Cina ne sono un esempio. Non a caso solo dopo il crollo del comunismo, nel caso della Russia, o dell'apertura al capitalismo alla fine del XX secolo, nel caso della Cina, si è verificata una crescita esponenziale sia delle Triade cinesi<sup>481</sup> sia dell'*Organizatsya*, la

---

<sup>478</sup> F. SIDOTI, facendo riferimento a Gaetano Mosca, afferma che questo, “nel 1933, sottolineando l'enorme diminuzione dei delitti in Sicilia durante il fascismo, spiega che se non c'è democrazia, non c'è neanche mafia. In conclusione, la mafia è conseguenza perversa dell'innesto dell'arretratezza in una democrazia che non può o non vuole esercitare fino in fondo il monopolio statale della violenza.” (*Il crimine all'italiana. Una tradizione realista, garantista, mite*, cit., p. 121).

<sup>479</sup> Importanti in questo senso le osservazioni dello storico E. HOBBSAWM: “Pero al supremir las elecciones, el fascismo privó sin lugar a duda a la Mafia de su principal baza para obtener concesiones de Roma, y el movimiento de las Camisas Negras brindó a los mafiosos descontentos y aun a los postulantes a mafiosos una magnífica oportunidad de valerse del aparato estatal para suplantar a sus rivales y afincados, con lo que se intensificaron las tensiones internas de la Mafia.” (*La Mafia*, cit., p. 68).

<sup>480</sup> Precisa le osservazioni di G. TURONE quanto alla sopravvivenza della mafia siciliana ai tempi del fascismo: “Con l'avvento del regime fascista i ceti dominanti non ebbero più bisogni di ricorrere al potere extralegale della mafia, per la semplice ragione che lo Stato si impegnava ormai decisamente ed attivamente, ed in prima persona, a garantire la repressione del movimento contadino. Non per questo la mafia scomparve: infatti le spettacolari operazioni di polizia guidate dal prefetto Mori – che pure infersero duri colpi ai mafiosi, che non a caso sfuggirono in America – non scalfirono l'alta mafia dei latifondisti, parte della quale finì addirittura con l'aderire al nuovo regime, camuffandosi al punto di dare l'impressione che il fenomeno mafioso fosse definitivamente tramontato.” (*Il delitto di associazione mafiosa*, seconda edizione, Milano, Giuffrè, 2008, p. 49). Nello stesso senso, N. TRANFAGLIA, *La mafia come metodo*, Roma-Bari, Laterza, 1991, p. 10.

<sup>481</sup> A. RIERA afferma che c'è stata una rinascita delle triadi cinesi negli anni Ottanta del XX secolo, e sottolinea che “a principios de los años 90, el aumento del paso de chinos y extranjeros a través de las fronteras permite a las organizaciones mafiosas, aprovechando la apertura de la China continental, infiltrarse aún más, y multiplicar sus actividades delictivas (...) Es sólo a principios de los años 80 cuando se detecta la presencia en Shenzhen de miembros de Tríadas como la Wo On Lok (llamada también Shui Fang o Shui Fong), a 14K y la Sun Yee On. Pero llegados los 90, la entrada de más de 30 organizaciones mafiosas extranjeras son localizadas en la China continental. No sólo las Tríadas de Hong Kong, macao y Taiwán, también organizaciones mafiosas (chinas y extranjeras) de Japón, Corea del Sur, Gran Bretaña (los Dragones Chinos) y de los Estados Unidos (los Dragones Voladores, bandas de Fuzhou, etc.)” (*La mafia china. Las triadas, sociedades secretas*, Madrid, Arcopress, 2010, pp. 97-98). Ancora sul tema, F. VARESE afferma: che “un'improvvisa transizione verso la democrazia in Cina potrebbe rappresentare una manna per le mafie.” (*Mafie in movimento. Come il crimine organizzato conquista nuovi territori*, cit., p. 265).

cosiddetta mafia russa<sup>482</sup>. La criminalità politica, tuttavia, era ormai vigorosa e ben strutturata in questi paesi da quando sono diventati regimi autoritari. Con l'apertura al sistema capitalista, però, la criminalità politica e la criminalità economica vengono rinvigorite in questi paesi, rendendo possibile lo sviluppo di una potente criminalità organizzata, grazie al connubio tra la politica, gli affari e il mondo dell'imprenditoria mafiosa.

L'altro rapporto tra la criminalità organizzata e il regime democratico, che si può chiamare *disarticolante*, avendo la prima come protagonista, consiste nel fatto che la criminalità organizzata costituisce una delle grandi minacce alla democrazia medesima, in grado di disarticolarla e di metterla a repentaglio. I clan criminali non vogliono eliminare il regime democratico, esattamente perché ne hanno bisogno, ma ridurlo, metterlo in ginocchio, ribassarlo al livello più conveniente, in maniera da controllarlo e usarlo nel modo più appropriato ai propri desideri, cioè il profitto e il potere. Con una predisposizione unica a corrompere gli elementi sani del tessuto sociale, le organizzazioni criminali corrompono il ceto politico, condizionano le elezioni e manipolano i rappresentanti eletti<sup>483</sup>. Grazie alla loro pervasività nell'economia legale, inoltre, dominano una rilevante parte del mercato e ostacolano gli investimenti nell'economia, la concorrenza e, in generale, lo sviluppo. Inoltre, la mimetizzazione imprenditoriale della criminalità organizzata comporta un altro grave rischio, in quanto l'enorme mole di capitali disponibili e la facciata finanziaria agevolano le attività corruttive. Conseguentemente non vi sarà più bisogno di intimidire o di uccidere perché sarà più facile comprare o corrompere funzionari, poliziotti, giudici, parlamentari, giornalisti, fino al condizionamento delle elezioni politiche.

Molti autori ed esperti affermano che la criminalità organizzata rappresenta odiernamente un fenomeno capace di minacciare in radice le democrazie<sup>484</sup> e, conseguentemente, lo stato di

---

<sup>482</sup> Come ben spiega A. RIERA, "las reformas del Gorbachov de los años 80 debilitaron dramáticamente la fuerza del gobierno central. Las nuevas redes criminales emergieron para gobernar el mercado negro. Los funcionarios no querían perder poder y su formación académica les hacía saber como sumarse en estas política de cambios. Mientras que Moscú comenzó a abandonar su control sobre la economía, os grupos criminales no pierderan la oportunidad de monopolizar los servicios de protección y la aplicación del contrato, y ampliaron considerablemente su influencia y su base financiera. La situación llegó a ser peor con el derrumbamiento de la Unión Soviética, cuando los negocios rusos se encontraron funcionando en un estado que algunos autores denominam como anarco capitalista" (*La Organizatsja. Mafia rusa, mafia roja*, cit., p. 63).

<sup>483</sup> In questo senso, le precise osservazioni di J.-F. GAYRAUD, "Se grattiamo la superficie elettorale presente nel Sud Italia, in Albania o in Giappone, non troveremo forse inquietanti attori criminali che nell'ombra manipolano i rappresentanti eletti dal popolo, e dunque la democrazia? Le mafie, alla stregua di uno specchio deformante, riassumono ed esprimono una tendenza più generale della storia del mondo, ovvero la sua evoluzione criminale." (*Divorati dalla mafia. Geopolitica del terrorismo mafioso*, cit. p. 15).

<sup>484</sup> In questo senso, tra i tanti, F. ARMAO, *La rivincita dei «robber barons»: la criminalità organizzata come sfida alla democrazia*, in A. DINO (a cura di), *Criminalità dei potenti e metodo mafioso*, Milano, Mimesis, 2009, p. 510; D. BROMBACHER, *Nicht nur ein Problem innerer Sicherheit. Konsequenzen der organisierten*

diritto<sup>485</sup>. Non a caso, nel 02 giugno 2005, la Commissione europea ha fatto una comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa “alla elaborazione di un’impostazione strategica della lotta contro la criminalità organizzata”, nella quale si è stabilito che “la criminalità organizzata mette a repentaglio le economie legittime e costituisce un fattore destabilizzante per l’organizzazione sociale e democratica della società”<sup>486</sup>.

Infatti, la differenza fondamentale tra una democrazia fondata sullo stato di diritto e uno Stato in cui i poteri economico e politico siano in mano alle organizzazioni criminali risiede

---

*Kriminalität für das international System*, in *Internationale Politik*, Nr. 6, November/Dezember 2010, p. 25; M. L. CESONI-K. VON ZWEHL, *La Suisse, ou l’incrimination de l’organisation criminelle comme protection de la place financière*, cit., p. 07; E. CICONTE, *Storia criminale. La resistibile ascesa di mafia, ‘ndrangheta e camorra dall’Ottocento ai giorni nostri*, cit., p. 15; S. DANNA, *Introduzione*, in S. DANNA (a cura di), *Prodotto interno mafia. Così la criminalità organizzata è diventata il sistema Italia*, Torino, Einaudi, 2011, p. VI; U. DI GIROLAMO, *Mafia, politica, pubblica amministrazione. È possibile sradicare il fenomeno mafioso d’Italia?*, Napoli, Guida, 2009, p. 69 s.; L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Volume II (*Teoria della democrazia*), cit., pp. 365-366; P. FLORES D’ARCAIS, *Democrazia! Libertà privata e libertà in rivolta*, Torino, ADD, 2012, p. 34 s.; L. J. GARAY-SALAMANCA-E. SALCEDO-ALBARÁN, *Criminalità e Stati. Come le reti illecite riconfigurano le istituzioni in Colombia, Messico e Guatemala*, cit., p. 177; A. LAUDATI, *I delitti transnazionali. Nuovi modelli di incriminazione e di procedimento all’interno dell’Unione europea*, in *Diritto penale e processo*, n. 04, anno XII, Milano, Ipsoa, 2006, p. 402; S. LODATO-R. SCARPINATO, *Il ritorno del Principe. Criminalità, corruzione, mafia: il potere in Italia*, Milano, TEA, 2012, p. 37 s.; G. ROMANO, *Sodali bianchi. Nuove forme di minaccia alla democrazia: caso Calabria*, in M. CALIGIURI (a cura di), *Intelligence e ‘Ndrangheta. Uno strumento fondamentale per contrastare uno dei fenomeni più pericolosi del mondo*, Soveria Mennelli, Rubbettino, 2009, p. 171; R. SIEBERT, *‘Ndrangheta e democrazia: una contraddizione in termini*, in A. DINO-L. PEPINO (a cura di), *Sistemi criminali e metodo mafioso*, Milano, FrancoAngeli, 2008, p. 102; I. SOMMIER, *Les mafias*, cit., p. 07; F. VARESE, *Mafie in movimento. Come il crimine organizzato conquista nuovi territori*, cit., p. 263 s.; E. VELTRI-A. LAUDATI, *Mafia pulita*, Milano, Longanesi, 2009, p. 45; P. L. VIGNA, *Economia criminale: ruolo dell’intelligence e cooperazione internazionale*, in G. DE FRANCESCO (a cura di), *La criminalità organizzata tra esperienze normative e prospettive di collaborazione internazionale*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 15.

<sup>485</sup> Sul potenziale delle organizzazioni criminali e la loro minaccia allo stato di diritto e alla democrazia, ha affermato F. L. LORENZ: “Ein Blick auf das Gefährpotential, das von der OK ausgeht, belegt die veränderten Bedingungen: Aus den Verbrechen der OK werden jährlich mehrere Hundert Milliarden Dollar netto in den gesunden, ‘legalen Wirtschaftskreislauf’ reinvestiert, Milliarden Gewinne aus Schwerekriminalität, illegalen Glücksspiel, Menschenhandel (einschl. Kinderprostitution), Drogenhandel, illegale Rüstungs-, Technologie- und Waffengeschäfte. Die Finanzmarkt ist gigantisch. Die sizilianische Mafia soll innerhalb von zwei Jahren für 72 Milliarden DM ostdeutsche Immobilien und Unternehmensbeteiligungen erworben haben. Dies geht einher mit einem absoluten Verschwiegenheitskodex, völliger Abschottung, arbeitsteiligen Organisationen, einem gesteigerten Grad von Konspiration. Die herkömmlichen Mittel der Verbrechensbekämpfung versagen völlig. Die Gefahr für den Rechtsstaat liegt somit nicht lediglich in der kriminellen Handlung als solcher. Hinzu kommt die Möglichkeit, durch Kapital Einfluß auf gesellschaftliche Entscheidungs- und Entwicklungsprozesse zu nehmen, die sich einer demokratischen Kontrolle weitestgehend entziehen. Durch die gigantisch Finanzmacht ist es nicht unvorstellbar, daß die OK heimlich zunehmend an Einfluß auf unser Wirtschaftsleben, die Gesellschaftsordnung und in Folge auf die Öffentliche Verwaltung, die Justiz wie auf die Politik gewinnt. Keineswegs fernliegend dürfte die Befürchtung sein, die OK könne schließlich die Normen und Werte unserer Gesellschaft mitbestimmen. Gefährdet sind somit die Unabhängigkeit der Justiz, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung sowie die Glaubwürdigkeit der Politik, das Vertrauen in unsere Werteordnung und schließlich die Schutzfunktion unseres Rechtsstaates. Das Ergebnis ist ein Staat, der von der OK unterwandert und gesteuert wird. Ergebnis ist die ‘Institutionalisierung der OK’. Übrig bleibt am Ende eine wertlose Hülle des demokratischen Rechtsstaates” (*Aktionismus, Populismus, Symbolismus! Zu strafprozessualen akustisch-optischen Überwachung von Wohnungen*, in *Goldammer’s Archiv für Strafrecht*, Heidelberg, R. v. Decker, 1997, p. 53-54).

<sup>486</sup> Cfr. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*, “Developing a strategic concept on tackling organised crime”, Brussels, 02.06.2005, COM (2005) 232-Def.

nella certezza del diritto e nella possibilità dei cittadini di influenzare le decisioni politiche del governo, che esistono nel primo caso e che mancano nel secondo. Quando si arriva a un tale condizionamento della politica e delle istituzioni democratiche da parte dei clan criminali, non vi è dubbio che la criminalità organizzata deva essere considerata come uno dei grandi nemici del regime democratico e, ancora prima, una vera minaccia ai diritti fondamentali che ne costituiscono le fondamenta.

### **II.6.1. Le attività svolte dalle organizzazioni criminali e la trasgressione dei diritti fondamentali delle persone.**

Ovviamente il diritto positivo non implica affatto la democrazia, potendo accadere che esso sia sommamente antidemocratico e ingiusto<sup>487</sup>. Tuttavia, la democrazia costituzionale implica necessariamente il diritto, e soprattutto i diritti fondamentali<sup>488</sup>, che ne costituiscono le condizioni<sup>489</sup>. Una democrazia è, infatti, tanto più ricca e realizzata quanto più numerosi

---

<sup>487</sup> Come ben afferma G. PINO, sostenendo il carattere contingente del nesso tra positivismo e democrazia, “al menos si adoptamos el punto de vista del positivismo metodológico (que concibe el Derecho como un hecho, como el producto de específicos actos humanos), el carácter democrático representativo de los procedimientos que se siguen para producir el Derecho no juega de forma directa ningún rol: la herramientas conceptuales de KELSEN, por ejemplo (quien fue incluso un ferviente demócrata), no requiere de ningún modo que la delegación de la autoridad normativa (el carácter nomodinámico del Derecho) se otorgue a órganos representativos – y en esto está precisamente la «pureza» de la teoría kelseniana –.” (*Principios, ponderación, y la separación entre derecho y moral. Sobre el neoconstitucionalismo y sus críticos*, in *Doxa – Cuadernos de Filosofía del derecho*, n. 34, Madrid, Marcial Pons, 2012, p. 212).

<sup>488</sup> L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Volume II (*Teoria della democrazia*), cit., p. 15. Sulla tesi sostenuta da L. FERRAJOLI, rispetto la connessione tra diritti fondamentali e le dimensioni della democrazia, in questo lavoro ampiamente condivisa, M. BOVERO, aggiungendo qualche precisazione con le quali non siamo d'accordo, sottolinea: “La democrazia costituzionale – così mi sembra di poter accogliere e interpretare, modificandola un poco, la teoria di Ferrajoli – è quel regime, o quella forma di governo, in cui il potere di decisione collettiva, fondato sull'attribuzione universale dei diritti politici a tutti i membri adulti della collettività, incontra vincoli di sostanza, e non solo di forma, al proprio esercizio: questi vincoli sono costituiti precisamente dai diritti fondamentali, e principalmente dai diritti di libertà e dai diritti sociali – *alcuni* dei quali debbono essere considerati *pre*-condizioni della democrazia, non però *incorporati* in una delle (pretese) ‘dimensioni’ di essa.” (*Diritti e democrazia costituzionale*, in E. VITALE (a cura di), *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, terza edizione, Roma-Bari, Laterza, 2008, p. 259). Si veda ancora sul tema M. A. GARRETÓN, *Os direitos humanos nos processos de democratização*, in E. JELIN-E. HERSHBERG (organizadores), *Construindo a democracia: direitos humanos, cidadania e sociedade na América Latina*, trad. portoghese di Ana Luiza Pinheiro, São Paulo, Edusp, 2006, p. 71 s; A. WELLMER, *Menschenrechte und Demokratie*, in C. MENKE-F. RAIMONDI (Herausgegeben), *Die Revolution der Menschenrechte*, Berlin, Suhrkamp, 2011, p. 306 s.

<sup>489</sup> Come ha ben osservato M. BOVERO, “potremmo dire che, se le regole del gioco sono le condizioni della democrazia, i quattro grandi diritti di libertà negativa ne sono le precondizioni liberali. Ma si deve aggiungere subito che alcune (almeno) dimensioni non politiche dell'eguaglianza, rivendicate anch'esse come diritti fondamentali dalle tradizioni socialiste, rappresentano le precondizioni sociali delle precondizioni liberali della democrazia. Che senso avrebbe i diritti di partecipazione politica se non fossero garantiti i diritti alla libera manifestazione del pensiero, alla libera riunione e associazione? Ma che senso avrebbe la libertà di pensiero, di riunione, di associazione senza, per esempio, il diritto all'istruzione (pubblica e gratuita), da un lato, e all'informazione (liberale e plurale) dall'altro? Quanto valore hanno i diritti di libertà senza un concreto potere di fare ciò che è permesso fare? Per chi hanno valore questi diritti, senza condizioni materiali che mettano gli

sono i diritti incorporati nella sua Costituzione e quanto più effettive sono le relative garanzie<sup>490</sup>. Non a caso le due dimensioni della democrazia identificate da Luigi Ferrajoli<sup>491</sup>, quella *formale* e quella *sostanziale*, vengono ancorate ad altrettante classi di diritti fondamentali: i chiamati *diritti formali* di autonomia, che garantiscono la *forma* democratica delle decisioni (i diritti *civili* nella sfera privata del mercato e i diritti *politici* nella sfera pubblica della politica) e i cosiddetti *diritti sostanziali* che assicurano la sostanza della democrazia (i diritti *di libertà* e i diritti *sociali*). Ne risulta una configurazione della democrazia costituzionale come un modello normativo articolato in più dimensioni, corrispondenti ad altrettante classi di diritti fondamentali: la *democrazia civile*, salvaguardata dalle garanzie dei diritti civili; la *democrazia politica*, assicurata dalle garanzie dei diritti politici; la *democrazia liberale* o *liberal-democrazia*, assicurata dalle garanzie dei diritti di libertà; la *democrazia sociale*, assicurata dalle garanzie dei diritti sociali<sup>492</sup>. I diritti fondamentali rappresentano la base dell'uguaglianza nella dimensione *sostanziale* della democrazia, sia relativamente ai diritti di libertà, i quali richiedono un passo in dietro dello Stato, nel senso della non interferenza nelle libertà dei cittadini, sia con riguardo ai diritti sociali, i quali richiedono l'attuazione da parte dello Stato con la riduzione o l'eliminazione delle disuguaglianze. E l'uguaglianza è tanto più importante quanto più radicali sono le differenze.

In questo contesto, si mostra essenziale il rapporto tra l'effettività dei diritti fondamentali, che costituiscono l'essenza della democrazia, e le attività svolte dalle organizzazioni criminali, essendo ovvio che queste rappresentano violazioni o limiti all'effettività dei suddetti diritti<sup>493</sup>. Innanzitutto ai diritti alla vita e all'integrità personale e alle libertà fondamentali contro la legge del più forte propria dello stato di natura. Anche ai diritti sociali alla salute, all'istruzione, alla sussistenza e alla previdenza, dalla cui soddisfazione dipendono

---

individui come tali, tutti gli individui, in grado di essere liberi?" (*Democrazia al crepuscolo?*, in M. BOVERO-V. PAZÉ (a cura di), *La democrazia in nove lezioni*, Roma-Bari, Laterza, 2010, p. 15).

<sup>490</sup> L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Volume II (*Teoria della democrazia*), cit., p. 428. S. RODOTÀ, a sua volta, afferma: "Si potrebbe dire che la democrazia abbia sempre più bisogno dei diritti fondamentali per la sua stessa sopravvivenza. [...] Bisogna aggiungere che questa inscindibilità è stata rafforzata dal passaggio da una democrazia puramente procedurale, indifferente alle condizioni del cittadino, a un contesto nel quale assumono rilevanza le precondizioni del processo democratico – istruzione, informazione, lavoro, abitazione in primo luogo, dunque proprio i diritti fondamentali riconducibili ai diritti di cittadinanza." (*Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, Laterza, 2012, p. 63).

<sup>491</sup> Si veda sul tema, L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Volume II (*Teoria della democrazia*), cit., p. 13 s.

<sup>492</sup> Così, L. FERRAJOLI, *Poteri selvaggi. La crisi della democrazia italiana*, Roma-Bari, Laterza, 2011, p. 11.

<sup>493</sup> In questo senso, F. MANTOVANI, *La proclamazione dei diritti umani e la non effettività dei diritti umani (Accanimento contro la vita o cultura della vita?)*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Milano, Giuffrè, anno LI, 2008, p. 42.

i minimi vitali<sup>494</sup>. Si pensi per esempio alle guerre per il controllo dei traffici di sostanze stupefacenti, che genera una continua ecatombe in diversi centri urbani del pianeta, e che si spande pure nelle regioni di campagna<sup>495</sup>, togliendo la vita a milioni di persona ogni anno. Un esempio è sufficiente: secondo i dati ufficiali, nei primi nove mesi del 2011 (da gennaio a settembre), sono state uccise 12.903 persone a causa delle guerre del narcotraffico solo in Messico<sup>496</sup>. Non solo il diritto alla vita, ma un'enormità di altri diritti fondamentali vengono trasgrediti a causa delle attività svolte dalle organizzazioni criminali, come per esempio, il diritto alla pubblica sicurezza<sup>497</sup> e l'immunità da violenze (l'uso della violenza e anche l'imposizione del pizzo dalla parte delle organizzazioni criminali), il diritto alla vita, al cibo sano e sicuro<sup>498</sup> e alla salute dei consumatori rispetto alle contraffazioni di prodotti (dai farmaci al cibo), il diritto alla libertà di impresa e alla libera concorrenza, la libertà di stampa e di manifestazione del pensiero (si pensi per esempio ai tanti giornalisti minacciati dai clan criminali), il diritto all'ambiente<sup>499</sup> (si considerino gli inquinamenti prodotti dalle ecomafie), i diritti politici di suffragio e anche i diritti sociali come l'istruzione e la salute, le cui risorse vengono deviate e appropriate dai clan criminali in connubio con la politica e con le istituzioni<sup>500</sup>.

---

<sup>494</sup> Come ha affermato N. BOBBIO, "occorre aggiungere che allo stato attuale della coscienza etica dell'umanità, si tende a riconoscere all'individuo non soltanto il diritto di vivere (che è un diritto elementare e per così dire primordiale dell'uomo) ma anche *il diritto di avere il minimo indispensabile per vivere*. Il diritto alla vita è un diritto che implica da parte dello stato puramente e semplicemente un comportamento negativo: non uccidere. Il diritto a vivere implica da parte dello stato un comportamento positivo, vale a dire interventi di politica economica ispirati a un qualche principio di giustizia distributiva." (*Teoria generale della politica* (a cura di Michelangelo Bovero), Torino, Einaudi, 1999, p. 457).

<sup>495</sup> Si veda sul tema, nella dottrina brasiliana, J. F. DA SILVA, *Narcotráfico e homicídios no meio rural*, in A. M. MOTTA RIBEIRO-J. A. SILVA IULIANELLI (organizadores), *Narcotráfico e violência no campo*, Rio de Janeiro, De Paula, 2000, p. 228 s.

<sup>496</sup> I dati sono della *Procuraduría general de la República* del Messico, relativamente ai "fallecimientos por presunta rivalidad delincuencial", e possono essere consultati sul sito internet della Procura generale messicana: <http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/estadistica/estadisticas.asp>.

<sup>497</sup> Come ben osservato da R. SIEBERT, "il sistema democratico si fonda sulla creazione progressiva di spazi territoriali pacificati al loro interno, vale a dire sull'abolizione della violenza privata (vendette e giustizia da sé), a favore del monopolio della violenza nelle mani dello Stato. La democrazia si è costituita in quanto ambiente che mette i cittadini al riparo dalla violenza arbitraria e agevola la comunicazione fra cittadini e fra cittadini e istituzioni. La democrazia è il contrario dell'omertà e dell'arbitraria minaccia di violenza e di morte: entrambe, invece, caratteristiche fondanti delle varie mafie" (*Ndrangheta e democrazia: una contraddizione in termini*, in A. DINO-L. PEPINO (a cura di), *Sistemi criminali e metodo mafioso*, Milano, FrancoAngeli, 2008, p. 102).

<sup>498</sup> Come afferma S. Rodotà, "la questione dei beni comuni assume dimensioni diverse quando si affronta il diritto al cibo. Questo diritto – nelle sue varie specificazioni come cibo sicuro, sano, adeguato – si presenta davvero come componente della cittadinanza globale." (*Il diritto di avere diritti*, cit., p. 127). Sul tema, si vedano ancora le considerazioni di P. BEVILACQUA, sul "cibo, da bene a minaccia", *Miseria dello sviluppo*, Roma-Bari, Laterza, 2009, p. 86 s.

<sup>499</sup> Considerando il diritto all'ambiente come un diritto fondamentale, si veda, tra gli altri, J. J. GOMES CANOTILHO, *Estudos sobre direitos fundamentais*, segunda edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2008, p. 183.

<sup>500</sup> Con riferimento alle aggressioni della criminalità organizzata ai diritti fondamentali, precisa l'osservazione di F. MANTOVANI: "Continuando con le macroaggressioni, come è vero che i diritti alla vita e alla salute sono il presupposto per l'effettività dell'esercizio di tutti i rivendicati diritti e libertà umani, così è altrettanto vero che

Infatti, il dilatarsi della criminalità organizzata incide, sempre più spesso in un mondo globalizzato, sull'effettività dei diritti fondamentali. Oggi la delinquenza organizzata si è costituita come un vero contrordinamento criminale, controllando un territorio sempre in espansione, usurpando allo Stato il monopolio della violenza, imponendo le proprie tasse, soddisfacendo mercati e prestando servizi (fornendo droga ai tossicodipendenti, armi ai paesi poveri, finanziamenti e voti a partiti e a uomini politici, retribuzione agli amministratori corrotti, denaro sporco alle banche riciclatrici)<sup>501</sup>. Esiste di fatto un'enorme "richiesta di mafia"<sup>502</sup> nei settori della società civile, dell'imprenditoria, della politica e anche del sistema finanziario. Il sistema dell'industria della protezione controllata dai clan criminali, sebbene idoneo a soddisfare determinati interessi privati, presenta effetti altamente negativi sul benessere dei cittadini e sullo sviluppo economico, perché produce un'alterazione delle dinamiche del mercato, e rappresenta la privatizzazione di beni come l'amministrazione della giustizia, la protezione dei diritti fondamentali, l'assegnazione delle cariche pubbliche e le elezioni politiche<sup>503</sup>.

Molti ancora non si sono accorti, purtroppo, a causa di un possibile obnubilamento globalizzante, che il risultato delle attività dei clan criminali, le illecite o quelle riguardanti l'economia legale, costituiscono altrettante violazioni e inadempienze di vari diritti fondamentali (di natura civile, di natura politica, di libertà eppure di natura sociale). I diritti

---

*l'abitabilità del pianeta* è il presupposto per l'effettività dei diritti alla vita e alla salute delle presenti e future generazioni e, quindi, di tutti gli altri diritti e libertà. Ciononostante, nel panorama delle Carte internazionali o sopranazionali (compresa la recente Carta europea dei diritti fondamentali) e delle Carte costituzionali (ad eccezione di quella spagnola) vi è una totale assenza di previsioni di obblighi di tutela dell'ambiente e di sanzioni contro gli inquinamenti ambientali. E da parte degli ordinamenti giuridici nazionali sono vietati e sanzionati i microinquinamenti, mentre i macroinquinamenti sono "istituzionalizzati" in nome di uno sviluppo economico e tecnologico, che, sfuggito ad ogni controllo, si è pervertito nel totalitarismo dello sviluppo-ossessione." (*La criminalità: il vero limite all'effettività dei diritti e libertà nello stato di diritto*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Milano, Giuffrè, anno XLVI, 2003, p. 716).

<sup>501</sup> In questo senso, F. MANTOVANI afferma che la criminalità organizzata "rappresenta un permanente *vulnus* dello Stato di diritto e dell'ordinamento democratico, perché, sovrapponendosi ad essi, provoca rende in effettivi i diritti e libertà dai medesimi proclamati. Con devastanti effetti sul piano dello sviluppo economico di regioni maggiormente bisognose, degli appuntamenti europei, dell'esercizio delle libertà civili, politiche, economiche, della regolarità delle consultazioni elettorali: in "società a libertà limitata" (*La criminalità: il vero limite all'effettività dei diritti e libertà nello stato di diritto*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, cit., p. 716). Nello stesso senso, M. R. ROUDAUT, *Marchés criminels: globalisation du crime, géopolitique de l'illicite et développement économique*, in C. CUTAJAR (sous la direction de), *Garantir que le crime ne pais pas. Stratégie pour enrayer le développement des marchés criminels*, Strasbourg, Presses Univesitaires de Strasbourg, 2010, p. 50-51.

<sup>502</sup> Cfr. G. C. CASELLI, *Sistemi di poteri criminale e saccheggio globale*, in A. DINO (a cura di), *Poteri criminali e crisi della democrazia*, Milano, Mimesis, 2011, p. 43.

<sup>503</sup> Cfr. S. RINALDI, *Mafia, economia e istituzioni. Appunti di lavoro*, in F. PÉREZ ÁLVAREZ (coordinador), *Sarta in memoriam Alexandri Baratta*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2004, p. 577.



storicamente hanno sempre convissuto con le loro violazioni, però, in un mondo globalizzato in cui i poteri selvaggi dei mercati e della finanza criminale si fanno sempre più spesso dominanti, le ricorrenti trasgressioni dei diritti fondamentali delle persone da parte dei clan criminali rappresentano una vera minaccia in grado di travolgere l'intero edificio della democrazia costituzionale, sia nella sua dimensione formale che sostanziale<sup>504</sup>.

#### **II.6.1.1. La criminalità organizzata e le violazioni dei diritti fondamentali civili e politici.**

Non vi è dubbio che le attività svolte dai clan criminali organizzati rappresentano una minaccia alla democrazia anche nella sua dimensione formale, cioè ai diritti fondamentali di natura *civile* e di natura *politica*, che ne costituiscono le fondamenta. Questi sono diritti di *autonomia*, che si identificano con i diritti individuali strumentali, cioè poteri che corrispondono, in quanto diritti di autonomia privata, ai diritti civili e, in quanto diritti di autonomia politica, ai diritti politici<sup>505</sup>. Quanto alle loro violazioni e trasgressioni, si pensi ad esempio solo alla corruzione, attività essenziale per la criminalità politica e che viene spesso usata dalle organizzazioni criminali; un fenomeno che reca un danno immensurabile all'effettività dei diritti fondamentali, non solo quelli di natura sociale, ma anche ai diritti di autonomia civili (per esempio, le pratiche corruttive che impediscono la libera concorrenza) e politici (come nel caso del voto di scambio)<sup>506</sup>.

---

<sup>504</sup> Come afferma L. FARRAJOLI, "la criminalidad que hoy en día atenta contra los derechos y los bienes fundamentales no es ya la vieja criminalidad de subsistencia, ejecutada por sujetos individuales, prevalentemente marginados. La criminalidad que amenaza más gravemente los derechos, la democracia, la paz y el futuro mismo de nuestro planeta es seguramente la criminalidad del poder: un fenómeno no marginal ni excepcional como la criminalidad tradicional, sino inserto en el funcionamiento normal de nuestras sociedades." (*Los retos de la procuración de justicia en un mundo globalizado*, México, Ubijus, 2009, p. 13).

<sup>505</sup> Cfr. L. FARRAJOLI, . *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Volume I (*Teoria del diritto*), cit., p. 744.

<sup>506</sup> In questo senso, con riferimento agli effetti perversi dell'invasivo fenomeno della *corruzione come sistema* nei confronti dei diritti fondamentali civili e politici, afferma F. MANTOVANI: "Non solo per il costo materiale complessivo di politiche di impresa, condizionati da "costi di transazione"; per l'incidenza negativa sulle libertà economica di un Paese, la quale non può reggere senza un adeguato livello di legalità; per l'assegnazione di posizioni di potere con meccanismi diversi dai meriti e capacità professionali; per il prezzo pagato dalle economie non solo nazionali. Ma, altresì, per la negativa incidenza su una delle condizioni dell'attività politica, che definisce la democrazia: il *principio di eguaglianza dei diritti politici*, cioè dell'eguale accesso dei cittadini ai benefici conseguenti all'azione dello Stato, aprendo la corruzione l'accesso allo Stato a persone o a gruppi specifici ed escludendone altrui e ingenerando nel cittadino il pensiero di "contare" solo perché "conosce" o "può contattare" (*La criminalità: il vero limite all'effettività dei diritti e libertà nello stato di diritto*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Milano, Giuffrè, anno XLVI, 2003, p. 718).

Quanto ai diritti fondamentali di natura *civile*, però, si deve osservare, innanzitutto, che non vanno confusi (così come accade con tutte le altre categorie di diritti fondamentali) con i diritti patrimoniali. Al contrario di questi ultimi, che sono singolari (nel senso della quantificazione esistenziale dei loro titolari) e disponibili, e pertanto alla base della disuguaglianza, i diritti civili, essendo fondamentali e, per conseguenza, universali, sono diritti strumentali riconosciuti a tutte le persone umane in quanto capaci d'agire, e rappresentano la base dell'uguaglianza. Vi sono compresi tra i diritti fondamentali *civili* soprattutto quei diritti sui quali si fondano la società civile e il mercato, come per esempio la libertà contrattuale, la libertà imprenditoriale e la libertà di scegliere e cambiare lavoro<sup>507</sup>.

Sembra scontato in questa sede affermare che i diritti fondamentali di natura *civile* vengono spesso violati e calpestati dalle organizzazioni criminali. Si pensi, per esempio, all'imposizione del pizzo e alle attività estorsive, che impediscono la libertà di iniziativa economica, causando alle imprese, oltre al danno patrimoniale (si stima, per esempio che in Campania, le quote prelevate dai clan camorristi nel settore delle costruzioni si aggirano tra il 3% e il 5% dell'investimento complessivo dell'opera<sup>508</sup>), anche un effettivo danno sociale, perché alle imprese viene tolto anche il capitale di fiducia come strumento dello sviluppo economico collettivo<sup>509</sup>.

Anche la libertà contrattuale e la libera concorrenza vengono spesso direttamente offese dalle organizzazioni criminali. Queste, ostacolando i principi cardini dell'economia di mercato (con l'utilizzazione anche di pratiche corruttive o di intimidazioni, come la violenza<sup>510</sup> o le estorsioni) e impongono alle imprese scelte non ottimali, come quelle rispetto ai fornitori, alla manodopera e ai mercati di sbocco<sup>511</sup>. Inoltre, l'impresa mafiosa scoraggia la concorrenza, perché riesce ad assicurarsi merci e materie prime a prezzi di favore, nonché

---

<sup>507</sup> Cfr. L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Volume I (*Teoria del diritto*), cit., p. 741.

<sup>508</sup> Cfr. M. LISCIANDRA, *Camorra ed estorsioni: una stima del costo per le imprese*, in G. DI GENNARO-A. LA SPINA (a cura di), *I costi dell'illegalità. Camorra ed estorsioni in Campania*, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 174.

<sup>509</sup> Cfr. G. CHINNICI-M. PLESCIA, *Lo sviluppo d'impresa in territorio ad alto tasso estorsivo*, in G. DI GENNARO-A. LA SPINA (a cura di), *I costi dell'illegalità. Camorra ed estorsioni in Campania*, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 542.

<sup>510</sup> Come afferma P. ARLACCHI, "la gamma di interventi del potere mafioso a scopo «protezionistico» di mercato è molto varia, e va dalla semplice minaccia all'attentato dinamitardo, fino all'omicidio dei concorrenti." (*La mafia imprenditrice. Dalla Calabria al centro dell'inferno*, cit., p. 102).

<sup>511</sup> In questo senso, M. CENTORRINO, *Criminalità organizzata, sviluppo economico e distorsioni del mercato*, in A. DINO (a cura di), *Poteri criminali e crisi della democrazia*, Milano, Mimesis, 2011, p. 130.

mercati di vendita e appalti senza subire la stessa pressione concorrenziale di cui devono tenere conto le altre imprese<sup>512</sup>.

Un'altra violazione dei diritti fondamentale di natura civile è quella relativa alla precarizzazione dei rapporti di lavoro operata dai clan criminali, che impedisce la libertà di scegliere e di cambiare lavoro. Oltre il mancato rispetto alle norme sulla sicurezza e sui diritti dei lavoratori, fa parte della logica dell'impresa mafiosa la compressione salariale, la quale viene effettuata anche tramite l'evasione dei pagamenti previdenziali e dei contributi assicurativi. In questo modo, i clan criminali sfruttano il lavoro in nero o impongono ai lavoratori condizioni precarissime, come nel caso della contraffazione di prodotti, dei braccianti o dei lavoratori edili<sup>513</sup>. C'è ancora da parte dei clan una vera organizzazione autoritaria del lavoro, che prevede una serie di controlli e di interventi anche sulla vita extralavorativa dei suoi impiegati per mezzo di un apposito personale specializzato, scoraggiando qualunque protesta da parte dei lavoratori<sup>514</sup>.

Quanto ai diritti fondamentali di natura *politica*, che sono quei diritti secondari riconosciuti ai soli cittadini in quanto capaci d'agire politicamente – come il diritto di voto, l'elettorato passivo e il diritto di accedere ai pubblici uffici –, essi costituiscono la base della democrazia politica e vengono ugualmente offesi e violentati dalle attività intraprese dai clan criminali. Infatti, la democrazia politica si basa sul riconoscimento dei diritti politici e sulla loro progressiva universalizzazione, fino alla loro estensione a tutti i cittadini nelle odierne forme del suffragio universale. Si deve considerare, però, che la nascita della democrazia e delle elezioni come metodo di selezione della rappresentanza politica è coeva con il tentativo di controllare l'esercizio del diritto di voto e di condizionare la volontà degli elettori<sup>515</sup>. Modernamente, però, e dopo l'evoluzione dei sistemi democratici, la criminalità organizzata rappresenta una concreta minaccia di primaria grandezza alla democrazia politica perché in molte aree controlla il voto dei cittadini, soprattutto quando i collegi elettorali sono piccoli<sup>516</sup>, condiziona i partiti e fa eleggere i propri rappresentanti o addirittura i propri affiliati. Non

---

<sup>512</sup> Cfr. P. ARLACCHI, *La mafia imprenditrice. Dalla Calabria al centro dell'inferno*, cit., p. 101.

<sup>513</sup> Con riferimento al lavoro in nero nell'edilizia in Italia N. PENELOPE afferma che “secondo i dati raccolti dalla FILLEA CGIL (il sindacato di categoria del settore), i lavoratori irregolari in edilizia sono al meno 400.000, in un settore che equivale all'11 per cento dell'economia sommersa e che tiene nascosto il 28 per cento del proprio valore aggiunto.” (*Soldi rubati*, Ponte alle Grazie, Milano, 2011, p. 93).

<sup>514</sup> P. ARLACCHI, *La mafia imprenditrice. Dalla Calabria al centro dell'inferno*, cit., p. 108.

<sup>515</sup> F. PADRUT, *Strumenti e meccanismi per il controllo del voto: il caso “Palermo”*, in A. DINO (a cura di), *Poteri criminali e crisi della democrazia*, Milano, Mimesis, 2011, p. 73.

<sup>516</sup> Cfr. F. VARESE, *Mafie in movimento. Come il crimine organizzato conquista nuovi territori*, cit., p. 264.

sempre i membri delle organizzazioni criminali hanno bisogno di usare la violenza<sup>517</sup> per condizionare le elezioni, perché riscuotano consenso e sono ben inseriti nel contesto sociale dove vivono<sup>518</sup>.

In questo contesto, il voto di scambio assume un'importante rilevanza. Nei tempi di crisi o nelle regioni sottosviluppate in cui il lavoro è scarso il voto di scambio diventa un potente strumento in mano alle organizzazioni criminali, situazione che è altamente micidiale alla democrazia<sup>519</sup>. Come ben afferma Roberto Saviano, il voto di scambio funziona purtroppo come “acceleratore di diritti”<sup>520</sup>, perché quello che spesso l'elettore si trova costretto a chiedere ai clan criminali o agli uomini politici come un favore in realtà è un suo diritto, a cui spetta alla politica e alle istituzioni conferire attuazione, come il riconoscimento di una pensione per invalidità, un posto in ospedale, l'assegnazione di un alloggio popolare oppure l'ottenimento di una licenza commerciale. Questi diritti fondamentali di natura sociale, tuttavia, di solito vengono rallentati dal cattivo funzionamento delle istituzioni e le vittime delle lentezze burocratiche, per far valere i loro diritti, ricorrono al padrino politico o ai clan criminali, i quali trasformano diritti che dovevano essere soddisfatti in favori che devono essere scambiati dai voti.

I clan criminali, grazie al consenso ottenuto presso una grossa fetta della popolazione, sono dei mediatori imprescindibili per gli uomini della politica che decidono di candidarsi. In alcuni casi i clan candidano direttamente dei loro uomini e in questo caso avranno accesso senza intermediazioni sugli appalti, avranno la capacità diretta di condizionare piani regolatori, far aprire cantieri e spostare finanziamenti in settori a loro sensibili, come la sanità, l'istruzione e lo smaltimento di rifiuti.

---

<sup>517</sup> In questo senso, afferma P. FLORES D'ARCAIS: “«Una pallottola, un voto» è la costituzione materiale vigente, laddove la criminalità sia in grado di orientare e condizionare l'elezione dei rappresentanti. La pallottola è anzi tanto più efficace quanto può rimanere virtuale, misura «di ultima istanza», per parafrasare il linguaggio finanziario. [...] Naturalmente la violenza delle mafie non esaurisce la fenomenologia della sostituzione di «una testa, un voto» con «una pallottola, un voto». L'uso di apparati dello Stato contro la democrazia, per azione ma anche per omissione, viene troppo facilmente dimenticato, eppure percorre la vita delle democrazie come un fiume carsico, negandolo in radice.” (*Democrazia! Libertà privata e libertà in rivolta*, Torino, ADD, 2012, pp. 34-37).

<sup>518</sup> Cfr. E. CICONTE, *Storia criminale. La resistibile ascesa di mafia, 'ndrangheta e camorra dall'Ottocento ai giorni nostri*, cit., p. 15.

<sup>519</sup> Si veda sul tema l'articolo di R. SAVIANO intitolato *Quel voto di scambio che uccide la democrazia*, consultabile sul sito Internet [http://www.repubblica.it/politica/2013/02/11/news/saviano\\_voto\\_di\\_scambio-52375359/?ref=HRER2-1](http://www.repubblica.it/politica/2013/02/11/news/saviano_voto_di_scambio-52375359/?ref=HRER2-1).

<sup>520</sup> R. SAVIANO, *Quel voto di scambio che uccide la democrazia*, cit.

Le organizzazioni criminali riescono a “comprare” i voti dei cittadini in cambio di qualsiasi cosa, da quelle più impegnative, come posti di lavoro, posti letto in ospedale e autorizzazioni per far funzionare un negozio, a quelle più semplice, come mattoni, latte, sconti sulla benzina, ricariche telefoniche, scarpe (la scarpa sinistra prima del voto, quella destra dopo il voto), maglie di squadre di calcio o semplicemente denaro. Secondo le leggi del mercato, però, essendo grande l’offerta di quelli che sono predisposti a “vendere” il loro voto, questo diventa una merce che ogni volta vale meno<sup>521</sup>. E i clan criminali lo sanno benissimo. In Italia, nella regione della Campania, per esempio, il “prezzo” del voto può oscillare da 20 a 50 euro, 25 subito e 25 dopo il voto, ma come prova del voto dato l’elettore deve mostrare la foto della scheda elettorale fatta col telefonino<sup>522</sup>. Alcuni clan criminali italiani gestiscono ancora il voto di scambio ottenendo schede elettorali identiche a quelle che gli elettori incontrano ai seggi, tramite scrutatori o stamperie coinvolti con l’organizzazione criminale, che vengono consegnate agli elettori già compilate. Gli elettori in cabina devono sostituire la scheda data dal clan già compilata con la scheda ricevuta dal seggio, la quale si mette in tasca. In cambio della scheda originale non votata viene pagato all’elettore il suo obolo<sup>523</sup>.

Così, da massimo strumento della democrazia politica il voto passa a rappresentare la completa delegittimazione dei diritti politici. In Italia, per esempio, la reale preoccupazione con la violazione dei diritti politici dalle organizzazioni criminali ha spinto il legislatore a tutelare, oltre il principio di uguaglianza, i diritti politici degli elettori e la normalità delle elezioni, con l’introduzione al terzo comma dell’art. 416-*bis* del Codice Penale italiano, fra i

---

<sup>521</sup> Molto illustrativo in questo senso il racconto di R. SAVIANO sul voto di scambio politico-mafioso: “Quando ero ragazzino il voto di scambio era più redditizio. Un voto: un posto di lavoro. Alle poste, ai ministeri, ma anche a scuola, negli ospedali, negli uffici comunali. Mentre crescevo il voto è stato venduto per molto meno. Bollette del telefono e della luce pagate per i due mesi precedenti alle elezioni e per il mese successivo. Nelle penultime la novità era il cellulare. Ti regalavano un telefonino modificato per fotografare la scheda in cabina senza far sentire il click. Solo i più fortunati ottenevano un lavoro a tempo determinato. Alle ultime elezioni il valore del voto era sceso a 50 euro. Quasi come al tempo di Achille Lauro, l'imprenditore sindaco di Napoli che negli anni cinquanta regalava pacchi di pasta e la scarpa sinistra di un paio nuovo di zecca, mentre la destra veniva recapitata dopo la vittoria. Oggi si ottengono voti per poco, per pochissimo. La disperazione del meridione che arriva a svendere il proprio voto per 50 euro sembra inversamente proporzionale alla potenza della più grande impresa italiana che lo domina” (*Se un voto si compra con cinquanta euro*, consultabile sul sito Internet <http://www.repubblica.it/2008/03/sezioni/cronaca/saviano-minacce/voti-venduti/voti-venduti.html>).

<sup>522</sup> In questo senso, sottolinea R. SAVIANO: “Nel periodo delle elezioni regionali 2010, la Direzione distrettuale antimafia di Napoli ha aperto un’indagine sulla compravendita dei voti. In Campania i prezzi oscillerebbero da 20 a 50 euro, 25 subito e 25 al saldo, cioè dopo il voto. In alcuni casi i voti vengono venduti a pacchetti di mille. Praticamente c’è una specie di organizzatore che promette al politico 1000 voti in cambio di 20.000 o 50.000 euro. Questa persona poi ripartisce i soldi tra le persone che vanno a votare: pensionati, giovani disoccupati. In Campania un seggio in Regione può arrivare a costare 60.000 euro. In Calabria te la cavi con 15.000. Con 1000 euro in genere un capo-palazzo campano procura 50 voti. Il capo-palazzo è un personaggio non criminale che riesce a convincere le persone che solitamente non vanno a votare a votare per un tal politico. E come prova del voto dato bisogna mostrare la foto della scheda fatta col telefonino.” (*Vieni via con me*, cit., pp. 139-140).

<sup>523</sup> Cfr. R. SAVIANO, *Vieni via con me*, cit., pp. 140-141.

fini dell'associazione di tipo mafioso, anche quello volto a "impedire o ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali"; inoltre è stata inserita una nuova fattispecie incriminatrice l'art. 416-*ter*, che prevede l'applicazione della "pena stabilita dal primo comma dell'art. 416-*bis*, anche a chi ottiene la promessa di voti prevista dal terzo comma del medesimo art. 416-*bis* in cambio dell'erogazione di denaro". La menzionata normativa penale, però, si colloca in palese dislivello con la realtà, perché ovviamente il voto di scambio non avviene soltanto con l'erogazione di denaro, ma attraverso qualsiasi altro vantaggio o favore offerti agli elettori dai clan criminali<sup>524</sup>.

### **II.6.1.2. La criminalità organizzata e le trasgressioni dei diritti fondamentali di libertà e sociali.**

Come si è visto, i diritti fondamentali di libertà e i diritti sociali rappresentano la base dell'uguaglianza nella dimensione *sostanziale* della democrazia, sia a proposito dei primi, che richiedono un passo in dietro dello Stato, nel senso della non interferenza nelle libertà dei cittadini, sia con riguardo ai diritti sociali, che richiedono l'attuazione dello Stato con la riduzione o l'eliminazione delle disuguaglianze. Senza questa dimensione sostanziale, ossia il completamento dello stato legislativo di diritto prodotto dalla subordinazione alla Costituzione dei poteri politici, la democrazia politica può non sopravvivere. Nell'assenza di limiti e di vincoli alle maggioranze, sarebbe sempre possibile a queste decidere democraticamente la dissoluzione della medesima democrazia<sup>525</sup>. Questi limiti e vincoli alle maggioranze sono proprio i diritti fondamentali di libertà e i diritti sociali; i primi corrispondono al «che cosa» nessuna maggioranza può decidere; i secondi, al «che cosa» qualunque maggioranza deve decidere<sup>526</sup>.

I diritti di libertà consistono sia nelle cosiddette *libertà da*, cioè i diritti individuali primari che si traducono in semplici aspettative negative o immunità da interferenze o

---

<sup>524</sup> Su questo tipo penale, in dottrina, si veda M. T. COLLICA, *Scambio elettorale politico mafioso: deficit di coraggio o questione irrisolvibile?*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, anno XLII, Milano, Giuffrè, 1999, p. 877 s.

<sup>525</sup> Questa possibilità, come ben osserva L. FERRAJOLI, "non è un'ipotesi di scuola. È quanto è avvenuto con il fascismo e con il nazismo, che hanno preso il potere con regolari elezioni. E non è un caso che le costituzioni rigide siano state introdotte, in Italia e in Germania, proprio in seguito alle nefaste esperienze del loro passato." (*I fondamenti dei diritti fondamentali*, in E. VITALE (a cura di), *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, terza edizione, Roma-Bari, Laterza, 2008, p. 323).

<sup>526</sup> Per l'approfondimento del tema, si veda L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Volume II (*Teoria della democrazia*), cit., p. 13 s.

costrizioni da parte di altri soggetti pubblici o privati, come il diritto alla vita e all'integrità personale, sia nelle *libertà di*, che sono parimenti diritti individuali primari, consistenti però, oltre che in aspettative negative, anche in facoltà di semplici comportamenti (e non di atti giuridici), come le libertà di parola, la libertà di stampa, la libertà di riunione e simili<sup>527</sup>. Si può constatare, dunque, che i diritti di libertà esigono uno Stato minimo, deputato a garantirne la non violazione. Le loro trasgressioni spesso provengono anche dai poteri selvaggi privati, come le multinazionali, le organizzazioni terroristiche e la criminalità organizzata<sup>528</sup>. E non sono pochi, infatti, i diritti di libertà che spesso vengono calpestati dalle attività svolte dei clan criminali. Si pensi per esempio alle trasgressioni del diritto alla vita, alla libertà personale e all'immunità da violenze, risultanti dalle minacce a poliziotti, pubblici ministeri e giudici, dalle estorsioni, dal racket, dall'usura, dalle ecatombe prodotte dalle faide tra i clan per il controllo dei più diversi traffici illeciti, oppure dalle attività come la tratta di esseri umani e il traffico di organi per trapianto. Anche le *libertà di*, come quelle di parola e di informazione, sono spesso calpestate dai clan criminali, se si pensa per esempio ai giornalisti dell'antimafia che vengono continuamente minacciati di morte<sup>529</sup>.

Se i diritti di libertà esigono uno Stato minimo, questa tesi non vale per i diritti sociali, la cui soddisfazione esige uno Stato massimo in grado di rendere effettive le promesse costituzionali<sup>530</sup>. Per questo vengono chiamati anche "diritti di prestazioni"<sup>531</sup>, come i diritti

---

<sup>527</sup> L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Volume II (*Teoria della democrazia*), cit., p. 744.

<sup>528</sup> Señala, in questo senso, A. E. PÉREZ LUÑO: "Sin embargo, a ese innegable protagonismo tradicional asumido por el *Leviatán* estatal en la agresión a las libertades le han surgido hoy poderosos competidores, entre los que habría que citar los grupos económicos nacionales y, especialmente, multinacionales detentadores de una hegemonía fáctica sobre el resto de los ciudadanos. Sin que tampoco quepa soslayar la siniestra amenaza que representan las organizaciones terroristas, para el pacífico disfrute de los derechos fundamentales, en determinadas sociedades democráticas." (*Los derechos fundamentales*, sexta edición, Madrid, Tecnos, 1995, p. 27).

<sup>529</sup> In questo senso, le osservazioni di P. GRASSO rispetto alla situazione dei giornalisti antimafia italiani "È triste ammetterlo, ma in Italia ci sono regioni in cui un giornalista che descriva senza veli la realtà del potere rischia la vita; in cui si combatte una battaglia quotidiana tra la passione, il dovere dell'informazione e la pretesa del silenzio, che diventa violenza, intimidazione, minacce di morte che si materializzano in pallottole ricevute per posta o che frantumano i vetri delle finestre di casa, lettere minatorie, copertoni tagliati, automobili date alle fiamme. La mafia pretende il silenzio e mal digerisce i giornalisti scomodi." (*Liberi tutti. Lettera a un ragazzo che non vuole morire di mafia*, Milano, Sperling & Kupfer, 2012, p. 193).

<sup>530</sup> Come ben segnala M. CARBONELL, "los poderes públicos dejan de ser percibidos como enemigos de los derechos fundamentales y comienzan a tomar, por el contrario, el papel de promotores de esos derechos, sobre todo de los de carácter social." (*La garantía de los derechos sociales en la teoría de Luigi Ferrajoli*, in M. CARBONELL-P. SALAZAR (coordinadores), *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, Madrid, Trotta, 2005, p. 179). Nello stesso senso, A. CASSESE, *I diritti fondamentali oggi*, seconda edizione, Roma-Bari, Laterza, 2010, p. 05; R. GUASTINI, *Il diritto come linguaggio. Lezioni*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 46.

<sup>531</sup> Cfr. N. BOBBIO, *Teoria generale della politica*, cit., p. 461.

alla salute, all'istruzione, all'alimentazione (o il diritto al cibo)<sup>532</sup>, alla sussistenza, all'abitazione e alla sicurezza sociale (non nel senso di pubblica sicurezza, ma nel senso della garanzia dei diritti sociali, e perciò sicurezza del lavoro, della salute, della previdenza e della sopravvivenza)<sup>533</sup>. Quest'obbligo dello Stato di soddisfare i diritti sociali, tuttavia, favorisce le organizzazioni criminali, le quali non essendo per nulla l'"antistato", stabiliscono rapporti con gli uomini della politica e s'infiltrano nelle organizzazioni statali cercando sempre di sottrarre e di deviare gli investimenti e le risorse pubbliche destinate a soddisfare e attuare i suddetti diritti, e che sono state da sempre un'appetibile manna per i clan criminali.

Uno dei metodi utilizzati dalle organizzazioni criminali per accaparrarsi il controllo delle risorse e gli investimenti pubblici destinati all'attuazione dei diritti sociali consiste proprio nel condizionamento degli appalti e dei subappalti concernenti i più diversi servizi o lavori di cui hanno bisogno gli enti amministrativi, come le assunzioni di personale, le forniture di materiali e la gestione dei cantieri di costruzione (che coinvolge il movimento terra, i trasporti, la fornitura di materiali e calcestruzzi). In quest'ultimo caso, i clan spesso non sono in grado di penetrare nella progettazione o negli interventi di alta ingegneria gestionale, ma sono sicuramente capaci di intervenire in tutte le fasi successive.

Il condizionamento della pubblica amministrazione si verifica anche nelle ipotesi di vere emergenze (come nei casi di terremoti, frane, ecc.), oppure quando la situazione emergenziale non proviene da fatti naturali, ma viene creata dai clan (come per esempio l'eterna emergenza che concerne la raccolta e al trasporto dei rifiuti urbani a Napoli)<sup>534</sup>, perché loro hanno la consapevolezza che in queste situazioni saranno versati soldi pubblici per debellare l'allarme, e saranno create strutture speciali in deroga alle norme che prevedono concorsi e selezioni.

---

<sup>532</sup> Vale sottolineare che il Congresso nazionale brasiliano, tramite l'emendamento 64 del 2010, ha fatto inserire espressamente nel testo della Costituzione brasiliana del 1988 (art. 6°), il diritto all'alimentazione come diritto sociale, che ha permesso al Brasile raggiungere il primo posto mondiale nella lotta alla fame. Si veda in questo senso il *Rapporto sui diritti globali 2011. Tra vecchi modelli e nuovi scenari* (a cura di Associazione SocietàINformazione), Milano, Ediesse, 2011, p. 818.

<sup>533</sup> In questo senso, L. FERRAJOLI, *Democrazia e paura*, in M. BOVERO-V. PAZÉ (a cura di), *La democrazia in nove lezioni*, Roma-Bari, Laterza, 2010, p. 119.

<sup>534</sup> Come osserva U. Di GIROLAMO, "ciò che è avvenuto in Campania intorno alla vicenda dei rifiuti rappresenta un ulteriore esempio di quale livello di degenerazione si possa raggiungere, quando si sottovaluta o si ignora l'intreccio camorra-istituzioni e di come la volontà del governo nazionale di risolvere un problema locale si trasformi in un semplice foraggiamento alle mafie. Quattordici anni di commissariamento straordinario e otto miliardi di euro bruciati per avere come risultato la ...*completa assenza in Campania, anche solo allo stato embrionale di un ciclo industriale integrato dei rifiuti*, scriveva la Commissione Parlamentare poco prima del totale collasso del servizio di nettezza urbana" (*Mafia, politica, pubblica amministrazione. È possibile sradicare il fenomeno mafioso d'Italia?*, cit., pp. 16-127).



In questo contesto, si deve sottolineare che uno dei settori più appetiti dalla criminalità organizzata è la sanità, a causa dello scambio politico-mafioso, con investimenti non solo di tipo economico, ma anche e soprattutto su soggetti politici a essa legati<sup>535</sup>. È universalmente nota la crescita costante del peso percentuale del sistema sanitario sul PIL in tutti i paesi industrializzati<sup>536</sup>. In Italia, per esempio, la gestione della salute costituisce una delle principali spese del bilancio nazionale e dei bilanci regionali, con un giro d'affari aumentato dell'80% in quindici anni (dai 46 miliardi di euro del 1992 ai 97 miliardi del 2007). A loro volta, le organizzazioni criminali ovviamente non lasciano scappare queste ingenti risorse in grado di assicurare loro solide entrate, il riciclaggio di denaro sporco e gli appalti necessari<sup>537</sup>. In Sicilia, per esempio, la grande mangiatoia della sanità pubblica rappresenta l'affare pulito più importante per Cosa nostra<sup>538</sup>. Anche in Calabria il livello d'infiltrazione della 'Ndrangheta nel servizio sanitario è elevatissimo<sup>539</sup>, con appalti truccati per l'edilizia ospedaliera o per la fornitura di materiali sanitari e l'acquisto indebito o a prezzi maggiorati di farmaci.

Rispetto al diritto alla salute, i clan criminali riescono a condizionare le istituzioni sanitarie e, tramite diversi favoreggiamenti, violano anche il principio di uguaglianza tra i cittadini. Se un membro di un'organizzazione criminale è in grado, per esempio, di raccomandare un medico per un posto di lavoro<sup>540</sup> o qualcuno per un posto letto o per fare

---

<sup>535</sup> Cfr. R. COSTA, *Criminalità mafiosa e sanità*, in A. DINO (a cura di), *Criminalità dei potenti e metodo mafioso*, Milano, Mimesis, 2009, p. 159; F. FORGIONE, *'Ndrangheta. Boss, luoghi e affari della mafia più potente al mondo. La relazione della Commissione Parlamentare Antimafia*, cit., p. 168.

<sup>536</sup> Come rileva P. BEVILACQUA, "nel Regno Unito il Servizio sanitario britannico spendeva per i cittadini, nel 1960, il 3,9% della ricchezza del paese, il 5,9% nel 1980, il 7,7% nel 2002. Negli Usa tale spesa rappresentava il 5% nel 1960, l'8,7% nel 1980, mentre oggi è arrivata al 15% e oltre. Nel frattempo, nel 2003, i cittadini americani privi di assistenza medica erano giunti alla rispettabile cifra di 45 milioni." (*Miseria dello sviluppo*, cit., p. 85).

<sup>537</sup> Cfr. D. FRANCESE, *Sanità S.p.a. Tagliare il malaffare per salvare il diritto di tutto alla cura e all'assistenza*, Roma, New Compton, 2011, p. 114.

<sup>538</sup> U. DI GIROLAMO, *Mafia, politica, pubblica amministrazione. È possibile sradicare il fenomeno mafioso d'Italia?*, cit., p. 74.

<sup>539</sup> In Italia, nel 2011, il Presidente della Commissione di inchiesta sul servizio sanitario nazionale Leoluca Orlando, rispetto all'infiltrazione della criminalità organizzata nel servizio sanitario calabrese, ha affermato: "Costituisce motivo di allarme e conferma di pericolosi condizionamenti malavitosi, facilitati da mancanza di trasparenza, incertezza dei dati e incapacità manageriali, la circostanza che gli organi amministrativi di alcune aziende sanitarie calabresi siano stati sciolti per infiltrazioni mafiose: ciò rappresenta, per l'intero sistema istituzionale, motivo di preoccupazione." (si veda sul tema l'articolo intitolato *Malasanità. La Calabria nel mirino della Commissione di inchiesta*, disponibile sul sito Internet [http://www.quotidianosanita.it/studi-e-analisi/articolo.php?articolo\\_id=4848](http://www.quotidianosanita.it/studi-e-analisi/articolo.php?articolo_id=4848)).

<sup>540</sup> Come afferma U. Di GIROLAMO, "se un medico può essere nominato primario per meriti politici, se persino i trasferimenti di infermieri da una struttura all'altra, nell'ambito della stessa regione, sono oggetto di lottizzazione e merce per voto di scambio, perché stupirsi che un'intera asl sia controllata da una cosca mafiosa?" (*Mafia, politica, pubblica amministrazione. È possibile sradicare il fenomeno mafioso d'Italia?*, cit., p. 105).

degli esami diagnostici<sup>541</sup>, sa che in cambio ne otterrà devozione e disponibilità<sup>542</sup>. In questa maniera, le organizzazioni criminali riescono a trasformare il sistema sanitario, che dovrebbe essere fondato sul diritto di accesso, in un sistema ad accesso clientelare.

Lo stesso vale per un altro diritto sociale, il diritto all'istruzione, considerato come fondante della democrazia<sup>543</sup>. In questo campo, molti sono i problemi causati dalle attività delle organizzazioni criminali, come le deviazioni di risorse pubbliche tramite i più diversi appalti truccati con l'inosservanza dell'obbligo di offerta regolare dell'istruzione di base<sup>544</sup>, l'evasione scolastica di giovani che lavorano per i clan criminali<sup>545</sup> e il condizionamento dei concorsi per ammissioni alle scuole o per l'assunzione di insegnanti in chiara violazione al principio di uguaglianza tra i cittadini.

Anche politiche pubbliche come quelle di tutela dell'ambiente sono ormai totalmente condizionate dai clan criminali. In molte regioni del mondo, le industrie di rifiuti domestici sono controllate direttamente dai clan criminali (le cosiddette *ecomafie*) o da imprenditori legati alla criminalità organizzata, i quali non si preoccupano di osservare le leggi e i regolamenti predisposti alla tutela della salute pubblica. Infatti la lotta contro l'inquinamento richiede dei costi che le organizzazioni criminali non sono disposte a pagare, come nel caso

---

<sup>541</sup> Rileva, in questo senso, V. METE: "Come si è detto, oltre che uno strumento per drenare denaro pubblico, la casa di cura è una macchina che crea consenso elettorale. Così si esprime, ad esempio, il direttore amministrativo occulto di Villa Anya rivolgendosi telefonicamente a Crea durante lo svolgimento di una campagna elettorale: «l'altro giorno [abbiamo fatto] un ecocardiogramma [a] una povera "cristiana", [per] novembre l'avevano prenotato, glielo abbiamo fatto fare nello spazio di due giorni, però, due voti si sono messi a disposizione. Ora qui ho una serie di appunti che non finiscono mai, non crederci»." (*Mafie, politica e carriere nella sanità in provincia di Reggio Calabria*, in R. SCIARRONE (a cura di), *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Roma, Donzelli, 2011, p. 320).

<sup>542</sup> In questo senso, C. DE ROSA, *I medici della Camorra*, Roma, Castelvecchi Tazebao, 2011, p. 19.

<sup>543</sup> In questo senso, afferma S. RODOTÀ che "l'istruzione è un diritto fondativo del modo d'essere cittadini, dunque una preconditione della democrazia; la scuola è il luogo dove ci si forma, si acquisisce sapere critico. Se, invece, si imbecca la strada della pura competitività aziendale, e si offre un incentivo economico alla creazione di scuole separate, dove ciascuno rinsalda la propria appartenenza (religiosa, etnica, ideologica, localista...), si contraddice proprio questo programma democratico e la scuola perde definitivamente la possibilità d'essere il momento in cui si avvia la costruzione dell'uguaglianza, del riconoscimento degli altri." (*Laicità e principi*, in *Perché laico*, Roma-Bari, Laterza, 2010, p. 63).

<sup>544</sup> Come afferma G. INCANDELA, "il lavoro nero è tradizionale terreno d'elezione dello sfruttamento minorile che s'incrocia con la violazione dell'obbligo dell'istruzione scolastica di base" (*Il lungo fiume di sangue*, Trapani, Coppola, 2006, p. 224).

<sup>545</sup> Cfr. C. CALVARUSO, *La cultura giovanile*, in F. OCCHIOGROSSO (a cura di), *Ragazzi della mafia. Storie di criminalità e contesti minorili, voci dal carcere, le reazioni e i sentimenti, i ruoli e le proposte*, Milano Franco Angeli, 1993, p. 292. Secondo il Comunicato stampa di Censis, del 25 marzo 2013, intitolato *Alti tassi di abbandono scolastico e preparazione sotto la media: così va la scuola al Sud*, "in Campania il 35,2% dei giovani di età compresa tra i 18 e i 24 anni non studia e non lavora, e va a gonfiare le fila dei disoccupati di lunga durata, costituendo così una facile preda per l'arruolamento da parte della criminalità organizzata." (consultabile *on line* sul sito Internet <http://www.censis.it>).

delle discariche abusive o illegali<sup>546</sup>. Così viene calpestato il diritto all'ambiente, previsto in molte Costituzioni e ordinamenti giuridici, ma anche il diritto alla salute dei cittadini. Vi è, infatti, una dimostrata correlazione tra l'aumento delle malattie mortali, come il cancro, e la vicinanza delle discariche illegali, oltre alla contaminazione delle falde acquifere e della catena alimentare. E per ironia i clan criminali che inquinano l'ambiente sono gli stessi che, poi, attraverso l'infiltrazione nella politica, cercano di accaparrarsi i contratti pubblici per disinquinare e decontaminare.

Gli attacchi ai diritti sociali si verificano anche tramite il riciclaggio dei capitali provenienti dalle attività illecite dei clan criminali. Essi, nel ripulire il denaro sporco, impediscono o rendono ancora più difficile l'effettività dei diritti sociali come la salute, l'educazione e l'abitazione, perché le enormi somme di denaro che vengono ripulite ogni giorno dovrebbero, in realtà, contribuire alle entrate fiscali e allo sviluppo economico e sociale<sup>547</sup>.

## **II.7. Criminalità organizzata e (sotto)sviluppo economico e sociale.**

Molto si discute sul rapporto tra la criminalità organizzata e il sottosviluppo. Due sono le principali teorie che cercano di spiegare questa relazione. I teorici della prima teoria, con un nitido sfondo marxista, sostengono che la delinquenza organizzata sarebbe figlia del sottosviluppo, ossia che la criminalità è un problema dei ceti sociali inferiori o delle aree arretrate. Essi considerano, insomma, la criminalità come metafora dell'arretratezza. L'altra teoria cerca di capovolgere il rapporto, affermando che è la delinquenza la fonte produttrice

---

<sup>546</sup> Come sottolinea J.-F. GAYRAUD, "secondo la commissione parlamentare antimafia italiana, il 30% delle aziende che si occupano del trattamento dei rifiuti sono sotto il controllo della criminalità organizzata, cioè delle mafie: 705 discariche illegali contenenti rifiuti altamente tossici sono sparse in tutto il paese, per una superficie totale di quasi 7 milioni di metri quadri; 4000 discariche di ogni tipo; un costo di smaltimento dei rifiuti che ammonta a diversi miliardi di dollari; 11 milioni di tonnellate di rifiuti industriali, di cui 300.000 altamente tossici, spariscono ogni anno; una sola discarica illegale frutta in un giorno fino a 500.000 dollari alla Camorra" (*Divorati dalla mafia. Geopolitica del terrorismo mafioso*, cit., p. 17).

<sup>547</sup> Preciso, in questo senso, J. ZIEGLER: "Les adolescents drogués de rues de New York, Milan et Londres agoniste des œuvres de Pablo Escobar; celui-ci fait recycler, laver ses profits en Suisse. Aux Philippines, au Brésil, au Zaïre, des enfants, par milliers, meurent de sous-alimentation, se prostituent, périssent d'abandon et de maladie. D'importantes richesses autochtones, au lieu de contribuer à créer sur place des hôpitaux, des écoles, des emplois, se réfugient en Suisse; elles sont recyclées et réinvesties dans la spéculation immobilière à Paris, Rome et Tokyo, ou alimentent les Bourses de New York, Londres et Zurich. Le pillage financier du tiers monde et le trafic de la drogue sont deux œuvres de mort, provoquant des désastres sociaux, psychiques, physiologiques analogues. Tous deux bénéficient de la compétence reconnue, de l'assistance experte, de la complicité efficace des émirs suisses" (*La Suisse lave plus blanc*, Paris, Éditions du Seuil, 1990, p. 120).

del sottosviluppo. C'è ancora chi differenzia tra l'antica criminalità organizzata, quella pré-industriale e di carattere latifondista, che sarebbe un *effetto* del sottosviluppo, e l'odierna criminalità organizzata, imprenditoriale e globalizzata, che sarebbe la *causa* della povertà e dell'arretratezza<sup>548</sup>.

Per analizzare correttamente queste teorie, prima di tutto si deve fare un'opportuna precisazione sul concetto di sviluppo. Se questo viene inteso solo o principalmente come l'incremento del prodotto interno lordo (PIL), cioè la crescita delle attività produttive, senza tenere conto di cosa si produce e come si produce (perché anche il contrabbando, le merci contraffatte e molti beni e servizi prodotti dai clan criminali portano all'incremento del PIL), non si sta facendo distinzione tra le attività che contribuiscono al benessere e quelle che lo diminuiscono. E in tal modo si può arrivare alla conclusione che le organizzazioni criminali contribuiscono alla crescita e allo sviluppo. Questo perché lo svolgimento di attività illecite, ma "produttive", e gli investimenti nell'economia legale (come la ristorazione, le strutture turistiche, l'edilizia, gli investimenti in Borsa), portano in maniera indiscussa ad un incremento sostanziale del prodotto interno lordo. Infatti, secondo le stime delle Nazioni Unite, l'importo totale dei proventi della criminalità organizzata a livello mondiale nel 2009 è ammontato a circa 2100 miliardi di dollari, ossia il 3,6 % del prodotto interno lordo mondiale<sup>549</sup>. Se si considera invece lo sviluppo come "il miglioramento delle condizioni complessive di vita dei membri di una collettività"<sup>550</sup>, come fa l'*United Nations Development Programme* (UNDP), che ha introdotto l'*Human Development Index*<sup>551</sup>, considerando l'aspettativa di vita, il livello di scolarizzazione e l'esistenza di un reddito che assicuri un

---

<sup>548</sup> In questo senso, F. SIDOTI: "La vecchia mafia era un *effetto* della povertà e del sottosviluppo; la nuova mafia è *causa* di povertà e sottosviluppo" (*Il crimine all'italiana. Una tradizione realista, garantista, mite*, cit. p. 136).

<sup>549</sup> Le stime sono dell'*United Nations Office on Drugs and Crime*, che nell'ottobre 2011 ha pubblicato il rapporto "*Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organised crime*", nel quale si può leggere: "The overall best estimates of criminal proceeds are close to US\$2.1 trillion in 2009 or 3.6% of global GDP (95% confidence interval: 2.7%-4.4%). If only typical transnational organized crime proceeds were considered (resulting from trafficking drugs, counterfeiting, human trafficking, trafficking in oil, wildlife, timber, fish, art and cultural property, gold, human organs and small and light weapons), the estimates would be around 1.5% of GDP. About half of these proceeds were linked to trafficking in drugs. Crime proceeds linked primarily to the national sector such as fraud, burglaries, theft, robberies, loan sharking or protection racketeering were not included in these estimates." (disponibile *on line* sul sito Internet [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit\\_financial\\_flows\\_2011\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf)).

<sup>550</sup> U. SANTINO, *Breve storia della mafia e dell'antimafia*, cit., p. 38.

<sup>551</sup> Come si legge sul sito Internet dell'*United Nations Development Programme*, "the first *Human Development Report* introduced a new way of measuring development by combining indicators of life expectancy, educational attainment and income into a composite human development index, the HDI. The breakthrough for the HDI was the creation of a single statistic which was to serve as a frame of reference for both social and economic development. The HDI sets a minimum and a maximum for each dimension, called goalposts, and then shows where each country stands in relation to these goalposts, expressed as a value between 0 and 1." (consultabile *on line* sul sito <http://hdr.undp.org/en/statistics/hdi/>).

certo standard di vita, sembra intuitivo che le attività svolte dai clan criminali – che violano variegati diritti fondamentali delle persone, dal diritto alla vita ai diritti sociali come la salute e l’educazione – conducano a un legame più stretto con il sottosviluppo, potendosi perquisire se la criminalità organizzata ne è la causa o la conseguenza.

Partendo da quest’ultima accezione di sviluppo, le menzionate teorie sul rapporto tra criminalità organizzata e sottosviluppo devono essere analizzate con attenzione. La teoria che ritiene la criminalità come conseguenza del sottosviluppo parte da un punto di vista deterministico, di sfondo marxista, secondo il quale la miseria e la disuguaglianza generata dal modo di produzione capitalista fa nascere la criminalità, generando le condizioni favorevoli alle organizzazioni criminali di tipo “mafioso”, le quali potrebbero essere indebolite tramite le rivoluzioni<sup>552</sup>. Infatti, la delinquenza organizzata può perfettamente nascere e svilupparsi nelle aree più arretrate perché, come ha osservato Jean de Maillard, “il più cospicuo plusvalore economico trae origine dello sfruttamento della miseria più assoluta”<sup>553</sup>. È il caso della criminalità di sussistenza, come la criminalità di strada, i piccoli rapinatori o spacciatori di droga, che viene, infatti, generata dalla miseria, dall’insicurezza delle condizioni di vita o peggio dalla tossicodipendenza<sup>554</sup>, che viene sfruttata dalle potenti organizzazioni criminali.

Infatti, alcuni clan criminali sono nati e si sono sviluppati in regioni in cui c’era (e ancora esiste, perché mantenuto) un considerevole livello di arretratezza, perché come fenomeno sociale, anche la criminalità organizzata presenta una stratificazione di classe. La grande criminalità, di solito ben integrata nei ceti dirigenti e nel mondo delle finanze, cerca di insediarsi nelle zone più arretrate e povere, dove è più facile ottenere il consenso sociale e anche quello elettorale, soprattutto quando è in grado di offrire lavoro, sia ai criminali di sussistenza – un’inesauribile riserva di manovalanza per l’esercito dell’illegalità – rispetto alle

---

<sup>552</sup> E. HOBSBAWM, a proposito, afferma che “la evolución de la Mafia va siempre desde la condición inicial de movimiento social al punto en que, en el mejor de los casos, se vuelve grupo de presión político, y en peor pasa a constituir un complejo sistema de «protección» gangsteril. [...] Precisamente por surgir la forma mafiosa de organización antes de cruzar las masas el umbral de la consciencia política, precisamente por ser limitadas sus metas y por tener éstas un carácter defensivo, tiende la Mafia a ser reformista antes que revolucionaria, si se nos permite utilizar una terminología anacrónica en este contexto. Le basta una regulación de las relaciones sociales existentes y no exige su sustitución. Por ello, lo repetimos, tiende a debilitarla la aparición de los movimientos revolucionarios.” (*La Mafia*, cit., pp. 75-76).

<sup>553</sup> J. DE MAILLARD, *Il mercato fa la sua legge. Criminalità organizzata e globalizzazione*, cit., p. 25.

<sup>554</sup> Cfr. L. FERRAJOLI, *Democrazia e paura*, in M. BOVERO-V. PAZÉ (a cura di), *La democrazia in nove lezioni*, Roma-Bari, Laterza, 2010, p. 132.

sue attività illecite<sup>555</sup>, sia ai lavoratori in generale con le sue attività lecite risultanti degli investimenti nell'economia "legale"<sup>556</sup>. A proposito, la "prima legge di Lansky" (*Lansky's first law*, con riferimento al boss americano Mayer Lansky) consiste proprio nel vivere in sordina e lasciare che alle attività criminali di strada, esposte e visibili, si dedichino altri gruppi etnici emarginati<sup>557</sup>. Nelle regioni più arretrate, con basso tasso di sviluppo e alto livello di disoccupazione, i clan criminali sono i grandi datori di lavoro, come per esempio nel caso delle famiglie che a lungo sopravvivono della contraffazione di prodotti o dei contrabbandi di sigarette a Napoli<sup>558</sup>, o della coltivazione della coca in Colombia<sup>559</sup> o dell'oppio in Afghanistan<sup>560</sup>, oppure nei casi dei cittadini che lavorano nelle imprese legali del settore terziario attraverso le quali i clan criminali ripuliscono i soldi sporchi. Le attività controllate dalle organizzazioni criminali di solito sono le uniche alternative di lavoro nelle zone più arretrate e povere del pianeta e, quando l'economia legale è esigua e gli Stati sono troppo deboli per offrire ai cittadini opportunità consistenti e appetibili, la maggior parte di essi accetta la violenza e l'illegalità dei clan criminali, considerandole un mezzo di

<sup>555</sup> Sottolinea L. FERRAJOLI che "la pequeña delincuencia es directamente promovida por las organizaciones criminales, que explotan las condiciones de miseria, necesidad y marginación social de mano de obra que trabaja para ellas. También la criminalidad organizada presenta una estratificación de clase, pues la pequeña criminalidad empleada es a su vez explotada por la gran criminalidad integrada en los grupos dirigentes." (*Los retos de la procuración de justicia en un mundo globalizado*, cit., p. 15).

<sup>556</sup> Cfr. C. CHAMPEYRACHE, *Sociétés du crime. Un tour du monde des mafias*, cit., p. 281.

<sup>557</sup> Rispetto alla *Lansky's first law*, afferma C. SIFAKIS: "And as their Jewish compatriots – using the term in a most generic sense – retired or died off, the Mafia was forced to fill the vacuum in order to carry on the more sophisticated aspects of syndicate operations. The Mafiosi were ready, having spent several decades learning the ropes. This has led to what may be called Lansky's First Law: Retreat to the background, turn over the high-visibility street activities to others. Let the blacks and Hispanics work the streets, sell the dope, peddle the female flesh." (*The mafia encyclopedia*, third edition, New York, Facts on File, 2005, p. XV).

<sup>558</sup> Preciso l'esempio di J. DE SAINT VICTOR, sottolineando che "a Napoli, per esempio, la camorra svolge (purtroppo) un ruolo sociale indiscutibile. Quando la polizia arriva per arrestare un camorrista in certi quartieri popolari, come a Secondigliano, viene spesso accolta con rabbia dalla popolazione: lanci di pietre, grida, insulti... Un fatto che non accade per caso: quando un clan cade, a Napoli, sono molti i posti di lavoro che vanno improvvisamente in fumo. I camorristi sono diventati i principali datori di lavoro della città, soprattutto dopo la crisi dello stato previdenziale. Negli anni '80 Michele Zaza, celebre mafioso napoletano, fa vivere centinaia di famiglie grazie al suo traffico di sigarette. E nessuno è scandalizzato quando si presenta al pubblico come 'commerciante di tabacchi'. 'Mike il pazzo', come viene chiamato, arriva addirittura a paragonarsi a Gianni Agnelli, il proprietario della FIAT e in quanto tale il principale datore di lavoro del nord Italia. Zaza fa notare ironicamente: 'Almeno 70.000 persone vivono di contrabbando, che è per Napoli quel che la FIAT è per Torino. Mi hanno chiamato l'Agnelli di Napoli'" (*Mafia. L'industria della paura*, cit., pp. 324-325). Nello stesso senso, si veda ancora N. GUARINO, *Sigarette di contrabbando: il traffico illecito di tabacchi a Napoli dal dopoguerra agli anni novanta*, cit., p. 111.

<sup>559</sup> Come afferma A. SCOTTI, "la Colombia produce il 62 per cento della cocaina del mondo (ma si stima che il 76 per cento del suo valore si realizzi nei Paesi industrializzati). Nel 2005 erano coinvolti nella coltivazione 68.500 gruppi familiari presenti in 23 delle 32 province colombiane. [...] I *raspacine* (raspatori), pagati in media 3 dollari al giorno in base al peso delle foglie raccolte, rappresentano il primo anello della catena. Per molti colombiani nelle zone rurali è l'unica occasione di impiego." (*Narcotica*, cit., p. 383).

<sup>560</sup> Ancora A. SCOTTI, sottolinea che "nel 2006 in Afghanistan erano coltivati a oppio 165mila ettari, equivalenti al 3,65 per cento del terreno agricolo del Paese, con 2,9 milioni di contadini coinvolti pari al 12,6 per cento della popolazione. Ogni ettaro rende 37 chili d'oppio, la produzione nazionale stimata è di 6.100 tonnellate. Il valore complessivo dell'oppio prodotto è pari all'11 per cento del Pil afgano se valutato sul prezzo all'origine, quello a cui vende il coltivatore." (*Narcotica*, cit., p. 395).

sopravvivenza e un canale per l'ottenimento di un ruolo sociale molto difficile da conquistare per altre vie<sup>561</sup>.

La storiografia ci mostra, però, che la maggior parte delle grandi organizzazioni criminali, oltre che nelle zone di miseria, si sono insediate nei territori dove c'era una dinamicità economica<sup>562</sup>. Poiché i loro obiettivi sono il profitto e il potere, cercano sempre i territori in cui ci sono le migliori opportunità per l'imprenditorialità criminale, per i traffici illeciti, per l'infiltrazione nella politica e nel tessuto sociale<sup>563</sup>. Il bisogno di sfruttare la ricchezza porta le organizzazioni ad insediarsi nelle zone in cui ci siano fattori economici specifici in grado di rendere possibile lo svolgimento delle loro attività illecite oppure degli investimenti nell'economia lecita.

La criminalità organizzata, dunque, non è un fenomeno che inevitabilmente nasce e si sviluppa soltanto nelle aree arretrate e sottosviluppate, come per esempio nel meridione italiano<sup>564</sup>. Al contrario, anche le zone con un alto tasso di "civismo", di organizzazione e di sviluppo non sono immuni alla criminalità organizzata, come dimostrano il radicamento della 'Ndrangheta nel Nord Italia, in Svizzera (dove c'è un insediamento di quasi tutte le più importanti organizzazioni criminali, a causa della facilità di ripulire i capitali sporchi)<sup>565</sup>, in

---

<sup>561</sup> Afferma in questo senso, M. R. ROUDAUT: "En offrant emplois et perspectives d'ascension sociale, le crime organisé est devenu un modèle alternatif de développement fondé sur les mêmes valeurs de réussite sociale mais basé sur le négoce de l'illicite. Cet enracinement social, légitimant son existence en lui donnant un soutien populaire, peut, si rien n'est fait, favoriser la constitution de sociétés criminelles entretenant une relation symbiotique avec le pouvoir central." (*Marchés criminels: globalisation du crime, géopolitique de l'illicite et développement économique*, cit., p. 47).

<sup>562</sup> In questo senso, relativamente al Mezzogiorno d'Italia, E. CICONTE, *Storia criminale. La resistibile ascesa di mafia, 'ndrangheta e camorra dall'Ottocento ai giorni nostri*, cit., p. 21, il quale aggiunge: "La camorra era regina a Napoli, grande metropoli e capitale del Regno piena di opportunità, la mafia era ben presente nella Conca d'oro – dove 'potenti mafiosi' avevano in fitto o in proprietà 'quasi tutti i giardini di agrumi ed i fondi rustici attorno a Palermo' – nelle zone agricole dove erano diffuse le produzioni dirette al mercato nazionale, e la 'ndrangheta era fiorente a Reggio Calabria e attorno all'area commerciale di Palmi e di Gioia Tauro ricca di olive e di agrumi" (*ivi*, p. 21). Nello stesso senso, C. CHAMPEYRACHE: "La mafia n'apparaît que dans les zones où un véritable potentiel de croissance est activé" (*Sociétés du crime. Un tour du monde des mafias*, cit., p. 404). Quanto alla Camorra, la stessa opinione è condivisa da F. BARBAGALLO, *Il potere della Camorra (1973-1998)*, cit., p. 181.

<sup>563</sup> Lo aveva affermato G. FALCONE: "Lo ripeto, occorre sbarazzarsi una volta per tutte delle equivoche teorie della mafia figlia del sottosviluppo, quando in realtà essa rappresenta la sintesi di tutte le forme di illecito sfruttamento delle ricchezze" (*Cose di Cosa Nostra*, cit., p. 154).

<sup>564</sup> In questo senso, J.-F. GAYRAUD, *Divorati dalla mafia. Geopolitica del terrorismo mafioso* cit., p. 12.

<sup>565</sup> Secondo un Rapporto del Governo svizzero del 1996, "pratiquement toutes les organisations criminelles à caractère transnational son représentées en Suisse" (*Rapport sur la protection de l'Etat 1995/1996*, Berne, DFPJ, 1996, p. 113).

Canada e in Australia ovvero l'esistenza della Yakuza in Giappone<sup>566</sup> e di Cosa nostra americana negli Stati Uniti. Le organizzazioni criminali, dunque, non sono inevitabilmente figlie del sottosviluppo e la loro rappresentazione come metafora dell'arretratezza economica, culturale e sociale raffigura una visione parziale della realtà.

D'altra parte, la criminalità organizzata non è la causa necessaria del sottosviluppo. Può configurarsi come una delle cause, ma non è certamente l'unica. I clan criminali sfruttano la situazione di povertà<sup>567</sup> e cercano di mantenerla in maniera indistinta e indeterminata, proprio perché conveniente ai suoi obiettivi<sup>568</sup>. Sembra affatto scontato che la presenza del crimine organizzato rappresenti un freno allo sviluppo economico e sociale delle aree svantaggiate<sup>569</sup>. Nelle zone in cui sono fortemente radicate, le organizzazioni criminali scoraggiano gli investimenti<sup>570</sup> e impediscono la piena fruizione dei diritti di proprietà. Creano effetti negativi sulle attività imprenditoriali, soprattutto la deindustrializzazione<sup>571</sup>, alterando l'allocazione delle risorse e diminuendo il quadro delle opportunità delle economie locali<sup>572</sup>. In Italia, per esempio, le regioni meridionali che mostrano maggior difficoltà sul terreno dello sviluppo economico, con indici elevati di disoccupazione, sono quelle che hanno avuto un tradizionale insediamento e controllo del territorio da parte dei clan criminali. D'altro lato, le province del

---

<sup>566</sup> Afferma con precisione in questo senso C. CHAMPEYRACHE: "Associer le désordre au crime n'a plus de sens dès lors que la mafia est sur scène. L'ordre règne au Japon, mais il est de nature mafieuse et donc porteur de menace pour la société et l'économie nipponnes." (*Sociétés du crime. Un tour du monde des mafias*, cit., p. 373).

<sup>567</sup> Come ben afferma P. GRASSO, "la mafia non potrà mai essere compatibile con una economia sana. La sua presenza in un territorio ne frena inevitabilmente lo sviluppo, scoraggiando e intimidendo gli investitori e gli imprenditori. E la carenza di sviluppo fa ingrossare le file della criminalità, che rimane uno dei pochi sbocchi per chi è in cerca di una occupazione. E così si genera un circolo vizioso, perché dove c'è delinquenza nessuno investe, nessuno porta la sua impresa, mentre le organizzazioni criminali trovano abbondante manovalanza. La mafia non necessariamente nasce dal sottosviluppo, ma ha tutto l'interesse a mantenerlo." (*Liberi tutti. Lettera a un ragazzo che non vuole morire di mafia*, Milano, Sperling & Kupfer, 2012, pp. 20-21).

<sup>568</sup> Precisa ancora una volta sul tema, C. CHAMPEYRACHE: "Un examen attentif des liens entre développement économique et mafia permet de comprendre que cette dernière est par essence une criminalité de riches prospérant sur l'appauvrissement des territoires qu'elle place sous sa coupe. La mafia n'apparaîtra ainsi ni mère ni fille de la misère et du sous-développement. Il est par contraire clair qu'elle engendre le mal-développement." (*Sociétés du crime. Un tour du monde des mafias*, cit., p. 277).

<sup>569</sup> A. ASMUNDO, *Indicatori e costi della criminalità mafiosa*, in R. SCIARRONE (a cura di), *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Roma, Donzelli, 2011, p. 66.

<sup>570</sup> Cfr. P. ARLACCHI, cit., *La mafia imprenditrice. Dalla Calabria al centro dell'inferno*, p. 101.

<sup>571</sup> Con riferimento ai danni causati al tessuto economico dalle attività camorristiche, afferma F. BARBAGALLO che "le zone dove si è consolidata, negli ultimi decenni, la parte più aggressiva della camorra napoletana sono le stesse dove si erano strutturati un forte tessuto industriale e un ampio e robusto insediamento operaio, oggi praticamente scomparsi e non sostituiti da altre attività produttive. Lì dove c'erano fabbriche e operai ci sono oggi agguerriti clan criminali: da Bagnoli a Fuorigrotta a ovest, al Vasto e alla Vicaria al centro, a San Giovanni e Ponticelli a est. La completa deindustrializzazione delle aree finitime al centro di Napoli si è dimostrata un'occasione, in tal caso realizzata, per l'espansione e la moltiplicazione dei gruppi criminali, con la loro peculiare, eppure oggi quasi esclusiva capacità di offrire molteplici possibilità di attività illegali ma ben retribuite." (*Il potere della Camorra (1973-1998)*, cit. p. 181).

<sup>572</sup> R. SCIARRONE, *Il piano della ricerca*, in R. SCIARRONE (a cura di), *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Roma, Donzelli, 2010, p. XXXI.



Mezzogiorno caratterizzate dalla crescita economica e da processi di rinnovamento sociale sono quelle dove la criminalità organizzata non ha una presenza significativa, né gestisce peculiari iniziative economiche<sup>573</sup>.

Una tesi contraria alla criminalità organizzata come madre del sottosviluppo sostiene che gli investimenti delle organizzazioni criminali nell'economia legale, come si è visto, generano anche "sviluppo". Infatti, in diverse epoche storiche si è venuto formando un blocco sociale interclassista nella difesa di un'economia con una consistente quota di capitali illeciti nelle attività imprenditoriali<sup>574</sup>. Infatti, una grande parte dell'economia degli Stati e della finanza internazionale hanno inglobato capitali provenienti dalla criminalità organizzata. Si parla pure di un'economia globale dipendente e drogata dai capitali criminali. Bisogna osservare in questo contesto che non tutta l'economia criminale è improduttiva o parassitaria, dovendo distinguersi tra le attività illegali "produttrici di reddito" e quelle unicamente "ridistributive di reddito"<sup>575</sup>. Nel primo caso, si produce reddito perché le attività illegali si basano sullo scambio di merci a cui nei diversi passaggi si aggiunge valore (come le armi, le droghe, sigarette, frodi alimentari, contraffazioni, contrabbando, ecc.). Nel secondo, c'è una semplice redistribuzione di ricchezze, che viene trasferita da una parte all'altra senza aggiungervi valore (come nel caso dei furti, estorsioni, rapine, tangenti, sequestri di persone ecc.). Nel caso in cui l'economia criminale è produttrice di reddito, però, i valori aggiunti all'economia provenienti dal denaro sporco non producono sviluppo *sociale*<sup>576</sup>. Lo "sviluppo", ossia i vantaggi economici non vengono realizzati a favore della collettività, ma soltanto a favore della stessa organizzazione o dei suoi membri, oppure dei politici e imprenditori collusi ai clan criminali. In questo contesto si deve rilevare che i provvedimenti di sequestro e di confisca di beni alle organizzazioni criminali, a volte criticati come destabilizzanti dell'economia<sup>577</sup>, in verità

---

<sup>573</sup> F. BARBAGALLO, *(Il potere della Camorra (1973-1998)*, cit. pp. 179-180). Nello stesso senso, C. CHAMPEYRACHE, *Sociétés du crime. Un tour du monde des mafias*, cit., p. 278.

<sup>574</sup> Si veda sul tema, con ampiezza di riferimenti, A. DARA, *Termini e modalità dell'immissione di capitali illeciti nell'ambito di attività imprenditoriali*, in A. DINO (a cura di), *Poteri criminali e crisi della democrazia*, Milano, Mimesis, 2011, p. 155 s.

<sup>575</sup> La distinzione tra attività illegali "produttrici di reddito" e "ridistributive di reddito" è stata fatta da E. CICONTE-F. FORGIONE-I. SALES, *Le ragioni di un successo*, cit., p. 51.

<sup>576</sup> Con riferimento alla criminalità organizzata siciliana, avvertiva G. FALCONE: "La mafia non è una società di servizi che opera a favore della collettività, bensì un'associazione di mutuo soccorso che agisce a spese della società civile e a vantaggio solo dei suoi membri. Mostra così il suo vero volto e si rivela per una delle maggiori mistificazioni della storia del Mezzogiorno d'Italia, per dirla con lo storico inglese Denis Mack Smith. Non frutto abnorme del solo sottosviluppo economico, ma prodotto delle distorsioni dello sviluppo stesso" (*Cose di Cosa nostra*, cit., p. 94).

<sup>577</sup> C. CHAMPEYRACHE fa riferimento alle "critiques adressées aux juges antimafia lors des premières confiscations d'entreprises légales-mafieuses: on les accuse alors, à tort, de détruire l'économie sicilienne. Ces

destrutturano l'economia *criminale*, la quale non si concretizza mai a favore della collettività. Questi, oltre al loro obiettivo primario di colpire il patrimonio dei clan criminali – senza il quale non riescono a mantenere la propria struttura, perdono la forza per corrompere, e si vedono incapaci di infiltrarsi nel mondo della politica e di creare consenso sociale –, hanno anche lo scopo secondario di impedire che l'economia criminale ostacoli lo sviluppo sociale.

Sono vari i motivi che spiegano il fatto che la criminalità organizzata non porta sviluppo sociale nelle zone arretrate in cui si è insediata<sup>578</sup>, ma anzi degrado e ininterrotto sfruttamento della povertà<sup>579</sup>. Prima di tutto perché i clan criminali di solito non investono le risorse che incassano nell'area dove si sono insediati. Tra i motivi c'è quello di sfondo pratico: investire all'estero rende più difficile l'effettività delle sanzioni patrimoniali e dei provvedimenti di sequestro e di confisca dei beni di proprietà delle organizzazioni criminali. Un'altra ragione è che molte delle attività illegali svolte dai clan criminali, essendo legate all'economia del vizio, producono una domanda di beni superflui (come per esempio la droga, il gioco d'azzardo, prodotti contraffatti e la prostituzione), di cui si può fare tranquillamente a meno. Le attività legali, a loro volta, sono spesso legate agli appalti e alle opere pubbliche, le cui spese vengono aumentate dal costo della corruzione, sopportato dai contribuenti, in una vera appropriazione privata di risorse pubbliche. Inoltre, la presenza dell'economia criminale spesso sottrae il mercato all'economia legale, alle imprese già esistenti, in un processo di sostituzioni, senza un conseguente allargamento del mercato<sup>580</sup>. Si vede pertanto che la circolazione di ricchezza

---

accusations ne font que nier la capacité des non mafieux à démarrer leur propre activité une fois libérés de la mafia.” (*Sociétés du crime. Un tour du monde des mafias*, cit., p. 284-285).

<sup>578</sup> Come affermano E. CICONTE-F. FORGIONE-I. SALES, “l'arricchimento dei mafiosi non comporta, però, un arricchimento del territorio in cui vivono. Lì, anzi, ci sono degrado e minori opportunità economiche oltre che sociali e culturali. C'è una sospensione della democrazia e un condizionamento della vita pubblica.” (*Le ragioni di un successo*, cit., p. 49).

<sup>579</sup> In questo senso, le parole dell'ex procuratore nazionale antimafia Pietro Grasso nei confronti della 'Ndrangheta: “[...] la 'ndrangheta investe al Nord o all'estero, ma poco in Calabria. Per questo diventa invisibile, perché anche nel suo territorio di origine si confonde e si nasconde. La Calabria, nonostante quel fiume di soldi sporchi, è tuttora una delle regioni più povere d'Italia. Le cosche investono lontano da casa loro, per non avere pressioni ambientali e perché i guadagni sono superiori. Per questo mi arrabbio quando l'ignoranza culturale mafiosa dice: “la mafia guadagna e fa guadagnare”. Non è assolutamente vero. La mafia guadagna e affama la sua gente. Questo lo devono capire tutti: di quella montagna di soldi, il Sud non ne vede neanche le briciole.” (in A. AMATO, *L'impero della cocaina. Dalla Colombia all'Italia fino agli Stati Uniti: viaggio in presa diretta nel traffico dell'oro bianco*, Roma, New Compton, 2011, p. 79).

<sup>580</sup> In questo senso, E. CICONTE-F. FORGIONE-I. SALES, “In linea di massima quando entra sul mercato legale, l'impresa criminale sostituisce attori già esistenti. Non si tratta in genere di nuove imprese, ma sostituzioni di imprese. I mafiosi sottraggono un mercato a imprese che già lo avevano, non immettono una nuova impresa sul mercato. Comprano o sostituiscono attività economiche già in essere, che già producevano e distribuivano profitti. L'impresa criminale sostituisce nel mercato, non allarga il mercato. Con l'usura ciò è ancora più evidente, sia nel campo commerciale sia nel campo industriale. Quando l'imprenditore o il commerciante non ce la fa a far fronte ai tassi usurari, il criminale usurario entra nel capitale dell'impresa fino a sostituire i capitali iniziali legali rilevando la stessa titolarità. Un passaggio di proprietà.” (*Le ragioni di un successo*, cit., p. 52).

criminale non produce sviluppo sociale, sia perché questa non resta sul territorio in cui si sono insediati le organizzazioni, sia perché molte attività da queste avviate non sono in grado di trasformarsi in valore aggiunto<sup>581</sup>. Le attività dei clan criminali presentano grandi opportunità di arricchimento, ma queste non diventano opportunità generali. Più che una causa diretta del sottosviluppo, pertanto, la criminalità organizzata si configura più esattamente come un freno allo sviluppo sociale<sup>582</sup>.

Si può concludere, dunque, che la criminalità organizzata non si configura come un risultato deterministico del sottosviluppo e dell'arretratezza. D'altra parte, non rappresenta la causa diretta del sottosviluppo, ma più propriamente un freno allo sviluppo sociale, che a sua volta si mostra essenziale alla propria sussistenza dei clan criminali. Questo blocco allo sviluppo, assieme allo sfruttamento della povertà, rappresenta un enorme e deleterio ostacolo alla soddisfazione dei diritti sociali come la salute, l'educazione, l'abitazione. Mette a repentaglio il principio della dignità delle persone, e più precisamente la dimensione sostanziale della democrazia.

## **II.8. Il costo sociale dell'omessa attuazione dello Stato nella lotta alla criminalità organizzata.**

Non vi è dubbio che un effettivo contrasto alla criminalità organizzata rappresenti un considerevole costo per lo Stato. La creazione e il mantenimento di apparati di polizia, delle pesantissime, ma necessarie, strutture giudiziarie, di apparati amministrativi e burocratici destinati all'accertamento di frodi e di riciclaggio, di campagne per la legalità o antidroga, tra gli altri, costituiscono grosse spese statali. Se prendiamo l'esempio del contrasto al traffico di droga negli Stati Uniti (il primo consumatore al mondo di sostanze stupefacenti), le spese ammontano a circa 20 miliardi di dollari l'anno solo a livello federale<sup>583</sup>. In Colombia (il

---

<sup>581</sup> Cfr. E. CICONTE-F. FORGIONE-I. SALES, *Le ragioni di un successo*, cit., p. 53.

<sup>582</sup> In questo senso, tra gli altri, C. CHAMPEYRACHE, *Sociétés du crime. Un tour du monde des mafias*, cit., p. 277; P. GRASSO, *Liberi tutti. Lettera a un ragazzo che non vuole morire di mafia*, Milano, Sperling & Kupfer, 2012, pp. 20-21.

<sup>583</sup> Sui costi relativi al contrasto al traffico di droga, M. NAÍM rileva che “nella capitale degli Stati Uniti e nelle sue immediate vicinanze, migliaia di dipendenti federali si presentano ogni giorno presso posti di lavoro che esistono solamente per combattere il traffico di stupefacenti e applicare leggi antidroga. Alcuni sono agenti della DEA (Drug Enforcement Agency), o membri dello staff del Drug Policy Office della Casa Bianca (i cosiddetti zar della droga); altri sono specialisti che lavorano in decine di altre agenzie e servizi, dall'Immigration and Custom Enforcement (ICE) allo U. S. Marshals, dai servizi segreti all'FBI, alla guardia costiera e così via. Sono gli

primo produttore al mondo di cocaina) le strutture nazionali antidroga sono pesantissime<sup>584</sup>, e l'aiuto internazionale ammonta a miliardi, come nel caso del *Plan Colombia*, avviato dagli Stati Uniti (misurabile in oltre 20 miliardi di dollari nel periodo di 12 anni).

Tutti questi apparati istituzionali, strutture statali e programmi relativi al contrasto alle attività svolte dai clan criminali rappresentano una considerevole spesa per lo Stato, così come costa la soddisfazione dei diritti fondamentali<sup>585</sup>, soprattutto i diritti sociali, e il mantenimento della democrazia e delle loro istituzioni<sup>586</sup>. Sicuramente, però, costa molto di più l'omissione statale nel contrasto effettivo alla criminalità organizzata<sup>587</sup>: oltre all'evidente freno allo sviluppo sociale, che ruba il futuro ad intere generazioni, con la perdita dei talenti o la loro migrazione<sup>588</sup> (in quest'ultimo caso un fenomeno riservato alle *élite* sociali che hanno condizioni di trasferirsi all'estero)<sup>589</sup>, l'omissione dello Stato può condurre all'annientamento dei diritti fondamentali e della stessa democrazia costituzionale. Come ha dimostrato Amartya Sen, senza le libertà fondamentali e senza diritti politici non è possibile non solo la partecipazione popolare e il controllo sull'esercizio dei pubblici poteri, ma nemmeno l'iniziativa economica, la sicurezza dei mercati e degli investimenti e lo sviluppo intellettuale, culturale e tecnologico<sup>590</sup>.

---

ingranaggi di un meccanismo sterminato che consuma circa 20 miliardi di dollari l'anno solo a livello federale per combattere l'uso e il commercio di sostanze stupefacenti." (*Illecito*, cit., pp. 74-75).

<sup>584</sup> A. SCOTTI sottolinea che "i programmi e le istituzioni impegnati nella guerra a coltivazione e traffico sono decine: Simci – Sistema di monitoraggio satellitare delle coltivazioni illecite, Dirección nacional de estupefacientes, Brigada antinarcóticos, Fuerzas militares de Colombia, Ejército nacional, Armada nacional, Guardiacostas, programa de seguridad portuaria, Inpec, Das, Interpol, Policía nacional, Policía aeroportuaria... L'80 per cento della cocaina mondiale proviene dalla Colombia, così come il trenta per cento dell'eroina. Opporsi a questo flusso è un affare gigantesco, e il coinvolgimento della guerriglia nel traffico di droga canalizza enormi risorse economiche nel conflitto interno al Paese." (*Narcotica*, Milano, ISBN edizioni, 2012, pp. 52-53).

<sup>585</sup> Come ben sottolinea M. CARBONELL, "no hay, por tanto, «derechos gratuitos» y «derechos caros»: todos los derechos tienen un costo y exigen una estructura estatal que, al menos, los proteja de las posibles violaciones perpetradas por terceras personas." (*La garantía de los derechos sociales en la teoría de Luigi Ferrajoli*, in M. CARBONELL-P. SALAZAR (coordinadores), *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, Madrid, Trotta, 2005, p. 190).

<sup>586</sup> Sul tema dei costi della democrazia, si veda C. SALVI-M. VILLONE, *Il costo della democrazia. Eliminare sprechi, clientele e privilegi per riformare la politica*, Milano, Mondadori, 2007.

<sup>587</sup> Come segnala L. FERRAJOLI, rispetto ai diritti fondamentali, "certamente i diritti sociali alla salute, all'istruzione, alla sussistenza costano, così come costano, del resto, i diritti di libertà. E costa perciò la democrazia costituzionale. Ma costa ancor più, dobbiamo convenire, la mancata soddisfazione di tali diritti." (*Costituzione e globalizzazione*, in M. BOVERO (a cura di), *Il futuro di Norberto Bobbio*, Roma-Bari, Laterza, 2011, p. 218).

<sup>588</sup> Sul rapporto tra mafia e talenti perduti, si veda A. MENNA, *Se Steve Jobs fosse nato a Napoli*, Milano, Sperling & Kupfer, 2012.

<sup>589</sup> Sulla migrazione dei talenti in Italia, ha affermato C. CHAMPEYRACHE: "Il s'agit d'une migration de certaines élites de la société locale vers des territoires où les talents des individus peuvent s'exercer sans contraintes, que cela soit le nord de l'Italie ou des pays étrangers." (*Sociétés du crime. Un tour du monde des mafias*, cit., p. 285).

<sup>590</sup> In questo senso, A. SEN, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, trad. italiana di Giani Rigamonti, Milano, Mondadori, 2009, p. 150 s.; *Id.*, *Etica ed economia*, trad. italiana di Salvatore Maddaloni, ottava edizione, Roma-Bari, Laterza, 2010, p. 89 s.

Come si è visto, non è solo l'assenza dello Stato, soprattutto con riferimento alla soddisfazione dei diritti fondamentali, che produce il fenomeno della criminalità organizzata. Questa si alimenta sia dell'assenza dello Stato sia della sua presenza<sup>591</sup>. Infatti, i clan criminali si contraddistinguono esattamente per l'infiltrazione nella politica e nelle istituzioni, senza la quale non avrebbero la loro attuale potenza e non riscuoterebbero il consenso<sup>592</sup>. D'altra parte, l'assenza dello Stato, sia rispetto all'esercizio del monopolio della violenza sia con riguardo alla soddisfazione dei diritti sociali, alimenta una cultura antistatalista, estremamente conveniente alle organizzazioni criminali, perché induce all'indifferenza per la legalità, al disimpegno, al qualunquismo, alla connivenza e perfino all'omertà, permettendo l'irrobustimento dei clan criminali sotto l'aspetto dell'ottenimento del consenso<sup>593</sup>. In questo senso, si può intuire che quando la Costituzione italiana dichiara nel suo art. 3 che "è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana", quest'obbligo si rivolge anche al contrasto alle organizzazioni criminali, perché queste rappresentano palese violazioni dei diritti fondamentali delle persone e un vero ostacolo allo sviluppo sociale.

Ovviamente gli strumenti giuridici, soprattutto quelli riguardanti il diritto penale, non sono da soli sufficienti a fronteggiare una criminalità che diventa sempre più spesso transnazionale e potente, particolarmente nell'ambito economico. Non vi è dubbio che ci devono essere strumenti giuridici specifici in grado di conferire effettività al contrasto alle organizzazioni criminali. Più di questi, però, la principale arma contro la criminalità organizzata consiste nell'attuazione di serie politiche sociali in grado di garantire l'effettività

---

<sup>591</sup> Come afferma E. CICONTE, con riferimento al rapporto tra lo Stato e le organizzazioni criminali italiane, "più che assenza dello Stato – come s'è detto per lungo tempo – bisognerebbe parlare di una certa presenza da parte dello Stato nel Mezzogiorno e nel resto del paese che ha favorito ceti e interessi particolari invece di un ordinato governo delle realtà locali." (*Storia criminale. La resistibile ascesa di mafia, 'ndrangheta e camorra dall'Ottocento ai giorni nostri*, cit., p. 19).

<sup>592</sup> Così, E. CICONTE, *Storia criminale. La resistibile ascesa di mafia, 'ndrangheta e camorra dall'Ottocento ai giorni nostri*, cit., p. 12; U. DI GIROLAMO, *Mafia, politica, pubblica amministrazione. È possibile sradicare il fenomeno mafioso d'Italia?*, cit., p. 81 s.; I. SOMMIER, *Les mafias*, cit., p. 125; L. ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, *Criminalidad organizada y sistema de derecho penal. Contribución a la determinación del injusto penal de organización criminal*, cit., p. 145.

<sup>593</sup> Afferma, in questo senso, L. FERRAJOLI: "Dove non c'è garanzia dei minimi vitali, infatti, non c'è integrazione, bensì esclusione ed emarginazione. E ogni forma di esclusione preclude la formazione e lo sviluppo del senso civico di appartenenza e, con esso, della comprensione, ancor prima che della condivisione, del valore della legalità: che sono i primi, indispensabili fattori di prevenzione della delinquenza." (*Democrazia e paura*, cit., p. 133).

dei diritti fondamentali<sup>594</sup>, soprattutto quelli di natura sociale, come l'istruzione<sup>595</sup>, la sussistenza, la previdenza, l'abitazione e la salute<sup>596</sup>. In questo senso, sarebbe auspicabile l'introduzione negli ordinamenti giuridici delle democrazie costituzionali di un sistema di reddito minimo universale, in quanto modo efficace per combattere la povertà e favorire l'integrazione sociale<sup>597</sup>. Non a caso, quando le politiche di pubblica sicurezza e di contrasto alla criminalità non sono accompagnate da adeguati interventi nel campo dei diritti sociali, si finisce per punire i poveri ed emarginati (disoccupati, sottoccupati, immigrati, piccoli spacciatori, vagabondi, mendicanti, prostitute) con misure atte a fronteggiare la destrutturazione sociale creata proprio dal ritirarsi dello Stato assistenziale<sup>598</sup>. L'efficacia del contrasto alla criminalità organizzata, dunque, dipende non solo delle necessarie politiche di stampo repressivo, ma del collegamento fra queste e le ancora più essenziali politiche pubbliche nei confronti della soddisfazione dei diritti fondamentali delle persone<sup>599</sup>. C'è da sperare, dunque, un'inversione di tendenza, che veda più Stato sociale e meno Stato poliziesco e penale<sup>600</sup>.

---

<sup>594</sup> Come ha osservato L. FERRAJOLI, "tutte le forme di criminalità subalterna che si sviluppano all'ombra dei diversi tipi di criminalità organizzata richiedono l'attuazione di politiche sociali, ben prima e ben più che di politiche penali." (*Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Volume II (*Teoria della democrazia*), cit., p. 366). Anche E. MAURO-G. ZAGREBELSKY, fanno riferimento alla necessità di politiche pubbliche "affinché i cittadini abbiano servizi giudiziari più efficienti e lo Stato possa difendersi meglio della criminalità organizzata che, dappertutto nel mondo, è all'attacco per infiltrarsi e impadronirsi degli Stati." (*La felicità della democrazia. Un dialogo*, Roma-Bari, Laterza, 2011, p. 220).

<sup>595</sup> Quanto all'educazione, già lo aveva notato, nel 1746, C. BECCARIA: "Finalmente il più sicuro ma più difficil mezzo di prevenire i delitti si è di perfezionare l'educazione, oggetto troppo vasto e che eccede i confini che mi sono prescritto, oggetto, oso anche dirlo, che tiene troppo intrinsecamente alla natura del governo perché non sia sempre fino ai più remoti secoli della pubblica felicità un campo sterile, e solo coltivato qua e là da pochi saggi." (*Dei delitti e delle pene* [1764], a cura di A. BURGIO, sedicesima edizione, Milano, Feltrinelli, 2010, pp. 112-113).

<sup>596</sup> C'è stato pure un mafioso, Tommaso Buscetta, a dirlo, relativamente alla mafia in Sicilia: "Creare un clan è una cosa insita nel nostro DNA. E si può eliminare soltanto dando lavoro e scuola ai siciliani. Per l'Italia siamo stati il "Terzo mondo", ecco perché la mafia ha proliferato. Per questo motivo dico ai politici: se volete buttarla come ai vecchi tempi, dimenticandola, dovete sapere che vi ritroverete il serpente dentro la manica..." (in S. LODATO, *La mafia ha vinto. Intervista con Tommaso Buscetta*, Milano, Mondadori, 2007, p. 15).

<sup>597</sup> In questo senso, S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, Laterza, 2012, p. 243; M. RUOTOLO, *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, Napoli, Scientifica, 2012, p. 243. Si veda ancora sul tema, F. MASTROMARTINO, Basic income. *Argomenti per una società più equa*, in *Progetto lavoro. Per una sinistra del XXI secolo*, n. 16, novembre-dicembre 2012, p. 25 s.

<sup>598</sup> Cfr. M. RUOTOLO, *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, cit., p. 241.

<sup>599</sup> Esplicito in questo senso, R. SCIARRONE: "In particolare si trascura il fatto che la lotta alla mafia deve essere tenuta presente nell'insieme delle politiche pubbliche. È infatti molto probabile che le politiche antimafia siano scarsamente efficaci se non collegate in modo organico alle altre politiche pubbliche. Il problema, più in generale, è quello di ridisegnare sia le politiche criminali che gli interventi economici sociali che entrano – lo si voglia o no – in rapporti di interdipendenza con le prime, e possono contribuire a consolidarne gli esiti o possono privarli di significato." (*Mafie, relazioni e affari nell'area grigia*, in Rocco SCIARRONE (a cura di), *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Roma, Donzelli, 2011, p. 44).

<sup>600</sup> M. RUOTOLO, *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, cit., p. 243.

Per questo, lo Stato deve essere presente nella lotta alla criminalità organizzata, per esempio, con un maggiore intervento nell'economia, in modo da tutelare, per esempio, il mercato e la libera concorrenza, ma soprattutto con politiche pubbliche in grado di sradicare il legame tra la criminalità organizzata e le istituzioni, in modo da attuare il principio di uguaglianza tra i cittadini e l'effettività dei loro diritti fondamentali, soprattutto quelli sociali. Non bastano, pertanto, erogazioni di risorse pubbliche destinate alle zone più arretrate, se queste, invece di soddisfare bisogni essenziali e diritti fondamentali, ricadano in mano ai clan criminali collegati agli uomini politici e infiltrati nelle istituzioni democratiche<sup>601</sup>.

Combattere il sottosviluppo, tuttavia, non ha come conseguenza diretta l'eliminazione della criminalità organizzata, tuttavia impedisce ad essa lo sfruttamento della povertà e il conseguente ottenimento del consenso. Soltanto in questa maniera si può impedire che tanti minorenni senza prospettive<sup>602</sup>, disoccupati, anziani e immigrati (questi ultimi spesso discriminati nelle relazioni sociali e di lavoro), che continuamente subiscono violazioni rispetto ai loro diritti fondamentali<sup>603</sup>, vengano sfruttati e trasformati in manodopera a buon mercato dalla piccola delinquenza promossa e sfruttata dai potenti clan criminali<sup>604</sup>. Infatti, la subcultura delinquenziale promossa dalle organizzazioni criminali costituisce un fattore attrattivo, offrendo modelli personali e collettivi devianti, in mancanza di inserimento sociale e di gruppi alternativi di riferimento rispetto alla legalità.

---

<sup>601</sup> Già lo avvertiva G. FALCONE: "la massiccia erogazione di risorse, destinate alle zone sottosviluppate, da una lato appaga esigenze clientelari, dall'altro lato contribuisce ad aggravare il fenomeno mafioso perché la mafia non è legata al sottosviluppo, ma si abbarbica a qualsiasi distorsione dello sviluppo ed è in grado di distorcere le stesse leggi di mercato. Quindi, se si riesce a far andare insieme, in una acquisita consapevolezza da parte di tutti, istituzioni e società, repressione e bonifica sociale, si arriverà a sconfiggere la mafia." (*La mafia, tra criminalità e cultura*, in *Meridiana*, n. 5, 1989, pp. 205-206).

<sup>602</sup> Sul tema della criminalità giovanile, affermò G. CARRISI che nelle situazioni "di grave degrado sociale e di illegalità, la violenza e i reati commessi da adolescenti diventano una vera e propria emergenza. Come sottolinea il sociologo Giacomo Di Gennaro, "i gruppi criminali remunerano notevolmente (rispetto all'età e all'apparente facilità dell'azione) i reati più gravi, stimolando l'evoluzione della delinquenza minorile in una direzione più violenta. Ciò innesca un secondo effetto: si stabilisce un circolo perverso caratterizzato da facile guadagno garantito dall'azione illegale e dall'aumento delle aspettative di consumo vistoso. Questo intreccio di effetti crea le premesse per l'affiliazione ai gruppi organizzati." [...] Inseguendo questo modello, dunque, i giovani diventano manovalanza a basso costo per la camorra, iniziando così la loro "carriera" all'interno del "sistema", soprattutto nell'attività connessa allo spaccio di sostanze stupefacenti." (*Gioventù camorrista. Crescere a Napoli tra scippi, rapine e prevaricazioni: la sconvolgente educazione criminale dei "guagliuni" di periferia, raccontata dalla voce dei protagonisti*, Roma, New Compton, 2010, pp. 144-145).

<sup>603</sup> Già lo aveva notato, nel Settecento, T. PAINE: "Il governo civile non consiste nelle esecuzioni, ma provvedere all'istruzione dei giovani e al sostegno degli anziani, così da preservare gli uni dalla dissolutezza e gli altri dalla disperazione, per quanto è possibile. Ma invece le risorse della nazione vengono profuse per i re, per le corti e per mercenari, impostori e prostitute; e persino i poveri, malgrado tutte le privazioni di cui soffrono, sono obbligati a sostenere questo sistema fraudolento che li opprime." (*I diritti dell'uomo*, a cura di Tito Magri, trad. italiana di Marina Astrologo, Roma, Riuniti, 1978, p. 286).

<sup>604</sup> Cfr. G. VALENTINI, *Brutti, sporchi e cattivi. I meridionali sono italiani?*, cit., p. 55-56.

Non si deve sperare, tuttavia, nel solo sviluppo sociale per contrastare il fenomeno della criminalità organizzata. Mentre i diritti fondamentali sociali non vengono presi sul serio, lo Stato deve strutturarsi e le forze dell'ordine devono agire in difesa dello stato di diritto e della democrazia<sup>605</sup>. Le organizzazioni criminali sono i soggetti più forti come nello stato di natura hobbesiano. Oltre alla forza della violenza, hanno potenza economica e il potere di creare il consenso, e sono in grado di annientare i diritti fondamentali e la stessa democrazia. Il Pubblico Ministero, a sua volta, come istituzione di garanzia deputata alla costruzione della democrazia e alla tutela degli interessi sociali e, dunque, dei diritti fondamentali che si traducono nella legge dei più deboli, deve essere senz'altro uno dei principali attori nella lotta alla criminalità organizzata.

Come si cercherà di dimostrare nel prossimo capitolo, il Pubblico Ministero, come istituzione di garanzia, dispone di vari strumenti di natura penale ed extrapenale che possono essere utili nel contrasto ai clan criminali. Si avverta, però, che il Pubblico Ministero non ha né deve avere un ruolo esclusivo in questo contrasto, ma anzi ha bisogno del contributo delle altre istituzioni di garanzia e dell'impegno civile dell'intera società. E gli strumenti di cui dispone il *Parquet* sono nella sua grande maggioranza giuridici, molto spesso sprovvisti della capacità di sconfiggere un fenomeno come la criminalità organizzata, ben strutturato e affermato negli ambiti storico, politico, sociale ed economico.

---

<sup>605</sup> In questo senso, le belle parole di G. FALCONE: "*Possiamo sempre fare qualcosa*: massima che andrebbe scolpita sullo scranno di ogni magistrato e di ogni poliziotto. Per evitare di rifugiarsi nei facili luoghi comuni, per cui la mafia, essendo in prima istanza un fenomeno socioeconomico – il che è vero –, non può venire efficacemente repressa senza un radicale mutamento della società, della mentalità, delle condizioni di sviluppo. Ribadisco, al contrario, che senza la repressione non si ricostituiranno le condizioni per un ordinato sviluppo. (...) Non attardiamoci, quindi, con rassegnazione, in attesa di una lontana, molto lontana crescita culturale, economica e sociale che dovrebbe creare le condizioni per la lotta contro la mafia. Sarebbe un comodo alibi offerto a coloro che cercano di persuaderci che non ci sia niente da fare." (*Cose di Cosa nostra*, cit., pp. 153-154).



## CAPITOLO III. IL PUBBLICO MINISTERO E LA LOTTA ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

### III.1. Il ruolo fondamentale del Pubblico Ministero nel contrasto alla criminalità organizzata: una rotella dell'ingranaggio della democrazia.

Come si è visto nel primo capitolo, il Pubblico Ministero deve essere configurato nelle odierne democrazie come un'istituzione di garanzia deputata alla difesa degli interessi sociali e, dunque, anche dei diritti fondamentali dei cittadini. In questa maniera, il *Parquet* viene considerato come essenziale alla costruzione e all'affermazione della democrazia<sup>1</sup>, la quale, a sua volta, è risultante, nelle sue dimensioni formale e sostanziale, dalla realizzazione dell'uguaglianza e di altrettanti tipi di diritti fondamentali (civili, politici, di libertà e sociali). D'altra parte, il secondo capitolo della presente ricerca ha dimostrato come la criminalità organizzata rappresenta una vera minaccia al regime democratico<sup>2</sup>, ugualmente nelle sue

---

<sup>1</sup> In questo senso, J. P. DIAS: "O Ministério Público, seja em que país for, é um actor fundamental na promoção da democracia e dos direitos dos cidadãos, que ganha uma particular importância num momento de grande erosão das conquistas de cidadania na modernidade. Assim, perante um crescente aumento das desigualdades sociais, em que os direitos são violados constantemente, a existência de um 'protagonista' com as características que detectámos, nos países seleccionados, é um elemento fundamental para a defesa da legalidade, a promoção do acesso ao direito e à justiça e o aprofundamento dos sistemas democráticos" (*Introdução*, in *O papel do Ministério Público. Estudo comparativo dos países latino-americanos*, Coimbra, Almedina, 2008, p. 26). Si veda ancora, in questo senso, L. FERRAJOLI, (*Per un pubblico ministero come istituzione di garanzia*, in *Questione giustiziana*, n. 01, Milano, Franco Angeli, 2012, p. 32 s.).

<sup>2</sup> In questo senso, tra i tanti, F. ARMAO, *La rivincita dei «robber barons»: la criminalità organizzata come sfida alla democrazia*, in A. DINO (a cura di), *Criminalità dei potenti e metodo mafioso*, Milano, Mimesis, 2009, p. 510; D. BROMBACHER, *Nicht nur ein Problem innerer Sicherheit. Konsequenzen der organisierten Kriminalität für das internationale System*, in *Internationale Politik*, Nr. 6, November/Dezember 2010, p. 25; M. L. CESONI-K. VON ZWEHL, *La Suisse, ou l'incrimination de l'organisation criminelle comme protection de la place financière*, cit., p. 07; E. CICONTE, *Storia criminale. La resistibile ascesa di mafia, 'ndrangheta e camorra dall'Ottocento ai giorni nostri*, cit., p. 15; M. DA COSTA ANDRADE, *Métodos ocultos de investigação* (Plädoyer para uma teoria geral), in M. FERREIRA MONTE-M. C. CALHEIROS-F. CONDE MONTEIRO-F. NOVERSA LOUREIRO (coordinazione), *Que futuro para o direito processual penal?*, Coimbra, Coimbra Editora, 2009, p. 531; S. DANNA, *Introduzione*, in S. DANNA (a cura di), *Prodotto interno mafia. Così la criminalità organizzata è diventata il sistema Italia*, Torino, Einaudi, 2011, p. VI; U. DI GIROLAMO, *Mafia, politica, pubblica amministrazione. È possibile sradicare il fenomeno mafioso d'Italia?*, Napoli, Guida, 2009, p. 69 s.; A. DINO, *Introduzione*, in Alessandra DINO (a cura di), *Poteri criminali e crisi della democrazia*, Milano, Mimesis, 2011, p. 11; G. FALCONE, *La posta in gioco. Interventi e proposte per la lotta alla mafia*, Milano, BUR, 2010, p. 12; L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Volume II (*Teoria della democrazia*), cit., pp. 365-366; P. FLORES D'ARCAIS, *Democrazia! Libertà privata e libertà in rivolta*, Torino, ADD, 2012, p. 34 s.; L. J. GARAY-SALAMANCA-E. SALCEDO-ALBARÁN, *Criminalità e Stati. Come le reti illecite riconfigurano le istituzioni in Colombia, Messico e Guatemala*, cit., p. 177; A. LAUDATI, *I delitti transnazionali. Nuovi modelli di incriminazione e di procedimento all'interno dell'Unione europea*, in *Diritto penale e processo*, n. 04, anno XII, Milano, Ipsoa, 2006, p. 402; S. LODATO-R. SCARPINATO, *Il ritorno del Principe. Criminalità, corruzione, mafia: il potere in Italia*, Milano, TEA, 2012, p. 37 s.; G. ROMANO, *Sodali bianchi. Nuove forme di minaccia alla democrazia: caso Calabria*, in M. CALIGIURI (a cura di), *Intelligence e 'Ndrangheta. Uno strumento fondamentale per contrastare uno dei fenomeni più pericolosi del mondo*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009, p. 171; R. SIEBERT, *'Ndrangheta e democrazia: una contraddizione in termini*, in A. DINO-L. PEPINO (a cura di), *Sistemi criminali e metodo mafioso*, Milano, FrancoAngeli, 2008, p. 102; F. VARESE, *Mafie in movimento. Come il crimine organizzato conquista nuovi territori*, cit., p. 263 s.; E. VELTRI-A. LAUDATI, *Mafia pulita*, Milano,

dimensioni formale e sostanziale, perché le attività (illecite o lecite) svolte dai clan criminali implicano variegate trasgressioni ai diritti fondamentali delle persone. Stabilito questo duplice rapporto, sia del Pubblico Ministero come istituzione predisposta alla tutela del regime democratico, sia della criminalità organizzata come minaccia alla democrazia (nel primo caso, tramite la tutela dei diritti fondamentali; nel secondo, attraverso la loro violazione), si deve perquisire come il primo può contribuire nel contrastato alla seconda, in maniera efficace e dentro il paradigma del costituzionalismo garantista, in modo da garantire non solo la sopravvivenza ma anche l'effettività dei diritti fondamentali delle persone e, quindi, della democrazia medesima.

Tutte le tre funzioni che sono state identificate nel primo capitolo come quelle che *devono* appartenere al ruolo fondamentale del Pubblico Ministero nelle avanzate democrazie costituzionali, cioè il coordinamento delle indagini preliminari<sup>3</sup>, l'esercizio dell'azione penale (e la conseguente attuazione imparziale durante l'intero svolgersi del processo oltre che la sorveglianza sulle sanzioni penali applicate)<sup>4</sup> e la tutela non monopolistica dei diritti fondamentali di natura collettiva, sono estremamente proficue nel contrasto alla criminalità organizzata. Come si cercherà di dimostrare, al contrasto alla criminalità organizzata non servono soltanto le funzioni criminali del *Parquet*, come si può immaginare attraverso l'analisi dei soli modelli di Pubblico Ministero centrati sul paradigma del *Parquet* delineato dal *Code d'instruction criminelle* del 1808. Non vi è dubbio, tuttavia, che le sue funzioni criminali (preprocessuali e processuali), che saranno oggetto di analisi in questo capitolo, ricoprono la maggior parte delle attività di contrasto ai clan criminali. Questo contrasto, però, viene realizzato anche attraverso il ruolo extrapenale che *deve essere* affidato al *Parquet* riguardante la tutela dei diritti fondamentali di natura collettiva o diffusa. Anche queste funzioni extrapenali sono un notevole strumento di contrasto non solo alle attività delle organizzazioni criminali, ma anche della criminalità politica e della criminalità economica o dei "colletti bianchi", sia prevenendo danni a beni e a diritti fondamentali, sia sanzionando civilmente gli atti illeciti commessi dai criminali.

---

Longanesi, 2009, p. 45; P. L. VIGNA, *Economia criminale: ruolo dell'intelligence e cooperazione internazionale*, in G. DE FRANCESCO (a cura di), *La criminalità organizzata tra esperienze normative e prospettive di collaborazione internazionale*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 15; I. SOMMIER, *Les mafias*, cit., p. 07.

<sup>3</sup> Sul tema, si veda G. MELILLO-A. SPATARO-P. L. VIGNA, *Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata e terrorismo*, Milano, Giuffrè, 2004.

<sup>4</sup> Si veda sul tema M. MADDALENA, "Giusto processo" e funzione dell'accusa, con particolare riferimento alla criminalità organizzata, in R. E. KOSTORIS (a cura di), *Il giusto processo tra contraddittorio e diritto al silenzio*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 353 s.

Sotto un altro aspetto, e come si rileverà più avanti, non solo il Pubblico Ministero svolge un importante ruolo nel contrasto alla criminalità organizzata. Altre istituzioni di garanzia e anche le associazioni civili si configurano come notevoli personaggi con riferimento alla tutela dei diritti fondamentali e alla lotta ai clan criminali e, dunque, alla costruzione della democrazia. Il *Parquet*, perciò, non deve essere considerato l'unico attore incaricato di questi compiti. In democrazia, infatti, non ci devono essere capi<sup>5</sup>, sia come incarnazione della rappresentanza, sia rispetto alla tutela dei diritti fondamentali, sia ancora quando si tratta di contrastare un fenomeno che rappresenta una minaccia alla democrazia stessa. L'analisi che segue cerca esattamente di dimostrare che il ruolo essenziale del Pubblico Ministero nel contrasto alla criminalità organizzata costituisce soltanto una rotella del vasto e multiforme ingranaggio della democrazia costituzionale.

### **III.1.1. Le funzioni extrapenali del Pubblico Ministero nel contrasto alla criminalità organizzata.**

Accanto all'aspetto sanzionatorio di natura penale, che ha un'indiscutibile valenza, alcune sanzioni di natura civile o amministrativa si mostrano ugualmente utili per affrontare le attività illecite o lecite dei clan criminali, le quali spesso devono essere ostacolate preventivamente, in modo da impedire danneggiamenti a diversi beni e diritti fondamentali. Per l'effettiva protezione di alcuni beni fondamentali, soprattutto quelli che riguardano l'intera collettività, la loro tutela non deve essere deputata unicamente agli strumenti di natura penale, con sanzioni che vengono applicate solo dopo il necessario accertamento della verità processuale, quasi sempre *ex post factum*. Infatti, la tutela preventiva non sempre è realizzata in maniera effettiva attraverso le misure cautelari di natura penale, che di solito sono vincolate alle finalità processuali. Nell'ambito civile, invece, un provvedimento cautelare in una *class*

---

<sup>5</sup> In questo senso, L. FERRAJOLI, *Poteri selvaggi. La crisi della democrazia italiana*, cit., pp. 24-25. Come ha asseverato H. KELSEN, "l'idea di democrazia implica assenza di capi. Interamente nel suo spirito sono le parole che Platone, nella sua *Repubblica* (III, 9) fa dire a Socrate, in risposta alla questione sul come dovrebbe essere trattato, nello Stato ideale, un uomo dotato di qualità superiori, un genio, insomma: «Noi l'onoreremo come un essere degno d'adorazione, meraviglioso ed amabile; ma dopo avergli fatto notare che non c'è uomo di tal genere nel nostro Stato, e che non deve esserci, untogli il capo ed incoronato, lo scorteremo fino alla frontiera»." (*La democrazia*, trad. italiana di Giorgio Melloni, Bologna, Il Mulino, 1998, p. 129). Il brano originale di Platone, tuttavia, va oltre: "«Quanto a noi, che badiamo alla pura utilità, preferiremmo avere un poeta e mitologo meno gradevole ma più serio, capace di imitare per noi il modo di esprimersi di un uomo onesto e di parlare attenendosi ai modelli da noi stabiliti all'inizio quando abbiamo intrapreso a educare i soldati»." (PLATONE, *La Repubblica*, a cura di Giuseppe Lozza con testo originale a fronte, Milano, Mondadori, 2009, p. 215).

*action* può impedire, per esempio, che sia collocato sul mercato un prodotto contraffatto dalle organizzazioni criminali, impedendo danni alla salute (nei casi di cibo o bevande contraffatti)<sup>6</sup> o alla sicurezza dei consumatori (come nel caso della benzina adulterata dai clan criminali)<sup>7</sup>. Ugualmente, un analogo provvedimento cautelare può impedire dei danni ambientali causati dalle *ecomafie*, come per esempio un provvedimento d'interdizione di una discarica abusiva gestita da un'organizzazione criminale. Si può pensare anche ad una *class action* avviata dal Pubblico Ministero con lo scopo di annullare un contratto amministrativo lesivo all'ambiente<sup>8</sup>, oltre che sanzionare civilmente un'impresa controllata dai clan criminali a causa dell'attività lesiva da essa svolta. Gli esempi possono essere estesi, tra gli altri, ai terreni dell'abusivismo edilizio o degli appalti truccati in materia di sanità. Insomma, si deve rilevare che anche la tutela civile può dimostrarsi adeguata a evitare danni e violazioni ai diritti fondamentali causati dalle attività svolte dai clan criminali, oltre che sanzionare gli atti da essi commessi, come per esempio con le cosiddette misure patrimoniali antimafia<sup>9</sup>. Infatti, la tutela extrapenale qui proposta non riguarda solo le prevenzioni dei danni causati a beni e a diritti fondamentali dalle attività lecite o illecite svolte dai clan. C'è ancora l'aspetto sanzionatorio extrapenale, come per esempio le sanzioni di natura politica o amministrativa,

---

<sup>6</sup> Alcuni esempi analoghi sono stati riportati, nella dottrina brasiliana, rispetto all'attuazione del Pubblico Ministero, da J. G. BRITO FILOMENO: "A questão do "leite contaminado por radioatividade" em decorrência da explosão do reator nuclear de Tchernobyl, em que ajuizamos ação em conjunto com o Ministério Público Federal em São Paulo, visando à proibição de sua venda; ações visando à interdição de matadouros públicos por absoluta falta de higiene; e, além de ações propriamente ditas, houve instauração de inquéritos civis visando coibir a reciclagem de seringas e agulhas descartáveis, como ocorria nos hospitais da baixasa santista, o excesso de cromo em pós de gelatinas, de dióxido de enxofre em sucos de frutas etc." (*Ação civil pública consumerista*, in É. MILARÉ (coordenador), *Ação civil pública. Lei 7.347/85 – 15 anos*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2001, p. 386).

<sup>7</sup> Ancora altri esempi tratti da J. G. BRITO FILOMENO: "A pioneira ação civil pública na área do consumidor, baseada na Lei 7.347/85, deu-se na questão de adulteração de álcool, apurada pelo Ipem, tendo a Promotoria do Consumidor de Campinas ajuizado ação visando à imposição de obrigação de recolhimento das partidas de álcool adulterado, e de passar a obedecer aos índices metrologicamente fixados, sob pena de pagamento de multa por ítem apreendido fora das especificações; houve também casos de adulteração de gasolina em postos de serviços, mas com resolução no âmbito dos próprios inquéritos civis instaurados." (*Ação civil pública consumerista*, cit., p. 387).

<sup>8</sup> L'esempio tratto dalla dottrina brasiliana è di É. MILARÉ, *Direito do ambiente. Doutrina, jurisprudência, glossário*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2005, p. 933. Ancora con riferimento alla azione civile pubblica in materia ambientale, lo stesso autore afferma che "a regra, portanto, consiste em buscar-se, por todos os meios razoáveis, a remoção da responsabilidade em sequência ao dano, garantindo-se, ao contrário, a fruição do bem ambiental. Assim, se a ação visar à condenação em obrigação de fazer (por exemplo, plantar árvores nas áreas de preservação permanente; realizar reformas necessárias à conservação do bem tombado) ou de não fazer (por exemplo, parar a exploração de recursos naturais em unidades de conservação; estancar o lançamento de efluentes industriais em um rio), o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva." (*Id.*, cit., p. 933).

<sup>9</sup> In questo senso, S. MAZZARESE, afferma che "va ormai superata una rappresentazione delle misure patrimoniali di prevenzione in chiave esclusivamente «penalistica»" e avanza "una proposta di ricostruzione positiva (almeno di ricostruibilità teorica) della legislazione antimafia, sia di diritto pubblico che di diritto privato, segnatamente in materia di misure patrimoniali antimafia." (*Analisi interdisciplinare delle misure patrimoniali antimafia e riordino di sistema*, in S. MAZZARESE-A. AIELLO (a cura di), *Le misure patrimoniali antimafia. Interdisciplinarietà e questioni di diritto penale, civile e amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 07-11).

che devono essere considerate come apprezzabili strumenti in grado di rendere effettivo il contrasto anche criminalità economica e alla corruzione politica.

In questo contesto, una particolare attenzione deve essere rivolta al contrasto alla corruzione. Questa, come si è visto, non è un fenomeno che contraddistingue la criminalità organizzata, nonostante la sua essenzialità rispetto all'identificazione della criminalità politica. La corruzione, tuttavia, è divenuta uno dei principali strumenti di penetrazione dei clan criminali nelle istituzioni e nell'economia e di costruzione di alleanze con politici, amministratori e imprenditori. Non si tratta, però, né di un fenomeno strettamente criminale neppure circoscritto allo Stato e ai suoi agenti (la cosiddetta *corruzione pubblica*), ma si può parlare anche di corruzione nell'economia, nel settore privato e nei rapporti sociali in generale<sup>10</sup>, costituendo, dunque, un "fenomeno multidisciplinare", con impatti sociali, politici ed economici<sup>11</sup>. Le sanzioni criminali sono assai importanti nel contrasto alla corruzione e gli Stati devono, per esempio, introdurre nuove figure di reato come il *traffico di influenza* e la *corruzione nel settore privato*, e anche rivedere le strutture dei reati fiscali e del falso in bilancio<sup>12</sup>. Un vero contrasto in quest'ambito, però, non può essere lasciato alle sole sanzioni di natura criminale, come ha stabilito, per esempio, la Convenzione di Palermo (art. 8)<sup>13</sup>. È proprio su questo versante che lo Stato bisognerebbe intervenire per impedire il congiungimento tra i poteri criminali e il potere politico<sup>14</sup>. Fintantoché gli Stati non si doteranno, per esempio, di sistemi di controllo e di specifiche strutture anticorruzione atte a

---

<sup>10</sup> Così, H.-J. KERNER-S. RIXEN, *Ist die Korruption ein Strafrechtsproblem? Zur Tauglichkeit strafgesetzlicher Vorschriften gegen die Korruption*, cit., p. 357-358.

<sup>11</sup> Cfr. M. DION, *Éthique et criminalité financière*, Paris, L'Harmattan, 2011, p. 94 s.

<sup>12</sup> Cfr. P. MOROSINI, *Le mafie, le leggi, i giudici*, cit., p. 276.

<sup>13</sup> La Convenzione delle nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale sottoscritta nella Conferenza di Palermo (12-15 dicembre 2000), ha stabilito nel suo art. 7 la "penalizzazione della corruzione": "1. Ogni Stato Parte adotta le misure legislative e di altra natura necessarie a conferire carattere di reato ai seguenti atti, quando essi sono commessi intenzionalmente: (a) Promettere, offrire o assicurare ad un pubblico ufficiale, direttamente o indirettamente, un vantaggio indebito per lo stesso ufficiale o altra persona o entità, affinché l'ufficiale compia o si astenga dal compiere un atto nell'esercizio della sua funzione; (b) Sollecitare o accettare, da parte di un pubblico ufficiale, direttamente o indirettamente, un vantaggio indebito per l'ufficiale stesso o altra persona o entità, affinché il funzionario compia o si astenga dal compiere un atto nell'esercizio della sua funzione. 2. Ogni Stato Parte prende in considerazione l'adozione di misure legislative e di altra natura necessarie a conferire il carattere di reato agli atti di cui al paragrafo 1 del presente articolo che coinvolgono un pubblico ufficiale straniero o un funzionario internazionale. Allo stesso modo, ogni Stato Parte prende in considerazione di conferire il carattere di reato ad altre forme di corruzione. 3. Ogni Stato Parte adotta anche le misure necessarie a conferire il carattere di reato alla partecipazione - in qualità di complice - ad un reato determinato conformemente al presente articolo. 4. Ai fini del paragrafo 1 del presente articolo e dell'articolo 9, "pubblico ufficiale" indica un pubblico ufficiale o una persona che fornisce un servizio pubblico, ai sensi del diritto interno e del diritto penale dello Stato Parte in cui la persona in questione esercita quella funzione."

<sup>14</sup> Nel senso del testo, P. MOROSINI, *Le mafie, le leggi, i giudici*, cit., p. 275.

rendere i loro apparati impermeabili ai clan criminali, questi continueranno a riprodursi<sup>15</sup>. L'obiettivo primordiale deve essere proprio spaccare le alleanze e spezzare le connessioni tra le organizzazioni criminali, la politica e le pubbliche amministrazioni.

Non vi è dubbio, pertanto, che ci debbano essere sanzioni effettive, non solo di natura criminale, ma anche di natura politica o amministrativa, per un effettivo contrasto al fenomeno della corruzione<sup>16</sup>. In Brasile, per esempio, dove il Pubblico Ministero ha una particolare configurazione come istituzione di garanzia e un ruolo civile assai sviluppato con riferimento alla tutela dei diritti transindividuali, c'è l'azione d'improbità amministrativa (prevista dalla Legge n. 8.429, del 1992)<sup>17</sup>. Questa legge rende possibile al *Parquet*, come uno dei legittimati, nei casi in cui si verifichi l'esistenza di atti d'improbità amministrativa (che implicano illecito arricchimento<sup>18</sup>, danni all'erario<sup>19</sup>, oppure quelli praticati in violazioni ai

---

<sup>15</sup> U. DI GIROLAMO, *Mafia, politica, pubblica amministrazione. È possibile sradicare il fenomeno mafioso d'Italia?*, cit., p. 107.

<sup>16</sup> In questo senso, P. LASCOURMES in base a una inchiesta popolare, sottolinea: "La question de la sanction constitue une ligne de clivage importante entre le point de vue des citoyens et celui des élites politiques. À 75%, les enquêtés estiment que la corruption et les divers abus de pouvoir relèvent de la compétence des institutions répressives traditionnelles – police et justice – et non de tribunaux spécialisés dans la délinquance économique (23%). Ensuite, quand un élu est reconnu coupable de corruption, c'est la sanction politique (l'inéligibilité par exemple) qui est considérée comme la plus efficace. Elle prévaut très largement dans le choix des personnes enquêtées (65,5%), y compris sous la forme radicale d'une élimination définitive du jeu politique" (*Une démocratie corruptible, Arrangements, favoritisme et conflits d'intérêts*, Paris, Seuil-La République des Idées, 2011, p. 93).

<sup>17</sup> Si veda sul tema, nella dottrina brasiliana, E. GARCIA-R. PACHECO ALVES, *Improbidade administrativa*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2002; J. DOS SANTOS CARVALHO FILHO, *O Ministério Público e o combate à improbidade administrativa*, in C. CHAVES-L. BARRETO MOREIRA ALVES-N. ROSENVALD (coordinatori), *Temas atuais do Ministério Público. A atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2010, p. 471 s.

<sup>18</sup> Gli atti di improbità che implicano illecito arricchimento sono quelli previsti dall'art. 9° della Legge n. 8.429/92: "Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1° desta lei, e notadamente: I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público; II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1° por preço superior ao valor de mercado; III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado; IV - utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1° desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades; V - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem; VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1° desta lei; VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público; VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível

principi della pubblica amministrazione<sup>20</sup>) messi in pratica da agenti politici, chiedere in giudizio l'applicazione di sanzioni di natura extrapenale assai importanti nella lotta alla corruzione politica<sup>21</sup> e anche nel contrasto all'infiltrazione dei clan criminali nelle istituzioni democratiche, ostacolando la collusione tra essi e gli imprenditori e gli uomini della politica.

---

de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade; IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza; X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado; XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei; XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei.”

<sup>19</sup> Già gli atti che implicano danni all'erario vengono previsti dall'art. 10 della Legge n. 8.429/92. “Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei; II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; III - doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie; IV - permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado; V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado; VI - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea; VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente; IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento; X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público; XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular; XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente; XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades; XIV - celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei; XV - celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei.”

<sup>20</sup> Gli atti praticati in violazione ai principi della pubblica amministrazione vengono previsti dall'art. 11 della Legge n. 8.429/92: “Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência; II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício; III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo; IV - negar publicidade aos atos oficiais; V - frustrar a licitude de concurso público; VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo; VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.”

<sup>21</sup> Come afferma E. GARCIA, “às singularidades da Lei de Improbidade somou-se uma contundente atuação do Ministério Público brasileiro, Instituição que assumiu um relevante papel no âmbito das estruturas estatais de poder. O resultado dessa simbiose é de todos conhecido: múltiplas ações foram ajuizadas contra agentes públicos que, até então, somente eram “alcançados” pela mítica figura da responsabilidade política, uma espécie de “sino sem badalo”, tamanha a raridade de sua aplicação.” (*O combate à corrupção no Brasil: responsabilidade ética e moral do Supremo Tribunal Federal na sua desarticulação*, in *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 27, jan./mar. 2008, pp. 63-64). Sul contrasto, dalla parte del Pubblico Ministero, alla corruzione politica, si veda ancora nella dottrina brasiliana, R. BASTOS ARANTES, *Ministério Público e política no Brasil*, São Paulo, Fapesp-Educ, 2002, p. 149 s.

Infatti, sanzioni come la confisca dei beni o valori illecitamente incorporati al patrimonio dell'agente pubblico o dell'imprenditore colluso, oppure la proibizione – per le persone fisiche e anche per le imprese – di contrattare con la pubblica amministrazione<sup>22</sup>, o ancora la perdita della funzione pubblica e la sospensione dei diritti politici fino a cinque anni<sup>23</sup>, hanno un'indiscutibile valenza nel contrasto non solo alla criminalità politica, ma anche alle organizzazioni criminali, schiacciando il connubio fra i clan criminali e la politica.

Ancora nell'ordinamento positivo brasiliano, c'è l'azione d'investigazione elettorale fondata sull'abuso del potere economico o di autorità oppure sull'indebita utilizzazione dei *mass media* (art. 22 della Legge complementare n. 64, del 1990)<sup>24</sup>, che consente al Pubblico Ministero di chiedere in giudizio sanzioni come l'ineleggibilità fino a otto anni del politico o di coloro che hanno contribuito alla pratica dell'atto abusivo<sup>25</sup>. Si tratta, infatti, di un altro

---

<sup>22</sup> Si deve sottolineare, però, che, in Italia, questa sanzione non è sconosciuta. Nell'ambito penale, l'art. 120 della legge 24 novembre 1981 n. 689, ha introdotto la pena accessoria dell'incapacità di contrattare con la Pubblica amministrazione per il condannato per il reato previsto dall'art. 416 del Codice Penale, commesso a causa o in occasione dell'esercizio di un'attività imprenditoriale.

<sup>23</sup> Quanto alle sanzioni per gli atti di improbità amministrativa, dispone l'art. 12 della Legge n. 8.429, del 1992: "Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos; II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos; III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos. Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente".

<sup>24</sup> Si veda sul tema in dottrina E. GARCIA, *O abuso de poder no procedimento eletivo*, in *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 11, jan./jun. 2000, p. 93 s.

<sup>25</sup> L'azione viene prevista nell'ordinamento brasiliano dall'art. 22 della legge complementare n. 64, del 1990, dispone: "Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito: [...] XIV – julgada procedente a representação, ainda que após a proclamação dos eleitos, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar."



notevole strumento in grado di sanzionare in maniera severa gli abusi ricorrenti nel processo elettorale e di spezzare il connubio fra criminalità organizzata, politica e affari.

Un altro aspetto attinente al ruolo civile che deve essere affidato al Pubblico Ministero e che si riflette – seppur indirettamente – nel contrasto alla criminalità organizzata consiste proprio nell'utilizzazione delle *class actions* come strumento di controllo delle politiche pubbliche e di soddisfazione dei diritti sociali<sup>26</sup>, come il diritto alla salute<sup>27</sup>, alla sussistenza e all'educazione<sup>28</sup>. Infatti, come si è visto, la principale arma contro la criminalità organizzata consiste nell'attuazione di serie politiche sociali in grado di garantire l'effettività dei diritti fondamentali<sup>29</sup>, soprattutto quelli di natura sociale. In questa maniera, se gli Stati si omettono nel attuare le politiche di soddisfazione a questi diritti, rimane al Pubblico Ministero – in considerazione al ruolo che deve avere con riferimento alla difesa dei suddetti diritti e in base al principio di azionabilità – la possibilità di esigere in giudizio che siano colmate le lacune statali. Si tratta, dunque, della realizzazione di un “garantismo sociale”, oltre che penale<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> In questo senso nella dottrina brasiliana, tra gli altri, G. DE ASSIS RODRIGUES, *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática*, Rio de Janeiro, Forense, 2002, p. 91; R. DE CAMARGO MANCUSO, *A ação civil pública como instrumento de controle judicial das chamadas políticas públicas*, in É. MILARÉ (coordinador), *Ação civil pública. Lei 7.347/85 – 15 anos*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2001, p. 707 s.; P. C. PINHEIRO CARNEIRO, *Ministério Público: conquistas e desafios*, in *revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 3, jan./jun. 1996, p. 165; E. SANTOS DE CARVALHO, *Ação civil pública: instrumento para a implementação de prestações estatais positivas*, in *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 20, jul./dez. 2004, p. 67 s.

<sup>27</sup> Si veda sul tema, A. J. FERNANDES NETO, *Desafios da Promotoria na saúde coletiva*, in C. CHAVES-L. BARRETO MOREIRA ALVES-N. ROSENVALD (coordenadores), *Temas atuais do Ministério Público. A atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2010, p. 361 s.

<sup>28</sup> Precisa, in questo senso, A. P. DE BARCELLOS che, con riferimento al diritto all'educazione, afferma che “sua previsão constitucional existe exatamente para colocá-lo a salvo da deliberação das maiorias. Imaginar que seu atendimento possa ficar na dependência exclusiva da ação, e dos humores, do Executivo – em equipar sua rede de ensino de maneira conveniente – e do Legislativo – em dispor sobre a concessão de bolsas de estudo em instituições privadas – é tornar sem sentido o próprio Estado de direito constitucional. Ao Judiciário compete tutelar o *consenso mínimo* ou o *mínimo existencial* e isso pelos meios substitutivos que forem necessários e aptos para atingir tal fim. Além da legitimidade individual do titular do direito à educação fundamental, não há dúvida de que o Ministério Público, na esteira do art. 129, III, da Carta de 1988, poderá ajuizar ações civis públicas para a defesa de interesses coletivos e difusos relacionados com o direito em questão.” (*Educação, Constituição, democracia e recursos públicos*, in *Revista de direito da Associação dos Procuradores do novo Estado do Rio de Janeiro*, vol. XII, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2003, p. 55).

<sup>29</sup> Come ha osservato L. FERRAJOLI, “tutte le forme di criminalità subalterna che si sviluppano all'ombra dei diversi tipi di criminalità organizzata richiedono l'attuazione di politiche sociali, ben prima e ben più che di politiche penali.” (*Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Volume II (*Teoria della democrazia*), cit., p. 366). Anche E. MAURO-G. ZAGREBELSKY, fanno riferimento alla necessità di politiche pubbliche “affinché i cittadini abbiano servizi giudiziari più efficienti e lo Stato possa difendersi meglio della criminalità organizzata che, dappertutto nel mondo, è all'attacco per infiltrarsi e impadronirsi degli Stati.” (*La felicità della democrazia. Un dialogo*, Roma-Bari, Laterza, 2011, p. 220).

<sup>30</sup> Si veda sul tema L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, cit., p. 987 s.

### III.1.2. Il ruolo delle altre istituzioni di garanzia e della società civile nel contrasto alle organizzazioni criminali.

Come si è visto, il Pubblico Ministero è un'istituzione di garanzia che ha un compito assai importante nella lotta alla criminalità organizzata e, dunque, nella costruzione della democrazia. Il contrasto ai clan criminali, però, non può ovviamente essere delegato soltanto ai pubblici ministeri, ai giudici e alle forze dell'ordine. Altrimenti, si incorrerebbe nella cosiddetta *fallacia politicistica*, cioè l'idea che basti la forza di un potere buono per soddisfare le funzioni di tutela assegnate al diritto, e prima ancora che possa esistere un potere buono<sup>31</sup>. In un regime democratico, non è mai esagerato ricordare, non ci devono essere capi. Oltre alle istituzioni di garanzia (primarie o secondarie), altri personaggi della società civile, come per esempio le associazioni, le banche, le scuole e i mass media, devono essere in grado di contribuire, ognuno a suo modo, al contrasto alle organizzazioni criminali e anche alla tutela dei diritti fondamentali, sia quelli dei suoi membri che altrui<sup>32</sup>. Si tratta della cosiddetta *garanzia sociale*, la cui definizione principale è quella che si può trarre dall'art. 23 della Costituzione francese dell'anno I: "*la garantie sociale consiste dans l'action de tous pour assurer à chacun la jouissance et la conservation de ses droits; cette garantie repose sur la souveraineté nationale*". Società civile e organismi statali, pertanto, devono unirsi nella difesa dei diritti fondamentali e del regime democratico, che sono continuamente minacciati dalle attività svolte dalle organizzazioni criminali<sup>33</sup>.

Non vi è dubbio, tuttavia, che lo Stato debba essere uno dei principali artefici nel contrasto alla criminalità organizzata. La lotta ai clan criminali dovrebbe essere posta tra le priorità nel programma di qualsiasi partito politico o di qualsiasi governo, perché micidiale per il futuro della democrazia. Oltre ai necessari apparati repressivi, però, lo Stato deve cercare mezzi alternativi di controllo e di prevenzione del fenomeno criminale. Deve, per

<sup>31</sup> L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, cit., p. 985.

<sup>32</sup> Come sottolinea L. FERRAJOLI "questo «amor proprio» equivale alla percezione soggettiva di quel valore della persona che abbiamo posto alla base dei diritti fondamentali. E costituisce, con paradosso apparente, il presupposto culturale del senso dell'uguaglianza, nonché della solidarietà e del rispetto civile delle altrui identità di persone. Il sentimento dei propri diritti fondamentali – tutt'altra cosa, come si è visto, dai propri «diritti-poteri» – equivale infatti, proprio per il loro carattere universale, egualitario e indivisibile, al sentimento dei diritti fondamentali altrui, e perciò al riconoscimento degli altri come persone, dotate del medesimo valore associato alla propria persona." (*Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, cit., p. 989).

<sup>33</sup> Estremamente pertinenti le parole dell'ex Procuratore nazionale antimafia P. GRASSO: "Come procuratore nazionale antimafia non posso che pensare, con tutte le mie forze, con tutto il mio impegno, a perseguire tutti i traffici illeciti, di tutte le mafie nazionali e straniere, dovunque si trovino, ma ho bisogno della collaborazione della società tutta e dei giovani in particolare. Rappresento l'antimafia che agisce concretamente contro i crimini, l'antimafia della repressione, ma ho bisogno dell'antimafia della speranza, del consenso di tutte le altre componenti della società. Ho bisogno dell'aiuto di tutti voi." (*Liberi tutti. Lettera a un ragazzo che non vuole morire di mafia*, cit., p. 219).

esempio, intervenire maggiormente nell'economia e nel mercato<sup>34</sup>, soprattutto per reintrodurre la concorrenza nei settori dell'economia lecita sotto il potere monopolistico dei clan. Sul livello istituzionale, deve riorganizzare i suoi apparati amministrativi in modo da togliere dalle mani delle organizzazioni criminali quella che è la loro principale fonte di arricchimento: la spesa pubblica<sup>35</sup>. Diversi organi pubblici, come per esempio le Corti dei conti, hanno il compito di controllo della spesa pubblica e di accertamento della corruzione e, perciò, hanno un ruolo assai rilevante nel contrasto alla criminalità organizzata. Si può menzionare ancora, nell'ambito parlamentare, le necessarie e importantissime Commissioni antimafia<sup>36</sup>, che rendono possibile l'approfondimento sulle realtà nazionali e sui mezzi di contrasto nei confronti delle distinte organizzazioni criminali.

Lo stesso vale per gli organi del sistema finanziario, incluse le banche, gli organi responsabili della fiscalizzazione tributaria e anche gli imprenditori privati, nella lotta alla corruzione e al riciclaggio di denaro sporco<sup>37</sup>. Si stima, per esempio, che tra il 20 al 25% del denaro che entra ed esce dalle banche ogni giorno ha origini oscure o direttamente collegabili al mondo della criminalità. A proposito, gli Stati Uniti hanno individuato il pericolo che il riciclaggio di denaro sporco delle organizzazioni criminali rappresentano per l'economia nazionale e hanno dichiarato loro guerra attraverso un preciso monitoraggio delle banche. Colossi finanziari, come la banca inglese HSBC, hanno pagato grosse multe per non aver adottato le corrette misure anti-riciclaggio<sup>38</sup>. In questo senso, una Direttiva del Consiglio

---

<sup>34</sup> Come afferma F. VARESE, "il sistema migliore per combattere la mafia è prosciugare la richiesta dei servizi che essa può offrire. Riformare la pubblica amministrazione o liberalizzare il mercato non basta. La liberalizzazione deve essere affiancata da misure efficaci mirate a prevenire la formazione di cartelli nei mercati locali e ad attutire gli effetti sui lavoratori per evitare tensioni sociali. La liberalizzazione richiede un maggiore intervento dello Stato nell'economia, non il contrario." (*Mafia in movimento. Come il crimine organizzato conquista nuovi territori*, cit., p. 269). Si veda ancora sul tema, 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. Orizzonte criminologico e innovazioni normative*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 215 s.

<sup>35</sup> Cfr. U. DI GIROLAMO, *Mafia, politica, pubblica amministrazione. È possibile sradicare il fenomeno mafioso d'Italia?*, cit., p. 137.

<sup>36</sup> Sull'importanza della Commissione parlamentare antimafia in Italia, si veda U. SANTINO, *Storia del movimento antimafia. Dalla lotta di classe all'impegno civile*, Roma, Riuniti University Press, 2009, p. 263 s.

<sup>37</sup> Sul tema ha affermato B. HENRI: "«Dans une économie mondialisée, la lutte contre la corruption exige une action concertée. Elle nous engage collectivement: Les Etats, bien sûr, mais aussi les acteurs de la société civile et le secteur privé, dont le concours est essentiel pour faire reculer ce fléau». Cette introduction de Rachida Dati, alors Garde des Sceaux, ministre de la Justice en France, lors de sa présentation du projet de loi relatif à la lutte contre la corruption, en octobre 2007, pose la vraie dimension de la lutte contre la corruption, car le secteur privé participe désormais activement, et ce depuis plusieurs années, non seulement à la lutte contre la corruption, mais également à l'une de ses incidences directes, le blanchiment de l'argent." (*Les mesures pour lutter contre la corruption économique*, in É. BLAIS-B. PERRIN (sous la direction de), *La lutte contre la criminalité économique: réponses interdisciplinaires à un défi global*, Paris-L'Harmattan, Genève-Schulthess, 2010, p. 103).

<sup>38</sup> Sul sito *internet* del Drug Enforcement Administration si può leggere una notizia del dicembre 2012: "DEA and other federal officials announced today that HSBC Holdings plc (HSBC Group) – a United Kingdom

europeo del 1991 ha imposto degli obblighi particolari alle banche, come le identificazioni dei clienti e la denuncia di operazioni o transazioni sospette.

Lo Stato deve ancora coltivare e stimolare l'impegno civile, con l'incoraggiamento all'associazionismo e un vero rafforzamento della cultura civica e della legalità, in modo da togliere il consenso sociale alle organizzazioni criminali<sup>39</sup>. Infatti, la debolezza statale genera una serie di incentivi che consentono all'illegalità di assumere una connotazione profonda e, per alcuni, "normale"<sup>40</sup>. Laddove lo Stato è assente nell'assicurare l'applicazione delle leggi e garantire i diritti fondamentali, i cittadini tendono a non obbedire alle norme giuridiche e a ricorrere a meccanismi alternativi per risolvere le loro controversie. Di fatto, non saranno le rivoluzioni politiche a sconfiggere la criminalità organizzata<sup>41</sup>. L'unica rivoluzione che può mettere a repentaglio le organizzazioni criminali è una rivoluzione di legalità, esattamente perché esse costituiscono "un'eclissi di legalità"<sup>42</sup>. Il modello personalistico dei clan criminali non contempla l'idea di tolleranza e di rispetto delle regole e meno che mai di perseguire obiettivi di socialità o di solidarietà, se non per consolidare il proprio potere all'interno del gruppo di riferimento<sup>43</sup>. In questa maniera, in tutte le avanzate democrazie, ma soprattutto in

---

corporation headquartered in London – and HSBC Bank USA N.A. (HSBC Bank USA) (together, HSBC) – a federally chartered banking corporation headquartered in McLean, Va. – have agreed to forfeit \$1.256 billion and enter into a deferred prosecution agreement with the Justice Department for HSBC's violations of the Bank Secrecy Act (BSA), the International Emergency Economic Powers Act (IEEPA) and the Trading with the Enemy Act (TWEA). According to court documents, HSBC Bank USA violated the BSA by failing to maintain an effective anti-money laundering program and to conduct appropriate due diligence on its foreign correspondent account holders. The HSBC Group violated IEEPA and TWEA by illegally conducting transactions on behalf of customers in Cuba, Iran, Libya, Sudan and Burma – all countries that were subject to sanctions enforced by the Office of Foreign Assets Control (OFAC) at the time of the transactions" (<http://www.justice.gov/dea/divisions/hq/2012/hq121112.shtml>).

<sup>39</sup> Come afferma C. CHAMPEYRACHE, "rien ne sert de s'attaquer à la mafia si celle-ci continue d'être perçue par la population comme une alternative acceptable à un État déficient. Le pan répressif à l'égard des mafieux doit donc impérativement être complété par un travail de reconquête par l'État de sa légitimité territoriale. Cela signifie saper la légitimité sociale contruite par la mafia. Cela nécessite une intervention continue et de très longue terme qui ne peut s'appuyer exclusivement sur des structures étatiques." (*Sociétés du crime. Un tour du monde des mafias*, cit., p. 311).

<sup>40</sup> F. RIVAS, *Debolezza democratica e sfiducia nelle istituzioni in Messico*, in A. DINO (a cura di), *Poteri criminali e crisi della democrazia*, Milano-Udine, Mimesis, 2011, p. 308.

<sup>41</sup> Non siamo dunque d'accordo con E. HOBSBAWM quando sostiene, nell'ottica dello storico comunista, che le rivoluzioni possono debellare le mafie: "Precisamente por surgir la forma mafiosa de organización antes de cruzar las masas el umbral de la conciencia política, precisamente por ser limitadas sus metas y por tener éstas un carácter defensivo, tiende la Mafia a ser reformista antes que revolucionaria, si se nos permite utilizar una terminología anacrónica en este contexto. Le basta una regulación de las relaciones sociales existentes y no exige su sustitución. Por ello, lo repetimos, tiende a debilitarla la aparición de movimientos revolucionarios" (*La Mafia*, cit., p. 76).

<sup>42</sup> Sono le parole di P. GRASSO: "La legalità è la forza dei deboli, delle vittime dei soprusi e delle violenze dei ricatti del potere. La mafia insidia continuamente questi valori, perché è violenza, sopraffazione, intimidazione, prevaricazione, collusione, corruzione, compromesso, complicità. La mafia è eclissi di legalità" (*Per non morire di mafia*, Milano, Sperling & Kupfer, 2012, p. 294).

<sup>43</sup> G. PACI, *Educare alla democrazia in terra di mafia*, in A. DINO (a cura di), *Poteri criminali e crisi della democrazia*, Milano, Mimesis, 2011, pp. 278-279.

quelle recenti<sup>44</sup>, bisogna promuovere la cultura della legalità e la tutela dell'uguaglianza e dei diritti fondamentali, perché solo in questa maniera si può evitare la fallacia meta-etica del *relativismo culturale*, il quale equivale all'accettazione di qualunque cultura, pure quelle dei gruppi criminali<sup>45</sup>.

Si deve rilevare ancora, nell'ambito della promozione dei valori attinenti alla legalità, l'importanza delle più diverse associazioni civili, come quelle di commercianti e imprenditori contro il racket o contro l'usura<sup>46</sup> (un bello esempio, in Italia, è l'associazione *Addiopizzo*), eppure di cooperative, come quelle che coltivano dei prodotti nelle terre confiscate ai clan criminali<sup>47</sup>. Tra le tante associazioni impegnate nel contrasto alla criminalità organizzata, si può menzionare, ancora in Italia, l'associazione Libera, fondata da Don Luigi Ciotti, alla quale attualmente aderiscono circa 1660 organizzazioni nazionali e locali e oltre a 4500 scuole attive nei percorsi di educazione alla legalità. Tra le altre realizzazioni, Libera si è particolarmente impegnata nella raccolta di un milione di firme per promuovere l'iniziativa popolare attinente alla legge sull'uso sociale dei beni confiscati alle organizzazioni criminali, istituita con decreto il 4 febbraio 2010 e poi convertita in legge il 31 marzo successivo.

---

<sup>44</sup> In questo senso, sottolineò A. GIDDENS: "La democratizzazione della democrazia non è rilevante solo per le democrazie mature: essa può contribuire a costruire le istituzioni democratiche laddove siano deboli e poco coltivate. In Russia, per esempio, dove imperversa il capitalismo mafioso e permangono forti elementi autoritari del recente passato, una società più aperta e democratica non può essere costruita soltanto con metodi verticistici: deve essere costruita partendo dal basso, attraverso il recupero della cultura civica. Sostituire al controllo di stato le leggi di mercato, anche se fossero più stabili di quanto non siano, non consentirebbe mai di raggiungere lo scopo. Una democrazia ben funzionante è stata giustamente paragonata a uno sgabello a tre gambe: governo, economia e società civile devono essere in equilibrio. Se uno domina sugli altri due le conseguenze sono negative. Nella vecchia Unione Sovietica lo stato dominava le altre sfere di vita: di conseguenza, l'economia non era sana e la società civile era quasi fuori combattimento" (*Il mondo che cambia. Come la globalizzazione ridisegna la nostra vita*, trad. italiana di Rinaldo Falcioni, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 95).

<sup>45</sup> Come afferma L. FERRAJOLI, "si capisce che in questo senso il relativismo culturale è l'equivalente antropologico del relativismo morale, ossia di una dottrina etica inconsistente logicamente ancor prima che eticamente, equivalendo all'indifferenza e all'accettazione di qualunque morale – incluse le morali fondate sulla disuguaglianza e l'oppressione – e quindi alla negazione di qualunque morale. Il suo esito miserabile, espresso efficacemente dalla tesi di Levy Strauss secondo cui esso implica la giustificazione o la tolleranza del nazismo, è identico a quello dell'indifferentismo morale: da un lato l'accettazione delle culture criminali, come quelle naziste e quelle mafiose, dall'altro la separazione-segregazione delle diverse culture." (*Quali sono i diritti fondamentali?*, in T. MAZZARESE (a cura di), *Neocostituzionalismo e tutela (sovra)nazionale dei diritti fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 109).

<sup>46</sup> Sottolinea C. CHAMPEYRACHE che "en première ligne des associations antimafia baromètres des éventuels reculs de a prégnance mafieuse, on trouve les regroupements antiracket et anti-usure. Leur existence témoigne de l'évolution des modes de pensée y compris là où la mafia est enracinée depuis décennies." (*Sociétés du crime. Un tour du monde des mafias*, cit. p. 313).

<sup>47</sup> Come ha segnalato G. C. CASELLI, la mafia "non teme i proclami, ma le azioni positive. Come quelle delle Cooperative, appunto. Perché l'olio, il vino e la pasta prodotti coltivando le terre confiscate ai mafiosi sono antimafia robusta e concreta." (*La mafia e i suoi complici*, in M. ASCIONE-P. BALDINI-L. FERRARO-M. NATTA (a cura di), *Falcone e Borsellino 1992-2012. Il coraggio e l'esempio. Le parole*, Milano, Corriere della Sera, 2012, p. 246).

Anche le scuole e le università possono collaborare con il rafforzamento della cultura della legalità<sup>48</sup>, apportando un notevole contributo alla lotta alle organizzazioni criminali, educando i giovani ai valori democratici. L'educazione alla legalità si pone come sostegno operativo quotidiano, poiché soltanto se l'azione di contrasto sarà radicata nelle coscienze e nella cultura dei giovani, essa potrà acquisire caratteristiche di durata efficienza e di programmata risposta al fenomeno criminale<sup>49</sup>. Si deve avvertire, però, che sebbene l'educazione costituisca uno dei diritti fondanti del regime democratico<sup>50</sup>, evidentemente da sola non basta, perché nell'assenza della soddisfazione degli altri diritti fondamentali di natura sociale, come l'abitazione, la salute, la sussistenza e il lavoro, ci sarà sempre il rischio della vanificazione dell'impegno civile di educazione all'uguaglianza e alla legalità<sup>51</sup>.

Ugualmente la stampa e i *mass media* hanno un ruolo importantissimo nel contrasto alla criminalità organizzata<sup>52</sup>. Se, da un lato, la libertà di stampa, di parola e di informazione, come diritti fondamentali di libertà, devono essere effettivamente tutelate dalla violenza e dall'intimidazione spesso messe in atto dai clan criminali<sup>53</sup>, dall'altro, i *mass media* devono essere indipendenti dai poteri politici ed economici, soprattutto nel senso di non assecondare i programmi penali di stampo autoritario e selettivo<sup>54</sup>. Accade spesso, tuttavia, che la stampa

---

<sup>48</sup> Si veda sul tema, tra gli altri, P. BLANDANO, *Cittadini si diventa. Il ruolo della scuola in territori "a rischio"*, in Alessandra DINO (a cura di), *Poteri criminali e crisi della democrazia*, Milano, Mimesis, 2011, p. 239 s.; G. INTILLA, *Il disegno delle politiche di educazione alla legalità in Italia*, in A. DINO (a cura di), *Criminalità dei potenti e metodo mafioso*, Milano, Mimesis, 2009, p. 435 s.; G. PACI, *Educare alla democrazia in terra di mafia*, in Alessandra DINO (a cura di), *Poteri criminali e crisi della democrazia*, Milano, Mimesis, 2011, p. 277 s.

<sup>49</sup> U. SANTINO, *Storia del movimento antimafia. Dalla lotta di classe all'impegno civile*, cit., p. 387.

<sup>50</sup> Così, R. A. DAHL, *Sulla democrazia*, trad. italiana di Cristiana Paternò, seconda edizione, Roma-Bari, Laterza, 2006, p. 194.

<sup>51</sup> In questo senso le lucide parole di L. CIOTTI: "Dobbiamo, però, essere consapevoli che i progetti e percorsi sulla legalità non bastano, se poi si scontrano con la mancanza di prospettive. Troppo spesso succede che in una scuola si promuova un bel progetto sulla legalità, s'invitino relatori ed esperti di alto livello, ma non si tenga conto della distanza che intercorre tra le analisi e la realtà. Una distanza di cui proprio i mafiosi sembrano essere consapevoli. Pensiamo a quello che disse nel giugno 1997 il boss Pietro Aglieri a due magistrati che lo interrogavano: *Quando voi venite nella scuola a parlare di legalità, di giustizia, di rispetto delle regole, i nostri ragazzi vi ascoltano e vi seguono e magari tornano a casa a riferire ai genitori quelle belle parole che hanno sentito. Ma quando questi ragazzi cercano un lavoro, una casa a chi trovano? A voi o a noi? Dottore trovano a noi. E solo a noi.*" (*Formare alla legalità: la diffusione di buone prassi sul territorio*, in A. DINO (a cura di), *Criminalità dei potenti e metodo mafioso*, Milano, Mimesis, 2009, p. 425).

<sup>52</sup> Come sostiene L. ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, "el papel de una prensa libre y responsable, no corrupta, no 'amarilla' es fundamental para desarrollar criterios valorativos democráticos en una sociedad, una verdadera cultura cívica, que sirva de antídoto ante la criminalidad organizada." (*Criminalidad organizada y sistema de derecho penal. Contribución a la determinación del injusto penal de organización criminal*, cit., p. 125).

<sup>53</sup> Sul tema, A. DINO fa riferimento alla "lunga scia di sangue che ha accompagnato il lavoro di tanti giornalisti, uccisi dalla criminalità organizzata solo per aver continuato a informare e indagare correttamente e professionalmente con inchieste e reportage sugli affari illeciti della mafia." (*Mafia e libertà di informazione*, in A. DINO (a cura di), *Criminalità dei potenti e metodo mafioso*, Milano, Mimesis, 2009, p. 203).

<sup>54</sup> Come ha sottolineato M. DONINI, "bisogna avere una educazione dei *media* a "una cultura della prevenzione che non sia né una illusoria aspettativa di risultati da politiche di *tolleranza zero* verso le microinformazioni, secondo il classico modello delle *'broken windows'*, né la prospettiva di una crescita neoconservatrice di un

conferisce il necessario sopporto alle strategie di governo che puntano sulla generale difficoltà di distinguere tra la vera minaccia criminale e l'invenzione o esagerazione di essa<sup>55</sup>, con lo scopo di giustificare gli strumenti repressivi, cercando di mettere in evidenza i “grandi pericoli” (come l'emigrazione o la criminalità di strada e di sussistenza), che in realtà sono di scarso peso effettivo<sup>56</sup>. C'è bisogno, invece, di una stampa che agisca sempre in maniera etica e professionale, con inchieste e reportage sulla realtà delle attività svolte dalle organizzazioni criminali, in modo da impedire ad esse l'ottenimento del consenso che costituisce la loro arma più forte.

Pure le compagnie aeree possono contribuire, per esempio, nel contrasto al traffico internazionale di stupefacenti, aiutando a identificare i cosiddetti “muli”, cioè le persone che ingeriscono ovuli di cocaina per portarli dal Sudamerica e dall'Africa all'Europa e agli Stati Uniti. Queste persone arrivano a ingoiare circa centocinquanta ovuli con quasi quindici grammi di cocaina. Se solo uno degli ovuli si rompe nello stomaco, la persona muore di overdose in aereo. Per questo motivo, durante il viaggio non ingeriscono né liquidi né cibo, per evitar di mettere in azione la digestione. Gli staff di bordo delle compagnie aeree che percorrono tratti intercontinentali a rischio, dunque, devono essere addestrati per osservare chi, per esempio, in dieci o più ore di viaggio, non prende nemmeno un bicchiere d'acqua e segnalare queste persone alle rispettive polizie doganali o agli organi di controllo<sup>57</sup>.

Variegati sono, dunque, le istituzioni di garanzia, gli organi statali e le associazioni civili che possono contribuire, seppur indirettamente, per rendere effettivo il contrasto ai clan criminali. Di fronte a un fenomeno che non è solo criminale, ma è allo stesso tempo

---

‘diritto penal-amministrativo della disuguaglianza’, e neppure la rinnovata richiesta che sia il ‘penale’, alla fine, a ‘risolvere il problema della criminalità.’ ( *Sicurezza e diritto penale*, in *Cassazione penale*, Milano, Giuffrè, ottobre 2008, p. 3569).

<sup>55</sup> Afferma in questo senso A. DINO che “in una condizione di diffusa incertezza, il *capitale di paura* rappresenta un'inesauribile risorsa psicologica in mano alla politica, uno strumento di persuasione da utilizzare sui cittadini, attraverso cui far accettare provvedimenti restrittivi della libertà in cambio di promesse rassicuranti. I processi, anche in questo caso, non sono immediati né trasparenti. Agiscono progressivamente e silenziosamente, attraverso le notizie pubblicate sulle pagine dei giornali o montate ad arte in radio e televisione, con una strategia che si dipana nel tempo e che enfatizza le dimensioni dell'emotività e dell'immediatezza.” ( *Mafia e libertà di informazione*, in A. DINO (a cura di), *Criminalità dei potenti e metodo mafioso*, Milano, Mimesis, 2009, p. 181).

<sup>56</sup> Così, P. ARLACCHI, *L'inganno e la paura. Il mito del caos globale*, Milano, Il Saggiatore, 2009, p. 91. Sul tema si veda ancora C. R. SUNSTEIN, *Il diritto della paura. Oltre il principio di precauzione*, trad. italiana di Umberto Izzo, Bologna, Il Mulino, 2010.

<sup>57</sup> In questo senso, A. AMATO, *L'impero della cocaina. Dalla Colombia all'Italia fino agli Stati Uniti: viaggio in presa diretta nel traffico dell'oro bianco*, cit., pp. 79-80).

sociologico, storico, economico e politico, si fa necessario l'impegno dell'intera società<sup>58</sup> per promuovere la cultura della legalità, per rendere effettivi i diritti fondamentali e per consolidare i valori democratici.

### **III.2. Pubblico Ministero, garantismo penale e contrasto alla criminalità organizzata.**

Come istituzione di garanzia deputata alla tutela dei diritti fondamentali e, dunque, anche al perfezionamento della democrazia, non si deve ravvisare il Pubblico Ministero come l'organo statale che ha come funzione la "lotta" alla criminalità organizzata o il "soggetto che combatte". Neppure i membri dei clan criminali devono essere considerati come i "nemici" del regime democratico da sconfiggere e buttare a terra. Odiernamente, purtroppo, non è inusuale che in materia di criminalità organizzata il processo penale assuma una simbologia legata alla guerra o al confronto nell'aula *bunker*<sup>59</sup>. Come si è visto, la criminalità organizzata rappresenta una grande minaccia al regime democratico e all'effettività dei diritti fondamentali, però, si tratta di una malattia *interna* alla democrazia, il cui rimedio deve essere cercato dentro il paradigma democratico. La configurazione del contrasto a questo fenomeno come una "lotta", cioè una sorta di guerra – anziché come un'azione rispettosa del paradigma garantista – e la caratterizzazione dei membri dei clan criminali come nemici – anziché come criminali comuni – rappresentano il massimo fattore di riconoscimento e di legittimazione delle organizzazioni criminali, e anche il più grave atto di dimissione della ragione, oltre che della politica e del diritto<sup>60</sup>. In un diritto e un processo penale di sfondo garantistico, come si

---

<sup>58</sup> Precise sul tema le parole di J. O. FINCKENAUER: "The people, both singularity and jointly, must resist and combat gangsters and mobsters at all levels. This means that people have to urge their representatives in government to create the tools, and provide the necessary resources, for the war on organized crime. They must support law enforcement efforts; refuse to buy illegal goods and services, such as drugs and stolen goods; not pay bribes; participate in local efforts, such as those in Sicily, to prevent and control organized crime; and they must push for, and participate in, human development efforts that help destroy the roots of organized crime. None of this is easy. The need for citizen and community participation and economic development has fallen most short; not surprisingly, for they are by far the most difficult to achieve." (*Mafia and organized crime*, cit., p. 173).

<sup>59</sup> Come afferma P. MOROSINI, "gli accertamenti si consumano in uno scenario giudiziario carico di valenze simboliche. Le immagini paiono avvolte in un supplemento retorico: l'inchiesta prende spunto da un «blitz», l'aula di udienza dibattimentale è un «bunker»; i magistrati che conducono le indagini sono «in trincea». Naturalmente, un certo tasso di «simbolicità» è ineliminabile nei processi per fatti che hanno prodotto un intenso allarme sociale. Ma quanto giova, in termini processuali, la contrapposizione spettacolare tra magistratura e criminalità? Non rischi di alterare la fisiologia dialettica tra accusa e difesa?" (*Le mafie, le leggi, i giudici*, cit., p. 258).

<sup>60</sup> L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Volume II (*Teoria della democrazia*), cit., p. 364.



cercherà di dimostrare, non devono esistere né *nemici* né *amici*, ma soltanto innocenti e colpevoli, in base ad un giusto processo.

Non sembra, dunque, né legittimo né in consonanza con i canoni garantisti, per esempio, stabilire l'inasprimento delle misure restrittive della libertà personale, come la custodia cautelare obbligatoria per i sospettati di appartenere a organizzazioni criminali o il regime del carcere duro (sempre sull'argomento di soddisfare al mito della prevenzione generale)<sup>61</sup> e, simultaneamente, varare norme speciali sui premi penitenziari per i membri dei clan criminali che collaborano con l'accusa. Questo connubio tra custodia cautelare, pesanti pene, tempi lunghi dell'istruttoria e collaborazione con l'accusa ovviamente rafforzano negli imputati il timore del carcere e di scontare dure pene, costringendogli a "sfruttare" gli spazi offerti, come premio, dalla legislazione sui pentiti. Ugualmente, non devono essere ammesse le illiberali figure dei giudici e dei pubblici ministeri *senza volto*<sup>62</sup>, che sono stati introdotti, grazie alla logica dell'emergenza, per esempio, in Colombia e nel Perù<sup>63</sup>. Questi istituti riproducono il metodo omertoso dei clan criminali e non si mostrano compatibili sia con il principio di pubblicità sia con il diritto degli imputati di confrontarsi con l'accusatore.

Nelle moderne democrazie il processo penale deve essere uno strumento neutrale di accertamento della verità processuale, e questa regola deve essere valida ugualmente nei confronti dei processi in cui si indaga di criminalità organizzata<sup>64</sup>. Il processo, infatti, non deve diventare un terreno su cui si misura la forza di un'associazione criminale che contende allo Stato il monopolio della violenza. Il paradigma garantista non può essere rinunciato in nome di una presunta emergenza<sup>65</sup>, la cui esistenza, come si verificherà più avanti, è spesso

---

<sup>61</sup> Nello stesso senso, si veda E. LARRAURI, *Criminología crítica: abolicionismo y garantismo*, in *Anuario de derecho penal y ciencias penales*, Tomo L, Madrid, Ministerio de Justicia, 1997, p. 159. Nella dottrina tedesca, si veda ancora Dieter DÖLLING, *Generalprävention durch Strafrecht: Realität oder Illusion?*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 102. Band, Berlin-New York, De Gruyter, 1990, p. 01 s.

<sup>62</sup> In questo senso, tra gli altri, D. ALONSO GOMES, *A (in)devida restrição dos direitos individuais feita pelo Magistrado sem rosto*, in *Boletim IBCCRIM*, n. 126, 2003, p. 13; A. SCARANCE FERNANDES, *O equilíbrio entre a eficiência e o garantismo e o crime organizado*, cit., p. 255.

<sup>63</sup> Si veda sul tema, R. MARCONE, *La justicia penal peruana contra los derechos humanos: los "jueces sin rostro" de la democracia*, Lima, R. Marcone, 2002.

<sup>64</sup> In questo senso, rispetto al contrasto alle organizzazioni criminali in Italia, osserva P. MOROSINI: "La nostra Costituzione vuole un controllo di legalità esercitato senza distinzioni di censo e vuole anche un processo giusto, uguale per tutti nell'assicurare la presunzione di non colpevolezza. Contrariamente a quanto accadeva ai tempi del prefetto Mori, quando i famosi processi ai mafiosi erano celebrati nel pressoché totale disprezzo delle garanzie, lo stato di diritto non può rinunciare a tale principio." (*Le mafie, le leggi, i giudici*, in E. CICONTE-F. FORGIONE-I. SALES (a cura di), *Atlante delle mafie. Storia, economia, società, cultura*, Volume primo, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012, p. 245).

<sup>65</sup> Si veda sul tema S. MOCCIA, *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale*, seconda edizione, Napoli, ESI, 2000; L. STORTONI, *Criminalità organizzata ed emergenza: il problema delle garanzie*, in

priva di fondamento razionale, perché la minaccia risultante dalle organizzazioni criminali esiste ormai da lungo tempo ed esse si sono strutturate molto anteriormente all'allarme ideatore delle situazioni emergenziali. La repressione ai clan criminali da parte del Pubblico Ministero deve essere, pertanto, compiuta con la stretta osservanza delle norme democratiche del giusto processo<sup>66</sup>, senza abusi o sopraffazioni, con lo scopo di rendere possibile l'accertamento della verità processuale e la preservazione delle garanzie penali e processuali degli imputati, soprattutto la presunzione di non colpevolezza.

In uno Stato democratico di diritto, come si vedrà, qualsiasi contrasto alla criminalità (sia quella comune o organizzata, sia la criminalità politica o economica) deve cercare il giusto equilibrio tra la protezione delle libertà individuali degli imputati riguardanti il diritto e il processo penale e la necessità che essi possano, oltre a minimizzare le violenze, tutelare la sicurezza dei cittadini. Solo in questa maniera l'ordinamento giuridico sarà in grado di garantire la collettività contra i rischi che sulla giustizia dei tribunali non prevalga la "giustizia delle caverne", ossia, il ritorno all'istinto di vendetta delle tribù<sup>67</sup>.

### **III.2.1. L'incompatibilità tra Stato costituzionale di diritto e diritto penale d'emergenza: il necessario equilibrio fra le garanzie degli imputati e le esigenze di sicurezza collettiva.**

Il potere della società di combattere contro i soggetti che minacciano la democrazia, come i clan criminali, si basa sul riconoscimento che si sta combattendo per valori che meritano di essere tutelati. E non vi è alcun dubbio che lo Stato costituzionale di diritto e il regime democratico costituiscono i principali valori da tutelare. Modernamente, tuttavia, impera la

---

S. MOCCIA (a cura di), *Criminalità organizzata e risposte ordinamentali. Tra efficienza e garanzia*, Napoli, ESI, 1999, p. 119 s.

<sup>66</sup> In questo senso, A. APONTE, *Derecho penal y lucha antiterrorista en Colombia: ¿una historia fallida?*, in O. A. DE ALMEIDA TOLEDO-L. G. SANT'ANA LANFREDI-L. A. DE SOUZA-L. NASCIMENTO SILVA (coordinadores), *Repressão penal e crime organizado. Os novos rumos da política criminal após o 11 de setembro*, São Paulo, Quartier Latin, 2009, p. 49; P. MOROSINI, *Le mafie, le leggi, i giudici*, cit., p. 245; A. SCARANCE FERNANDES, *O equilíbrio entre a eficiência e o garantismo e o crime organizado*, in O. A. DE ALMEIDA TOLEDO-L. G. SANT'ANA LANFREDI-L. A. DE SOUZA-L. NASCIMENTO SILVA (coordinadores), *Repressão penal e crime organizado. Os novos rumos da política criminal após o 11 de setembro*, São Paulo, Quartier Latin, 2009, p. 235; A. ZACHARIAS TORON, *Os desafios da advocacia diante da criminalidade organizada (limites para uma atuação ética conforme a legalidade)*, in O. A. DE ALMEIDA TOLEDO-L. G. SANT'ANA LANFREDI-L. A. DE SOUZA-L. NASCIMENTO SILVA (coordinadores), *Repressão penal e crime organizado. Os novos rumos da política criminal após o 11 de setembro*, São Paulo, Quartier Latin, 2009, p. 58.

<sup>67</sup> Cfr. G. TRANCHINA, *Tutela della collettività e garanzie individuali: perenne ambiguità del processo penale*, in *Studi in ricordo di Giandomenico Pisapia*, Volume secondo, Milano, Giuffrè, 2000, p. 752.

logica della società del rischio<sup>68</sup> e della paura<sup>69</sup> che conduce inevitabilmente all'emergenza penale, con riflessi nella struttura del diritto e del processo penale<sup>70</sup>. I governi, infatti, cercano di mettere in evidenza i “grandi pericoli”, che in realtà sono di scarso peso effettivo, per poi trasformarli in sfide esistenziali<sup>71</sup>. E questo soprattutto in materia di sicurezza e criminalità. Si tratta di una strategia che punta sulla generale difficoltà di distinguere tra la vera minaccia criminale e l'invenzione o esagerazione di essa con lo scopo di giustificare gli strumenti repressivi. Infatti, quanto maggiore il senso di insicurezza minore sarà il legame sociale e il senso di solidarietà tra i cittadini. Questo, infatti, comporta un effettivo indebolimento del controllo sociale che, a sua volta, provoca un aumento della criminalità<sup>72</sup>.

Questa ossessiva domanda di sicurezza conduce inevitabilmente alla disumanizzazione del diritto penale<sup>73</sup> e all'adozione di distinti modelli repressivi<sup>74</sup>, come quello del “diritto

---

<sup>68</sup> Come ha osservato A. GIDDENS, “l'idea di rischio emerge nei secoli XVI e XVII, coniata per la prima volta degli esploratori occidentali che si avventuravano per il mondo: la parola ‘rischio’ sembra infatti derivare dallo spagnolo o dal portoghese, lingue nell'ambito delle quali era impiegata per indicare la navigazione in acque ignote, non segnate sulle carte. Originariamente, insomma, tale nozione aveva senso in riferimento allo spazio, e solo più tardi fu trasferita al tempo, usata in ambito bancario e di investimento, cioè per indicare il calcolo delle conseguenze probabili delle decisioni di investimento per chi dava e per chi prendeva a prestito; successivamente si affermò in riferimento a una vasta gamma di altre situazioni di incertezza.” (*Il mondo che cambia. Come la globalizzazione ridisegna la nostra vita*, trad. italiana di Rinaldo Falcioni, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 36).

<sup>69</sup> In questo senso, C. R. SUNSTEIN, *Il diritto della paura. Oltre il principio di precauzione*, trad. italiana di Umberto Izzo, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 125 s.; M. DELMAS-MARTY, *Libertés et sûreté dans un monde dangereux*, Paris, Éditions du Seuil, 2010, p. 223 s.

<sup>70</sup> Cfr. F. NOVERSA LOUREIRO, *A (i)mutabilidade do paradigma processual penal respeitante aos direitos fundamentais em pleno século XXI*, in M. FERREIRA MONTE-M. C. CALHEIROS-F. CONDE MONTEIRO-F. NOVERSA LOUREIRO (coordenação), *Que futuro para o direito processual penal?*, Coimbra, Coimbra Editora, 2009, p. 274.

<sup>71</sup> Così, P. ARLACCHI, *L'inganno e la paura. Il mito del caos globale*, Milano, Il Saggiatore, 2009, p. 91. Sul tema si veda ancora C. R. SUNSTEIN, *Il diritto della paura. Oltre il principio di precauzione*, trad. italiana di Umberto Izzo, Bologna, Il Mulino, 2010.

<sup>72</sup> Nel senso del testo la perfetta osservazione di I. MERZAGORA BETSOS: “Può avvenire, infatti, che il reputare che nel proprio quartiere o città o provincia vengano compiuti molti reati, più di quelli effettivi, aumenti il sentimento di insicurezza dei cittadini e, a sua volta, l'aumento di insicurezza diminuisca il senso di solidarietà e di coesione e pertanto il controllo sociale informale, in un processo a spirale che, in definitiva, ribalta il tradizionale rapporto secondo cui ‘più criminalità → più insicurezza’ e diviene piuttosto ‘più insicurezza → più criminalità’. Un esempio è quello dei luoghi cittadini che vengono evitati perché reputati insicuri e divengono insicuri perché non frequentati” (*La ricerca per sapere e per intervenire: un minimalismo criminologico?*, in *Studi in ricordo di Giandomenico Pisapia*, Volume Terzo, *Criminologia*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 233).

<sup>73</sup> Afferma in questo senso M. DELMAS-MARTY: “Quant à la sécurité des personnes, l'autonomisation de la notion de dangerosité et des mesures de sûreté, comme la généralisation des fichiers, conduisent à une anthropologie guerrière, dont nous avons pu observer les ravages en termes de déshumanisation du droit pénal et de radicalisation du contrôle social.” (*Libertés et sûreté dans un monde dangereux*, cit., p. 227).

<sup>74</sup> In questo senso, M. DELMAS-MARTY: “Nel corso degli anni ottanta avevo già messo in luce tre varianti di questo modello totalitario, dato che la repressione può essere sia *generalizzata*, attraverso una clausola generale che permette il ragionamento in via analogica, anche all'interno del codice nazionale in cui ‘ogni comportamento contrario al sacro istinto del popolo deve essere criminalizzato e represso’; sia *divisa*, attraverso la proclamazione di uno stato d'eccezione o di uno stato d'urgenza che consente di derogare alle regole classiche; sia infine *diretta*, vale a dire inasprita contro alcuni bersagli quali la criminalità organizzata, i traffici illeciti o il terrorismo internazionale, col rischio che questa repressione rafforzata venga ulteriormente estesa a tutto il sistema, attraverso ‘la dilatazione della figura del nemico’.” (*Violenza e massacri: verso un diritto penale*

penale del nemico”, quello chiamato “tolleranza zero”<sup>75</sup> o ancora il cosiddetto *law and order*.<sup>76</sup> Questi due ultimi, centrati sull’idea della totale cessazione del crimine, sia della piccola criminalità di sussistenza, sia della grande criminalità organizzata, sarebbero raggiunti soltanto nelle società panottiche di tipo poliziesco, con la soppressione preventiva delle libertà di tutti, risultando nella trasformazione delle società in regimi disciplinari e illiberali, sottoposti alla vigilanza capillare e pervasiva della polizia<sup>77</sup>. I risultati dell’adozione di questi sistemi di stampo illiberale e repressivo, tuttavia, in materia di sicurezza e di contrasto alla criminalità organizzata, sono stati poco significativi<sup>78</sup>.

Già il modello del diritto penale del nemico si fonda su un’idea nata in Germania<sup>79</sup>, ma presente anche in Italia, in Spagna e in America Latina<sup>80</sup>, in base alla quale lo Stato di diritto non potrà sopravvivere se non si accetta, in nome delle esigenze della sicurezza nazionale, la scomparsa delle garanzie penali tradizionali (processuali e sostanziali) nei confronti di quelli che costituiscono una vera minaccia allo Stato di diritto e alla democrazia. I caratteri di “inimicizia” penalistica vengono, di solito, associati all’appartenenza dell’autore del reato a una specifica classe soggettiva, all’arretramento della soglia di tutela dell’imputato, al

---

*dell’inumano?*, trad. italiana di Adriano Martufi e Marco Venturoli, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Milano, Giuffrè, anno LII, 2009, p. 757-758).

<sup>75</sup> Si veda sul tema, A. DE GIORGI, *Tolleranza zero. Analisi e critica di un concetto*, in R. MARRA (a cura di), *Filosofia e sociologia del diritto penale*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 159 s.

<sup>76</sup> Sul cosiddetto modello di *law and order*, si veda R. REINER, *Law and order. An honest citizen’s guide to crime and control*, Cambridge (UK), Polity Press, 2007.

<sup>77</sup> Cfr. L. FERRAJOLI, *Democrazia e paura*, cit., p. 122.

<sup>78</sup> Come ben afferma L. FERRAJOLI, “in ogni caso, l’effetto della cosiddetta «tolleranza zero» è stato, in termini di sicurezza, uguale a zero. Perfino a New York, dove fu sbandierata come una grande vittoria del sindaco Giuliani, essa si è risolta in un successo di facciata: nel far sparire vagabondi, spacciatori e piccoli criminali dal centro di Manhattan e nel costringerli a spostarsi nelle periferie.” (*Democrazia e paura*, cit., p. 125).

<sup>79</sup> La teoria del diritto penale del nemico è stata formulata in Germania, nel 1985, da G. JAKOBS, *Kriminalisierung im Vorfeld einer Rechtsgutsverletzung*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 97. Band, Berlin-New York, De Gruyter, 1985, p. 751 s. Più recentemente, dello stesso autore, si veda *Terroristen als Personem im Recht?*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 117. Band, Berlin-New York, De Gruyter, 2005, p. 839 s. Ancora sul concetto e sulle caratteristiche del diritto penale del nemico (*Feindstrafrecht*) nella dottrina tedesca, si veda, tra gli altri, A. APONTE, *Derecho penal del enemigo o derecho penal del ciudadano? Günter Jakobs y las tensiones de un derecho penal de la enemistad*, Bogotá, Temis, 2005; M. CANCIO MELIÁ, *Feind,,strafrecht“?*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 117. Band, Berlin, De Gruyter, 2005, p. 267 s; L. GRECO, *Über das so genannte Feindstrafrecht*, in *Goltdammer’s Archiv für Strafrecht*, Heidelberg, Decker, 2006, p. 96 s; T. HÖRNLE, *Deskriptive und normative Dimensionen des Begriffs “Feindstrafrecht”*, in *Goltdammer’s Archiv für Strafrecht*, Heidelberg, Decker, 2006, p. 80 s; J.-M. SILVA SANCHES, *Die Unerwünschten als Feinde: Die Exklusion von Menschen aus dem status personae* (trad. tedesca di Helmut Gropengießer), in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 118. Band, Berlin, De Gruyter, 2006, p. 547 s. Nella dottrina italiana, si veda M. DONINI, *Un nuovo medioevo penale? Vecchio e nuovo nell’espansione del diritto penale economico*, in L. FOFFANI (a cura di), *Diritto penale comparato, europeo e internazionale: prospettive per il XXI secolo*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 88; F. VIGANÒ, *Terrorismo, guerra e sistema penale*, in *Rivista italiana di diritto e processo penale*, 2006, p. 679 s.

<sup>80</sup> Per una critica al modello del diritto penale del nemico, si veda, nella dottrina, L. FERRAJOLI, *Il “diritto penale del nemico” e la dissoluzione del diritto penale*, in *Questione giustizia*, Milano, Franco Angeli, 2006, p. 797 s.; F. PALAZZO, *Contrasto al terrorismo, diritto penale del nemico e principi fondamentali*, in *Questione giustizia*, n. 4., 2006, p. 666-686; E. R. ZAFFARONI, *El enemigo en el derecho penal*, Buenos Aires, Ediar, 2006.

rigorismo sanzionatorio e alla proiezione a neutralizzare, escludere o più radicalmente eliminare il reo<sup>81</sup>. I settori connaturali al diritto penale del nemico, oltre alle classiche ipotesi delle misure di sicurezza per i soggetti pericolosi, vengono individuati nei casi più pregnanti della criminalità organizzata e terroristica<sup>82</sup>. La figura del nemico, tuttavia, appartiene alla guerra, ed è incompatibile con il diritto, che non conosce né nemici né amici ma solo colpevoli o innocenti.

L'inasprimento del diritto penale si fonda sulla convinzione che le esigenze di sicurezza rendano necessaria la soppressione delle garanzie. Questa idea si nutre di una confusione, in politica criminale, propria dei modelli totalitari, tra la nozione di crimine – considerato come una violazione della normatività, intesa nel senso di dover essere – e quella di pericolosità, concepita come scarto in rapporto alla *normalità* intesa come valore intermedio dei comportamenti. Tale confusione, che ha inizio con l'ampliamento delle incriminazioni e della responsabilità, va fino a disciogliersi dentro una logica di guerra: la punizione del colpevole finisce per cedere il passo all'eliminazione del nemico pericoloso.

Il fenomeno della criminalità organizzata, a sua volta, è considerato spesso come un'emergenza<sup>83</sup>, soprattutto dopo fatti di sangue o stragi in cui vengono uccisi uomini delle istituzioni, giudici o pubblici ministeri. Una progettazione del problema in questi termini ovviamente si mostra scorretta, poiché i clan criminali esistono in diversi paesi da lungo tempo e si sono strutturati molto anteriormente all'allarme che consente la progettazione delle presunte situazioni emergenziali. Infatti, varare una legislazione con l'obiettivo di esasperare le sanzioni penali o sopprimere le garanzie processuali degli imputati, in seguito a una strage realizzata dai clan criminali, non affronta le cause di un fenomeno di cui tutti sono consapevoli e che lo Stato dovrebbe essere preparato per combatterlo. E poi le regole dettate a causa dell'ipotizzata emergenza penale tendono a riprodursi ciclicamente<sup>84</sup> (e a potenziare il loro carattere illiberale), sempre che occorran le stesse situazioni allarmanti. Questo circolo

---

<sup>81</sup> In questo senso, S. BONINI, *Lotta alla criminalità organizzata e terroristica, garanzia dell'individuo, garanzia della collettività: riflessioni schematiche*, in *Cassazione penale*, Milano, Giuffrè, maggio 2009, p. 2218.

<sup>82</sup> F. MANTOVANI, *Il diritto penale del nemico, il diritto penale dell'amico, il nemico del diritto penale e l'amico del diritto penale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Milano, Giuffrè, anno L, 2007, p. 472.

<sup>83</sup> Così, tra gli altri, G. FALCONE, *La posta in gioco. Interventi e proposte per la lotta alla mafia*, Milano, BUR, 2010, p. 12.

<sup>84</sup> Così, A. APONTE: "Se debe destacar una característica general de las normas de emergencia: ellas se autoreproducen, una y otra vez, de manera puramente discursiva, sin constatación alguna de su eficacia en la práctica. No sólo se produce aquello que la literatura conoce como derecho penal puramente simbólico, sino que se va más allá: las normas se mimetizan y se anclan en normas anteriores, que a su vez se remontan a otras anteriores; los preceptos normativos prácticamente se "reencauchan", en el marco de un proceso mágico de reproducción casi metafísica." (*Derecho penal y lucha antiterrorista en Colombia: ¿una historia fallida?*, cit., pp. 41-42).

vizioso, che risulta nel rafforzamento autoritario del contrasto alla criminalità, è totalmente incompatibile con i valori democratici<sup>85</sup>.

Nello Stato costituzionale di diritto, l'utilizzazione degli apparati repressivi illiberali non verrà mai giustificato. Neppure con l'avvenimento di stragi o di gravi minacce ai cittadini o agli uomini delle istituzioni<sup>86</sup>, fatti che non giustificano l'esclusione delle democratiche e garantistiche regole del giusto processo<sup>87</sup>. Altrimenti, se lo Stato consente l'uso degli stessi riprovevoli metodi praticati dai clan criminali, come la violenza, la tortura, l'omertà e l'abuso processuale, lo Stato medesimo si ribasserà al livello delle organizzazioni criminali o, peggio ancora, alzerà i clan criminali all'altezza delle istituzioni statali<sup>88</sup>. Così, il Pubblico Ministero deve ripudiare questa logica della guerra. Come istituzione di garanzia deputata alla tutela dei diritti fondamentali non deve sposare l'ideologia secondo la quale una "guerra sporca" contro la criminalità organizzata non può essere vinta lealmente con gli strumenti garantistici del

---

<sup>85</sup> Come afferma J. R. SERRANO-PIEDCASAS, con rispetto al terrorismo, "el reforzamiento 'autoritario' de la democracia, por vía de la normativa excepcional, altera en toda su extensión las diversas instancias que conforman el sistema penal como órgano de control social formalizado. Así: a) se construye un derecho penal en el que la identificación de la desviación deja de ser formal – hechos probados – para ser inmediatamente política, confiada a la discrecionalidad del investigador; b) se amplía el espacio autónomo de la policía en detrimento del judicial, y c) el fin reeducativo o socializador de la pena se formula en la clave de la 'defensa social'." (*Tratamiento jurídico-penal del terrorismo en un estado de derecho*, in L. ZUÑIGA RODRÍGUEZ-C. MÉNDEZ RODRÍGUEZ-M. R. DIEGO DÍAZ-SANTOS (coordinadoras), *El derecho penal ante la globalización*, Madrid, Colex, 2002, p. 75).

<sup>86</sup> Senza legittimare l'impianto dei giudici senza volto (jueces sin rostro) in Colombia, afferma A. APONTE: "Murieron muchos civiles y muchos funcionarios; por primera vez de una manera masiva la violencia se trasladaba del campo a la ciudad, fue la época del narcoterrorismo urbano. Los jueces de la República, fueron un objetivo especial de la acción terrorista. Es el origen de la creación del denominado Estatuto para la defensa de la Justicia. Un estatuto especial de jueces sin rostro, de fiscales sin rostro, de testigos sin rostro. Se trataba de proteger a la justicia contra sus enemigos." (*Derecho penal y lucha antiterrorista en Colombia: ¿una historia fallida?*, cit., p. 34).

<sup>87</sup> In questo senso, F. STELLA: "Punto di riferimento obbligato della giurisprudenza israeliana à la massima – enunciata dal Presidente della Corte Suprema, Aharon Barak, in relazione ad un caso di interrogatorio violento di un sospetto terrorista, e ripetuta in sentenze relative ad altri casi – secondo la quale la tortura deve essere dichiarata non conforme alla legge anche se, con essa, si possono salvare vite umane, evitando imminenti azioni terroristiche: "siamo consapevoli – dicono i giudici della Corte Suprema israeliana – che questa decisione non renderà più facile affrontare la realtà del terrorismo. Ma questo è il destino della democrazia, perché non tutti i mezzi sono accettabili e non tutti i metodi impiegati dai suoi nemici sono utilizzabili. Talvolta, una democrazia deve lottare con una mano legata dietro la schiena; ciononostante, ha a sua disposizione una mano posta più in alto. Preservare il ruolo della legge e riconoscere le libertà individuali costituisce una componente importante per la definizione di sicurezza in una democrazia. In definitiva, si tratta di una componente che rafforza il suo spirito e questa forza le permette di superare le difficoltà." (*I diritti fondamentali nei periodi di crisi, di guerra e di terrorismo: il modello Barak*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Milano, Giuffrè, anno XLVIII, 2005, p. 942).

<sup>88</sup> Afferma in questo senso, A. SILVA DIAS: "O diabo a que JAKOBS se refere vive no meio de nós e, se o combatemos com s métodos dele, acabamos por lhe vender a alma, quando não por nos colocarmos também sob mira. [...] Para não minar os seus próprios alicerces, o Estado de Direito deve manter-se fiel ao seu ideário estribando medidas severas contra o crime organizado num equilíbrio reflexivo entre garantias e eficácia." (*Os criminosos são pessoas? Eficácia e garantias no combate ao crime organizado*, in M. FERREIRA MONTE-M. C. CALHEIROS-F. CONDE MONTEIRO-F. NOVERSA LOUREIRO (coordenação), *Que futuro para o direito processual penal?*, Coimbra, Coimbra Editora, 2009, p. 708).

diritto<sup>89</sup>. Come ben ha affermato Eligio Resta, «il diritto, che si presenta diverso dalla pura vendetta, dalla pura violenza, non può permettersi il lusso di contraddirsi, di sviarsi dalla legittimità che egli pone attraverso le sue leggi, con altre sue leggi e, soprattutto, con le sue pratiche»<sup>90</sup>. Pertanto, né guerra, né strumenti illiberali di stampo meramente repressivo, senza mai dimenticare che le “nobili motivazioni” possono di certo propiziare tentazioni di tipo belligerante nei confronti dei “nemici mafiosi”<sup>91</sup>.

Si può concludere, pertanto, che in materia di contrasto alla criminalità organizzata, senza un convinto collegamento con i valori democratici del paradigma garantista e un conseguente radicamento con i diritti fondamentali, il diritto e il processo penale rischiano di diventare mezzi di prosecuzione della guerra a una “perenne emergenza” e non auspicabili strumenti di diminuzione dei conflitti e delle violenze. Nello Stato democratico di diritto, quindi, non devono prevalere dottrine – come quella sostenuta da Günter Jakobs sul diritto penale del nemico – che comportano l’exasperazione del primato della società in totale detrimento delle garanzie individuali<sup>92</sup>, neppure quelle che rappresentano sia la negazione del “garantismo classico” – come il cosiddetto “garantismo selettivo”, che gradua le regole in base allo *status sociale* dell’imputato<sup>93</sup> –, sia la sua assiomatizzazione, come occorre con la dottrina del cosiddetto “ipergarantismo”<sup>94</sup>.

---

<sup>89</sup> Sulla “guerra sporca”, afferma con precisione E. R. ZAFFARONI: “En la guerra las acciones de los soldados deben ser eficaces, razón por la que estos tendrán siempre la tentación de imputar su propia ineficacia a las limitaciones impuestas a su acción y, por ende, de exigir la admisión de la supresión de todos los límites. Cada vez que la opinión pública (que participa en la construcción de la realidad) les reproche su debilidad o ineficacia, responderán solicitando la remoción de las limitaciones a su poder, dado que “la guerra a la criminalidad” es siempre “sucias” y no se puede combatir y vencer con métodos limpios una guerra “sucias.” (*El renacimiento de derecho penal liberal o la “cruz roja” judicial*, in L. GIANFORMAGGIO (editora), *Las razones del garantismo. Discutiendo con Luigi Ferrajoli*, Bogotá, Temis, 2008, p. 398).

<sup>90</sup> E. RESTA, *La certezza e la speranza. Saggio su diritto e violenza*, Roma-Bari, Laterza, 2006, p. 55.

<sup>91</sup> Cfr. P. MOROSINI, *Le mafie, le leggi, i giudici*, cit., p. 247.

<sup>92</sup> Sulle tesi di Günter Jakobs e le tensioni fra libertà, individuo e Stato, afferma W. KARGL: “Nach Hobbes ist staatlicher Zwang aus der Selbsterhaltungsnote der einzelnen Individuen abgeleitet, nach Kant steht der Staat vor dem Richterstuhl der praktischen Vernunft. Bei Jakobs hingegen taucht der Begriff des Staates, der zu legitimieren wäre, gar nicht mehr auf. Er ist mit dem Konstrukt Gesellschaft ebenso verschmolzen wie mit dem Konstrukt Person. In diesem Konzept berühren die Begriffe ‘Norm’, ‘Person’ und ‘Gesellschaft’ kaum jemals den Boden, weil sie das Spannungsverhältnis von ‘Freiheit’, ‘Individuum’ und ‘Staat’ verharmlosen. Sein Ziel hat Jakobs freilich erreicht: die Gesellschaft von Natur zu befreien. Aber der Preis ist die Befreiung des Staates vom Widerspruch und vom Konsens der Subjekte.” (*Das Recht der Gesellschaft oder das Recht der Subjekte? Anmerkungen zu den “Rechtsphilosophischen Vorüberlegungen” von Günter Jakobs*, in *Goltdammer’s Archiv für Strafrecht*, Heidelberg, R. v. Decker, 1999, p. 66).

<sup>93</sup> Precise, in questo senso, le osservazioni di G. C. CASELLI-L. PEPINO: “Superfluo dire che queste strategie di contestazione del processo in sé, per condizionarne lo svolgimento e l’esito (in altri termini, la difesa *dal* processo in luogo della difesa *nel* processo) nulla hanno a che vedere con un sistema di stretta legalità. Anzi, questo *neogarantismo* strumentale, diretto a depotenziare la magistratura (che si vorrebbe disarmata di fronte al potere economico e politico), e il parallelo *garantismo selettivo* (che gradua le regole in base allo *status sociale* dell’imputato) costituiscono la negazione del *garantismo classico*, secondo il quale le garanzie o sono veicolo di

### **III.2.2. Il “gigantismo processuale” e la proibizione dell’abuso processuale delle parti nei processi concernenti le organizzazioni criminali.**

Molte sono le preoccupazioni garantistiche con riguardo ai processi avente a oggetto la criminalità organizzata. Tra le altre, due si mostrano assai rilevanti e meritano attenzione in quest’ambito: quella attinente al “gigantismo processuale” e quella riguardante l’abuso del processo penale. Nel presente studio ovviamente non si svolgerà una ricerca approfondita sia rispetto al fenomeno del gigantismo processuale – che, come si vedrà, non costituisce, in sé, necessariamente un atteggiamento abusivo dell’organo dell’accusa – neppure propriamente sull’abuso del processo<sup>95</sup>. Lo scopo consiste soltanto nell’analisi del fenomeno dei maxiprocessi e delle sue possibili implicazioni rispetto alle garanzie degli imputati e anche nella prospettazione di alcune ipotesi in cui il paradigma garantista non può essere vanificato a causa degli abusi processuali, sia da parte dell’organo dell’accusa sia della difesa dell’imputato.

#### **III.2.2.1. Il “gigantismo processuale” nei processi di criminalità organizzata**

Una delle grandi preoccupazioni a livello garantistico consiste proprio nell’inquietante fenomeno del “gigantismo processuale” e i cosiddetti maxiprocessi, con megaistruttorie e

---

uguaglianza o si degradano a strumento di sopraffazione e privilegio.” (*A un cittadino che non crede nella giustizia*, Roma-Bari, Laterza, 2008, p. 90).

<sup>94</sup> Preciso, sul tema, E. RESTA: “El garantismo del cual hablamos debe protegerse, justamente, de ser absolutizado para no devenir en valor único. Precisamente la atención a la axiomatización es lo más distante a aquel género de arrogancia que permite, como escribe RORTY, “que algoritmos resuelvan dilemas” políticos o morales tan decisivos. Quien piensa de esta manera, concluye RORTY, “tiene todavía dentro de sí mismo a un teólogo o a un metafísico”. Esta teoría del garantismo es liberal, sobre todo, porque está muy lejos de teologías y metafísicas.” (*La razón de los derechos*, trad. italiana di Paolo Scalia, in L. GIANFORMAGGIO (editora), *Las razones del garantismo. Discutiendo con Luigi Ferrajoli*, Bogotá, Temis, 2008, p. 455).

<sup>95</sup> Sull’abuso nel processo penale rimando al mio *O abuso do direito no processo penal*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2007. Si veda ancora sul tema, tra i tanti, E. AMODIO, *Ragionevole durata del processo penale, abuse of process e nuove esigenze di tutela dell’imputato*, in *Processo penale, diritto europeo e common law. Dal rito inquisitorio al giusto processo*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 153 s.; E. M. CATALANO, *L’abuso del processo*, Milano, Giuffrè, 2004; F. CORDOPATRI, *L’abuso del processo. II. Diritto positivo*, Padova CEDAM, 2000; O. A. GOZAÍNI, *La conducta en el proceso*, La Plata, Platense, 1988, p. 115 s.; A. L. MAURINO, *Abuso de derecho en el proceso*, Buenos Aires, La Ley, 2001; E. OTEIZA, *Abuso de los derechos procesales en América latina*, in J. C. BARBOSA MOREIRA (coordinador), *Abuso dos direitos processuais*, Rio de Janeiro, Forense, 2000, p. 07 s.; C. D. PASTOR, *El abuso procesal*, in J. A. RAMBALDO (coordinador), *Abuso procesal*, Buenos Aires, Rubinzal – Culzoni, 2001, p. 43 s.; J. C. VALLEJOS, *El abuso del proceso en materia probatoria*, in J. A. RAMBALDO (coordinador), *Abuso procesal*, Buenos Aires, Rubinzal – Culzoni, 2001, p. 419 s.; W. ZEISS, *El dolo procesal*, tra. spagnola di Tomas A. Banzhaf, Buenos Aires, EJE, 1979, p. 153 s.



megadibattimenti, e le conseguenze che essi portano alle garanzie processuali degli imputati<sup>96</sup>. Innanzitutto, però, si deve rilevare che non si tratta di un fenomeno legato soltanto ai reati associativi di stampo mafioso, essendo, invece, riconducibile a due distinti oggetti: *a)* illeciti che sono espressione di una *criminalità di massa* o che determinano *lesioni transindividuali*, come per esempio la vendita di prodotti dannosi alla salute dei consumatori, i reati contro l'ambiente, le frodi bancarie, le bancarotte, i disastri colposi ecc.; *b)* reati di criminalità organizzata o di eversione terroristica. Ne consegue, pertanto, che non può essere individuata solo nei reati associativi la matrice genetica dei maxiprocessi. Le fattispecie costruite in chiave associativa, come l'associazione per delinquere di stampo mafioso, certamente rappresentano uno dei fattori incentivanti del gigantismo processuale, ma non ne costituiscono l'unica causa<sup>97</sup>.

Il fenomeno del gigantismo processuale, tuttavia, può perfettamente propiziare degli abusi, come per esempio il perverso connubio tra carcerazione preventiva, lunghezza dei termini processuali e collaborazione con l'accusa<sup>98</sup>. Trattandosi, invece, di un fenomeno riconducibile anche alla contemporanea criminalità di massa, non rappresenta, in sé, un atteggiamento abusivo del Pubblico Ministero, per esempio, la sola l'apertura di mega-inchieste e di maxiprocessi, a volte con centinaia di imputati, con istruttorie necessariamente lunghe. Le diverse procure specializzate in materia di criminalità organizzata, però, devono essere sempre consapevoli che l'oggetto delle indagini deve essere un fatto determinato rispetto agli schemi garantisti della stretta legalità, e non la ricerca di un'intera fenomenologia

---

<sup>96</sup> Secondo L. FERRAJOLI, il gigantismo processuale si è sviluppato su tre dimensioni: “*orizzontalmente*, con l'apertura di mega-inchieste contro centinaia di imputati, mediante arresti-retata basati su labili indizi come primi e pregiudiziali atti istruttori; *verticalmente*, con la moltiplicazione a carico di ciascun imputato dei reati addebitatigli, dedotti circolarmente gli uni degli altri – i reati associativi dai reati specifici, o viceversa – ovvero indotti a titolo di concorso morale da quelli ascritti ai coimputati; *temporalmente*, con l'allungamento smisurato dei processi, trascinati spesso senza ragione, talora con intervalli di anni tra la chiusura dell'istruttoria e l'apertura del dibattimento onde far scontare il massimo della detenzione preventiva” (*Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, cit., p. 861).

<sup>97</sup> Sul tema, sottolinea G. FALCONE: “Non sono stati dunque i soli processi di criminalità organizzata o di eversione terroristica ad alimentare il fenomeno dei maxiprocessi, ma la struttura di massa della società moderna a fare assumere caratteri *extra ordinem* a procedimenti nei quali impera la legge dei grandi numeri per quanto riguarda gli autori dell'illecito penale o le vittime.” (*La posta in gioco. Interventi e proposte per la lotta alla mafia*, Milano, BUR, 2010, p. 36). Nello stesso senso, E. AMODIO, *Maxiprocessi e «pentiti» nell'esperienza continentale e nel sistema di common law*, in *Processo penale, diritto europeo e common law. Dal rito inquisitorio al giusto processo*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 254.

<sup>98</sup> Come afferma L. FERRAJOLI, “nella pratica questo connubio si è rivelato una fonte inesauribili di arbitri. Il prezzo delle confessioni e delle collaborazioni non si è infatti limitato alle soli riduzioni di pena previste dalla legge, ma è stato spesso alzato sotto forma di favori illegittimi: come le derubricazioni delle imputazioni, le liberazioni anticipate tramite complicate operazioni di sconto, il mancato esercizio dell'azione penale, e perfino il favoreggiamento di fughe all'estero con passaporti di comodo onde sottrarre il pentito alla verifica dibattimentale.” (*Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, cit., p. 862).

criminale in tutte le sue complesse dimensioni storiche, politiche, economiche e sociali, tramutando il processo in un'inchiesta sociologica o in un'indagine storiografica di dimensioni esorbitanti.

Non si può negare che il gigantismo processuale favorisca l'ingiustizia delle decisioni e renda più difficile le possibilità materiali di difesa e la concretizzazione del principio di pubblicità. Inoltre, nell'ambito dei maxiprocessi e delle megainchieste occorre un'indebita (e a volte insormontabile) dilatazione dei termini del processo<sup>99</sup>, oltre ad un pesante sforzo organizzativo sul piano amministrativo<sup>100</sup> e a una sconveniente duplicazione o moltiplicazione dei processi per le medesime vicende (come per esempio, inchiesta nominate *Trattativa-uno*, *Trattativa-bis*, *Trattativa-ter* oppure *'Ndrangheta-milanese*, *'Ndrangheta-pavese* e simili) e dei fascicoli nei confronti dei singoli imputati<sup>101</sup>.

Secondo alcuni autori, una delle possibili soluzioni per frenare gli inconvenienti inerenti ai maxiprocessi sarebbe l'adozione della discrezionalità dell'azione penale, attraverso forme

---

<sup>99</sup> Relativamente agli svantaggi del gigantismo processuale, affermò E. AMODIO: "Il processo perde la sua fisionomia naturale di luogo destinato alla ricostruzione dei fatti realizzata con le tecniche sofisticate della logica e del confronto dialettico. Il giudice si smarrisce in un universo di episodi e circostanze in cui i volti e le situazioni si intrecciano e si sovrappongono. La dilatazioni dei tempi rende quasi impossibile ricordare le sfumature di una deposizione testimoniale resa una anno prima e le arringhe protratte dai difensori per mesi tendono ad assemblarsi in un luogo della memoria in cui la forza dei distinguo svanisce, man mano che gli argomenti si sedimentano nella mente dei giudici." (*Mille e una toga. Il penalista tra cronaca e favola*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 224).

<sup>100</sup> Sulle difficoltà riguardanti il maxiprocesso di Palermo, racconta P. GRASSO: "Tra i problemi da affrontare per applicare le norme processuali a un numero spropositato di imputati, vi era quello del loro appello nominale e della costituzione, a pena di nullità, delle difese, la procedura con cui si apre l'udienza. Poteva sembrare una banalità, ma registrare la presenza di 475 imputati, curarne il trasferimento in aula, farne l'appello nominale, evitare le tecniche dilatorie di richiedere, a buon diritto, di lasciare l'aula per poi rientrarvi, erano attività che potevano far impiegare tutta la giornata, per cui il dibattimento non sarebbe mai iniziato. Allora pensai che si poteva istituire un registro di presenze, che ciascun detenuto firmava all'atto di ogni ingresso o uscita dall'aula, da allegare al verbale di udienza, e da collegare con la nomina del difensore di fiducia in caso di assenza di quello d'ufficio. Ancor più complicato il problema di una rapida verbalizzazione per far procedere senza dettatura e col massimo della celerità e della fedele registrazione il dibattimento, riuscendo a fornire ogni giorno, a richiesta dei difensori, una copia dei verbali del giorno prima." (*Il maxiprocesso di Palermo. Storia e ricordi*, in E. CICONTE-F. FORGIONE-I. SALES (a cura di), *Atlante delle mafie. Storia, economia, società, cultura*, Volume primo, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012, pp. 286-287).

<sup>101</sup> Racconta ancora P. GRASSO sulle difficoltà del maxiprocesso di Palermo: "organizzai processi singoli per singoli imputati. Dagli atti generali del processo, avevo estratto copia di tutti i documenti che riguardavano ogni singolo imputato. Erano 438 i capi di imputazione contestati, fra i quali 120 omicidi, qualche strage, associazione mafiosa, traffico di stupefacenti, rapine estorsioni, contrabbando di sigarette, quasi tutto il codice penale. E quei reati andavano valutati uno per uno. Per ogni imputato e per ogni capo di imputazione raccoglievo le corrispondenti dichiarazioni dei pentiti, i relativi riscontri, tutti gli elementi indicati dall'accusa. A questo quadro andavano aggiunti gli elementi di difesa, acquisiti durante il dibattimento: gli interrogatori degli imputati, dei testimoni, memorie e arringhe difensive. Un singolo fascicolo, un singolo processo cartaceo per ogni imputato." (*Il maxiprocesso di Palermo. Storia e ricordi*, cit., pp. 288-289).

di patteggiamento, come accade, per esempio, in Francia nei confronti dei reati associativi<sup>102</sup> e in Germania rispetto alla criminalità economica<sup>103</sup>. Queste soluzioni, però, riproducono istituti originari dell'ordinamento americano – senza la considerazione del profilo e delle funzioni dell'organo della pubblica accusa negli Stati Uniti, dove il *Prosecutor* viene di solito eletto dai cittadini (e che perciò ha una diversa fonte di legittimazione delle sue funzioni) e spesso utilizza le statistiche rispetto ai patteggiamenti raggiunti per il suo successo elettorale o per ottenere posti più prestigiosi nei circuiti giudiziari<sup>104</sup> – e, per questo, si mostrano palesemente sbagliate. Infatti, il venir meno del principio di obbligatorietà in sede di processi riguardanti la criminalità organizzata, oltre alla violazione del principio di eguaglianza (soprattutto in considerazione alla potenza economica di molti boss criminali) conduce inevitabilmente all'innalzamento del tasso di impunità, riducendo la funzione di *difesa sociale* del sistema penale<sup>105</sup>, in un ambito in cui si mostra essenziale la riduzione del divario tra normatività ed effettività nella tutela dei valori democratici e dei diritti fondamentali dei cittadini<sup>106</sup>.

---

<sup>102</sup> Come afferma E. AMODIO, “in Francia, dove il codice penale e le leggi speciali annoverano un ricco catalogo di fattispecie associative, il fenomeno non ha ugualmente avuto modo di manifestarsi nell'esperienza giudiziaria perché il pubblico ministero esercita l'azione penale in un regime che autorizza un'ampia discrezionalità. Il *parquet* francese può compiere scelte nel senso dello sfoltimento soggettivo dei partecipi alle associazioni sovversive e avviare forme di «patteggiamento sommerso» con taluni degli imputati, così da ridurre l'ambito dell'accertamento.” (*Maxiprocessi e «pentiti» nell'esperienza continentale e nel sistema di common law*, cit., pp. 254-255).

<sup>103</sup> Già aveva notato Z. BAUMAN: “Solo in casi rari ed estremi i ‘reati economici’ arrivano in tribunale e si parano alla vista del pubblico. Truffatori ed evasori fiscali hanno l'occasione di raggiungere accordi transattivi, al di fuori dei tribunali, in misura ben superiore di quanto accada a rapinatori o borseggiatori. A parte ogni altra considerazione, gli agenti deputati agli ordini locali sono ben consapevoli della superiorità dei poteri globali, per cui ritengono già un successo ottenere risultati del genere. Inoltre, per i reati commessi ‘al vertice’, la vigilanza del pubblico è nella migliore delle ipotesi discontinua e sporadica, nella peggiore inesistente. Per mobilitare l'attenzione del pubblico e tenerla viva per più di un giorno o due, ci vuole una frode davvero spettacolare, una frode che presenti risvolti ‘umani’: per la quale le vittime – pensionati o piccoli risparmiatori – possono essere individuate una per una” (*Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, trad. italiana di Oliviero Pesce, Roma-Bari, Laterza, 2010, p. 136). Relativamente all'adozione dell'opportunità relativamente ai delitti relativi alla criminalità economica in Germania, hanno rilevato H. HENRION-N. SALDITT: “Le procureurs procèdent parfois à des classements en opportunité dans le cadre d'affaires complexes relatives à la criminalité économique, menacées de prescription ou qui font l'objet d'un ‘tapage médiatique’ préjudiciable aux individus mis en cause. C'est ainsi que le § 153 a de la ‘Strafprozessordnung’ qui consacre un mécanisme similaire à la composition pénale française, a récemment été utilisé afin d'exiger de cadres et dirigeants de la Deutsche Telekom AG, soupçonnés d'avoir commis des infractions boursières, le paiement de sommes variant entre 20.000 et 250.000 € au profit du Trésor public” (*Le ministère public allemand, une institution ambivalente*, in C. LAZERGES (sous la direction de), *Figures du parquet*, Paris, PUF, 2006, p. 36).

<sup>104</sup> Come segnala E. AMODIO, “ancora più illuminanti, per capire una realtà marcatamente diversa dalla nostra tradizione come quella del patteggiamento tra accusa e imputato (*bargaining*), sono i meccanismi di reclutamento e gli itinerari della carriera del *public prosecutor*. La sua elettività, prevalente come sistema di accesso alla carica negli ordinamenti degli stati federali, rende quasi inevitabile il ricorso al patteggiamento per raggiungere quei livelli di *conviction rate* (percentuale delle condanne ottenute) che gli assicurano *chance* di rielezione o di ingressi in circuiti giudiziari di maggior prestigio” (*Processo penale, diritto europeo e common law*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 193).

<sup>105</sup> Con riferimento all'impunità nei confronti della criminalità organizzata in Colombia, dopo la riforma del sistema penale in questo paese, S. CIAPPI, ha affermato che “la impunità sembra anche derivare dall'applicazione del principio di opportunità (*principio de oportunidad*), che si sostanzia nella libertà concessa al pubblico ministero di operare con margini di discrezionalità, ovverosia nella possibilità che questo ha di instaurare o di

Conclusivamente, si può affermare che il gigantismo processuale, rappresentato nei processi di criminalità organizzata dai maxiprocessi e dalle megainchieste, sempre che possibile deve essere evitato, perché si tratta di un prodotto irrazionale – però a volte inevitabile – della società di massa. Questo fenomeno, infatti, se non vanifica, limita espressivamente molte delle garanzie processuali degli imputati, però, finora i tentativi finalizzati a prevenirlo, come la soppressione del principio di obbligatorietà dell'azione penale, si sono rivelati poco efficaci<sup>107</sup> o incompatibili con la necessità di un contrasto effettivo alle organizzazioni criminali e dell'affermazione dei valori dell'uguaglianza.

### **III.2.2.2. *La proibizione dell'abuso processuale.***

Un'altra preoccupazione attinente al paradigma garantista consiste nel ostacolare l'abuso processuale nei processi di criminalità organizzata. Infatti, diverse sono le possibilità di atti processuali compiuti in mala fede o di scorrettezze processuali che possono essere messi in atto dalle parti della relazione processuale (sia il Pubblico Ministero sia l'imputato o il suo difensore) con l'impiego di strumenti processuali per scopi diversi da quelli istituzionalmente attribuiti agli strumenti medesimi<sup>108</sup>. Nei processi di criminalità organizzata queste patologie processuali si mostrano ancor più preoccupanti, perché ci sono coinvolti vari connotati che mettono in rischio la regolarità processuale, come l'inquinamento probatorio, l'omertà, la potenza economica di molti imputati e il consenso ottenuto dalle organizzazioni criminali

---

proseguire l'azione penale.” (*Colombia: un laboratorio della post-modernità criminale*, in G. FIANDACA-C. VISCONTI (a cura di), *Scenari di mafia. Orizzonte criminologico e innovazioni normative*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 67).

<sup>106</sup> In questo senso, sottolinea G. FALCONE: “A mio sommesso avviso – a parte qualsiasi riserva derivante dalla necessità di modifiche costituzionali per l'abolizione dell'obbligatorietà, e dalle gravi e fondate preoccupazioni per le conseguenze che tale eventuale modifica susciterebbe nel nostro Paese –, è la stessa utilità della discrezionalità per risolvere la complessità dei problemi dei maxiprocessi, che suscita perplessità. In tali processi, infatti, sarebbe comunque marginale l'ipotesi di reati per cui perseguimento non vi fosse sufficiente utilità sociale; in sostanza, di fronte a organizzazioni criminali che contano migliaia di adepti e hanno commesso un numero incredibile di delitti veramente gravi, non sarà certamente la discrezionalità dell'azione penale – a prescindere da qualsiasi discorso sulla sua compatibilità con la Costituzione – a fornire una soluzione accettabile di tali problemi, a meno che non si voglia accettare la sostanziale impunità di organizzazioni criminali, che ormai hanno in mano il controllo del territorio in al meno quattro regioni del nostro Paese.” (*La posta in gioco. Interventi e proposte per la lotta alla mafia*, cit., pp. 37-38).

<sup>107</sup> E. AMODIO, *Mille e una toga. Il penalista tra cronaca e favola*, cit., p. 224.

<sup>108</sup> Sulla nozione di abuso processuale, E. M. CATALANO, afferma che essa “denota l'impiego di uno strumento processuale – o del processo in quanto tale – alternativamente qualificato dalla contrarietà a correttezza o dalla finalizzazione ad uno scopo diverso da quello fisiologico, impiego al quale necessariamente si accompagna la compromissione dei valori fondamentali del processo penale.” (*L'abuso del processo*, cit., p. 204).

presso la popolazione. Comunque, in questa sede si cercherà soltanto di prospettare alcune fattispecie di abuso nel processo penale che ripercuotono sia sulle garanzie processuali sia sul giusto processo.

Uno degli abusi processuali più comuni in materia di reati associativi consiste nella fluidità dell'imputazione, cioè nella formulazione di imputazioni generiche che non evidenziano, con tutte le sue particolarità, la condotta messa in atto dagli imputati. Si tratta, infatti, di un ricorrente abuso del processo da parte dell'organo dell'accusa, che ostacola i diritti degli imputati di un'esatta conoscibilità e rende più difficile la loro difesa processuale<sup>109</sup>. Il Pubblico Ministero, pertanto, come titolare dell'esercizio dell'azione penale, nel formulare l'atto di rinvio a giudizio per i reati associativi di stampo mafioso, deve procedere all'"enunciazione in forma chiara e precisa del fatto, delle circostanze aggravanti e di quelle che possono comportare l'applicazione di misure di sicurezza, con l'indicazione dei relativi articoli di legge", come prevede, per esempio, l'art. 417 del Codice di procedura penale italiano, in modo da rendere possibile il contraddittorio processuale.

Un altro possibile abuso processuale consiste nell'uso smodato della custodia cautelare in carcere e di altri provvedimenti limitativi della libertà personale. Prima di tutto, si deve considerare che la custodia cautelare deve limitarsi ovviamente ai fini processuali. Questo presupposto finalistico vincola l'organo dell'accusa, che procederà invece abusivamente nei casi in cui non ci siano presenti gli scopi processuali da tutelare attraverso la misura cautelare richiesta<sup>110</sup>. Deve ancora essere considerata illegittima la previsione (basata sulle irragionevoli presunzioni assolute di pericolosità) di custodia obbligatoria in carcere sia per i casi di reato di

---

<sup>109</sup> Come ho scritto altrove, "quando a acusação envolve concurso de agentes, a conduta de cada um dos acusados deve ser claramente individualizada. Para que possam realizar plenamente suas defesas, os co-autores ou partícipes necessitam saber qual é a parcela de contribuição para o fato criminoso que lhes é imputada. Aliás, é exatamente nas hipóteses de crimes praticados em concurso de agentes que a acusação está sujeita, com maior frequência, a incorrer em abuso, por ausência da especificação da conduta de cada um dos envolvidos." (*O abuso do direito no processo penal*, cit., p. 97).

<sup>110</sup> Sul tema, ho scritto altrove: "Com efeito, a providência cautelar restritiva de liberdade deve ser encarada de maneira *excepcional*, como medida extrema, somente devendo ser manejada quando não se dispuser de outros meios neutralizadores dos riscos ao processo dito principal. A concepção de que tais prisões não podem converter-se em penas antecipadas é antiga, tendo-se intensificado com o advento dos ideais iluministas. Entretanto, a doutrina e a jurisprudência hodiernas não têm dado a devida ênfase ao aspecto d apostulação abusiva ou indevida das cautelares pessoais. Exceção digna de nota pode ser encontrada em diplomas processuais penais modernos, como o *Código Orgánico Procesal Penal* venezuelano de 1998, que em seu *artículo 102*, embora sem estabelecer nenhuma sanção, estatuiu: «Buena fe. Las partes deben litigar con buena fe, evitando los planteamientos dilatorios, meramente formales y cualquier abuso de las facultades que este Código les concede. Se evitará, en forma especial, solicitar la privación preventiva de libertad del imputado cuando ella no sea absolutamente necesaria para asegurar las finalidades del proceso».» (*O abuso do direito no processo penal*, cit., pp. 138-139).

associazione per delinquere di stampo mafioso sia per i casi dei reati commessi “in contesto di criminalità organizzata”. Infatti, «le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di eguaglianza, se sono arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell’*id quod plerumque accidit*»<sup>111</sup>. In Italia, per esempio, molto recentemente, la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità dell’art. 275, terzo comma, del Codice di procedura penale, edito a causa dell’emergenza, che disponeva rispetto la custodia obbligatoria in carcere per i reati di contesto mafioso<sup>112</sup>. Come titolare dell’azione penale e, perciò, dovendo essere l’unico legittimato a chiedere in giudizio la diposizione delle misure cautelari, il Pubblico Ministero non può fare un uso spregiudicato della carcerazione preventiva, soprattutto per ottenere confessioni e chiamate in correità nei processi avente a oggetto la criminalità organizzata<sup>113</sup>. La custodia cautelare in carcere deve limitarsi ovviamente ai fini processuali e non può avere lo scopo di ottenere dagli indagati dichiarazioni accusatorie, collaborazioni o ammissioni di responsabilità<sup>114</sup>, ossia non può essere usata come “scioglilingua”<sup>115</sup> in modo da costringere gli imputati a collaborare. Un altro possibile uso abusivo della carcerazione preventiva consiste proprio nel suo indebito prolungamento,

---

<sup>111</sup> Corte costituzionale italiana, sentenza n. 139, del 2010, Pres. Ugo De Siervo, Redattore Gaetano Silvestri.

<sup>112</sup> Ha deciso la Corte costituzionale: “Va, pertanto, dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 275, comma 3, secondo periodo, cod. proc. pen., come modificato dall’art. 2, comma 1, del decreto legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, nella parte in cui – nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall’art. 416 - bis cod. pen. o al fine di agevolare l’attività delle associazioni previste dallo stesso articolo del codice penale, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari – non fa salva, altresì, l’ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure. Nell’apprezzamento di queste ultime risultanze, il giudice dovrà valutare gli elementi specifici del caso concreto, tra i quali l’appartenenza dell’agente ad associazioni di tipo mafioso ovvero la sua estraneità ad esse” (Corte costituzionale, sentenza 29 marzo 2013, n. 57, Pres. Gallo, Rel. Lattanzi).

<sup>113</sup> Sull’abuso della carcerazione preventiva, afferma L. FERRAJOLI: “Il meccanismo inquisitorio messo in piedi dall’emergenza è stato infatti in molti di questi processi, eminentemente autoriflessivo: formulata l’accusa, la carcerazione seguiva di diritto e funzionava come prova di forza sull’imputato, che non aveva vie d’uscita difensive se non quelle di accusare, o accusarsi o invocare clemenza.” (*Diritto e ragione, teoria del garantismo penale*, cit., p. 862).

<sup>114</sup> Ancora una volta sul tema, la lezione di E. AMODIO: “C’è però un’altra strada ben collaudata che consente di continuare a ‘punire’ con la custodia cautelare chi tace o nega qualsiasi responsabilità. Si argomenta più o meno in questo modo: l’imputato che non collabora mostra di voler mantenere fermi i legami con il mondo criminale cui appartiene; non rivela i nomi dei suoi complici perché intende far rimanere intatta l’affidabilità che si è guadagnato nel suo gruppo. Di qui la prova di una pericolosità sotto il profilo della ripetizione di atti criminosi come quelli che sono contestati.” (*Mille e una toga. Il penalista tra cronaca e favola*, cit., p. 152). Nello stesso senso, G. TRANCHINA, *Tutela della collettività e garanzie individuali: perenne ambiguità del processo penale*, in *Studi in ricordo di Giandomenico Pisapia*, Volume secondo, Milano, Giuffrè, 2000, p. 750.

<sup>115</sup> L’espressione è di E. AMODIO, il quale aggiunge: “Pur facendo riferimento formalmente a una delle esigenze cautelari tipiche, i pubblici ministeri reclamano la custodia cautelare in carcere per avere dall’inquisito la conferma su fatti solo intuiti, ma non ancora accertati. E i giudici, in presenza di simili richieste, accendono di solito una luce verde.” (*Mille e una toga. Il penalista tra cronaca e favola*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 151).

attraverso, per esempio, l'ottenimento di mandati di cattura reiterati o a catena per i medesimi fatti ma con nuove aggravanti o nuovi *nomina iuris* oppure la manipolazione delle imputazioni nel corso dell'istruttoria con l'uso indebito del mandato di cattura sostitutivo<sup>116</sup>.

Oltre alle prove illecitamente condotte, evidentemente inammissibili, di cui non devono fare uso le parti<sup>117</sup>, molti sono gli abusi che si possono verificare nell'ambito probatorio. Esiste, infatti, un'accentuata difficoltà rispetto alla produzione probatoria nei processi di criminalità organizzata<sup>118</sup>, perché i clan s'impegnano vivamente a non lasciare tracce dei delitti. Oltre alla violenza nei confronti dei testimoni<sup>119</sup>, i membri dei clan criminali utilizzano moderni mezzi per sfuggire alle investigazioni. Per esempio, parlano attraverso mezzi come *Skype* per rendere più difficili le intercettazioni e cercano a tutti i costi di impedire la tracciabilità dei flussi finanziari. Quando le prove esistono, però, i criminali s'impegnano nel disperderle, renderle inefficaci, devitalizzarle. Molti sono i tentativi di "aggiustare i processi", cancellare le prove e intimidire i testimoni. In questo senso, la Convenzione di Palermo ha previsto che gli Stati devono penalizzare l'intralcio alla giustizia, soprattutto quando commesso nei confronti dei testimoni, dei magistrati o dei membri delle forze di polizia (art. 23)<sup>120</sup>. Come si può constatare, il crimine organizzato riesce a mettere in atto delle deviazioni che incidono in termini di inquinamento e soppressione delle fonti di prove e di durata dei processi. Per questo, nei procedimenti aventi a oggetto fatti riconducibili a qualsiasi forma di criminalità organizzata, il processo deve essere specialmente difeso dagli abusi processuali<sup>121</sup>.

---

<sup>116</sup> Nel senso del testo, L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, cit., p. 862.

<sup>117</sup> Cfr. A. ARAUJO DE SOUZA, *O abuso do direito no processo penal*, cit., p. 167.

<sup>118</sup> Sottolineando la difficoltà della produzione probatoria nei processi di criminalità organizzata, si veda, L. C. CÁFFARO, *O Ministério Público e o crime organizado*, in *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 1, jan./jun. 1995, pp. 108-109; P. MOROSINI, *Le mafie, le leggi, i giudici*, cit., p. 246; A. SCARANCE FERNANDES, *O equilíbrio entre a eficiência e o garantismo e o crime organizado*, cit., p. 241.

<sup>119</sup> Come esemplifica P. MOROSINI, questo impegno "è stato elevato a scienza. L'arma utilizzata per un certo fatto di sangue viene distrutta, per evitare comparazioni con altri episodi di fuoco. Le auto o le motociclette impiegate nell'azione delittuosa sono rubate e quei veicoli vengono immediatamente incendiati dopo il misfatto per impedire il rivelamento di micro-tracce. I testimoni oculari sono sistematicamente minacciati. Le vittime dell'omicidio, talvolta, vengono sciolte nell'acido." (*Le mafie, le leggi, i giudici*, cit., p. 246).

<sup>120</sup> Dispone l'art. 23 della Convenzione di Palermo: "*Penalizzazione dell'intralcio alla giustizia*. Ciascuno Stato Parte adotta misure legislative o di altra natura che possono essere necessarie a conferire il carattere di reato, quando commesso intenzionalmente: (a) all'uso della forza fisica, minacce o intimidazioni o alla promessa, offerta o concessione di vantaggi considerevoli per indurre falsa testimonianza o per interferire in deposizioni testimoniali o nella produzione di prove nel corso di processi relativi alla commissione di reati di cui alla presente Convenzione; (b) all'uso della forza fisica, minacce o intimidazioni per interferire con l'esercizio di doveri d'ufficio da parte di un magistrato o di un appartenente alle forze di polizia in relazione alla commissione di reati di cui dalla presente Convenzione. Nulla in questo sub-paragrafo pregiudica il diritto degli Stati Parte di avere una legislazione che protegga altre categorie di pubblici ufficiali"

<sup>121</sup> In questo senso, M. MADDALENA: "È infatti evidente che, quando si è di fronte ad un soggetto criminale isolato o comunque non facente parte di nessuna "associazione", il rischio di inquinamento può venire solo da lui (e dai suoi stretti familiari o amici) ed è quindi abbastanza facilmente neutralizzabile, sia con misure cautelari

Ancora con riferimento ai mezzi di prova, deve considerarsi abusiva la cosiddetta denuncia anonima<sup>122</sup>, che non deve essere ammessa probatoriamente a causa della sua palese violazione al principio di pubblicità. In questa maniera, l'organo dell'accusa non può procedere in base all'anonimato, per esempio, rispetto all'atto di rinvio a giudizio o ad atti quali le intercettazioni telefoniche<sup>123</sup>. Neppure deve essere consentita processualmente la cosiddetta *testimonianza anonima*<sup>124</sup>, che sottrae, prima di tutto alla difesa l'opportunità di contestare le motivazioni adottate per la concessione dell'anonimato, l'affidabilità del testimone e la fonte della sua conoscenza<sup>125</sup>, e sottrae anche all'accusato il "diritto al confronto"<sup>126</sup>. In Italia, la legge 136 del 13 agosto 2010, che ha introdotto il *Piano*

---

personali o reali (quando ovviamente ne ricorrano i presupposti e con una gradualità che tenga conto del tipo di reato contestato e della reale entità delle esigenze cautelari) sia con forme di "protezione" delle fonti di prova relativamente semplice ed efficaci. Al contrario, quando si è di fronte a soggetti inseriti in una associazione criminale, il processo va "difeso" non solo dall'indagato (e dai suoi stretti familiari e/o amici) ma anche dagli altri associati che, per lo più, sono al meno inizialmente ignoti ma no per questo meno "attivi" sul piano dell'inquinamento. Anzi, particolarmente attivi proprio per restare ... ignoti." (*Giusto processo e funzione dell'accusa, con particolare riferimento alla criminalità organizzata*, in R. E. KOSTORIS (a cura di), *Il giusto processo tra contraddittorio e diritto al silenzio*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 358).

<sup>122</sup> Già C. BECCARIA si schierava palesemente contro le denunce anonime e le accuse segrete: "Evidenti, ma consagrati disordini, e in molte nazioni resi necessari per la debolezza della costituzione, sono le accuse segrete. Un tal costume rende gli uomini falsi e coperti. Chiunque può sospettare di vedere in altrui un delatore, vi vede un inimico. Gli uomini allora si avvezzano a mascherare i propri sentimenti, e, coll'uso di nascondergli a loro medesimi. [...] Quali sono i motivi con cui si giustificano le accuse e le pene segrete? La salute pubblica, la sicurezza e il mantenimento della forma del governo? Ma quale strana costituzione, dove chi ha per sé la forza, e l'opinione più efficace di essa, teme d'ogni cittadino? L'indennità dell'accusatore? Le leggi dunque non lo difendono abbastanza. E vi saranno dei sudditi più forti del sovrano! L'infamia del delatore? Dunque si autorizza la calunnia segreta e si punisce la pubblica! La natura del delitto? Se le azioni indifferenti, se anche le utili al pubblico si chiamano delitti, le accuse e giudizi non sono mai abbastanza segreti. Vi possono essere delitti, cioè pubbliche offese, e che nel medesimo tempo non sia interesse di tutti la pubblicità dell'esempio, cioè quella del giudizio?" (*Dei delitti e delle pene* [1764], a cura di A. BURGIO, sedicesima edizione, Milano, Feltrinelli, 2010, pp. 58-59).

<sup>123</sup> A proposito del tema, la Corte di cassazione italiana ha deciso: "La denuncia anonima non può essere probatoriamente utilizzata e, quindi, in base ad essa non è possibile procedere ad atti quali le intercettazioni telefoniche che presuppongono l'esistenza di indizi di reato; tuttavia, le notizie ivi contenute possono e debbono, in virtù del principio di obbligatorietà dell'azione penale, costituire spunti per l'investigazione del pubblico ministero o della polizia giudiziaria al fine di assumere dati conoscitivi diretti a verificare se dall'anonimo possano ricavarsi gli estremi utili per la individuazione di una valida *notizia criminis*" (Corte di Cassazione, Sezione V, C.c. 28 ottobre 2008, n. 4329, Pres. Paolo Ferrua, Rel. Mascara, in *Cassazione penale*, novembre 2009, p. 4321).

<sup>124</sup> La dottrina sottolinea la differenza tra la testimonianza occulta e la testimonianza anonima, come spiega A. SCARANCA FERNANDES: "A doutrina faz interessante distinção entre testemunho oculto e testemunho anônimo. Há testemunho oculto quando a pessoa não é vista pelo acusado, mas a sua identidade é conhecida. É anônimo o testemunho em que a identidade da pessoa não é conhecida. A este é que há maiores resistências, sendo aceito nos Estados Unidos da América e tendo constado de Recomendação do Conselho da Europa. Foi, contudo, repudiado no Colóquio Preparatório para o XVI Congresso da Associação Internacional de Direito Penal, no México, em 1997." (*O equilíbrio entre a eficiência e o garantismo e o crime organizado*, cit., p. 252).

<sup>125</sup> In questo senso, M. VOGLIOTTI, *La logica floue della Corte europea dei diritti dell'uomo tra tutela del testimone e salvaguardia del contraddittorio: il caso delle "testimonianze anonime"*, in *Giurisprudenza italiana*, 1988, p. 851.

<sup>126</sup> Come afferma S. MAFFEI, "sembra ragionevole concludere che la concessione dell'anonimato al teste d'accusa sia misura così eversiva del *right to confrontation* da porsi in insanabile contrasto con i valori del «giusto» processo penale." (*Il diritto al confronto con l'accusatore*, Piacenza, La Tribuna, 2003, p. 177). Nello stesso senso, M. L. CESONI, *Nouvelles méthodes de lutte contre la criminalité: paradigme de l'efficacité et*



*straordinario contro le mafie* ha apportato delle modifiche alla disciplina concernente le operazioni sotto copertura, includendo il comma 2-bis in cui si legge che “*gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziari, anche appartenenti ad organismi di polizia esteri, gli ausiliari, nonché le interposte persone, chiamati a deporre, in ogni stato e grado del procedimento, in ordine alle attività svolte sotto copertura ai sensi dell’art. 9 della legge 16 marzo 2006, n. 146, e successive modificazioni, invitati a fornire le proprie generalità, indicano quelle di copertura utilizzate nel corso delle attività medesime*”. Questa si tratta evidentemente di un’ipotesi a pieno titolo di testimonianza anonima assoluta, poiché l’identità reale del dichiarante viene celata non solo al pubblico e al giudice, ma anche all’imputato e al suo difensore. Non si può negare che le organizzazioni criminali si servono dell’intimidazione e della minaccia per evitare che i testimoni depongano o per guidare le loro dichiarazioni. Ci sono, però, altre soluzioni, come la previsione di programmi di protezione per i testimoni e altre soluzioni processuali, come per esempio l’esame protetto e il “telesame”, che sicuramente rappresentano forme di limitazione del diritto al confronto, ma non la negazione di un elemento essenziale del contraddittorio<sup>127</sup>. In rafforzamento a quest’argomentazione, si deve sottolineare che la testimonianza anonima è stata ormai screditata dalla Corte europea dei diritti dell’uomo<sup>128</sup>, la quale, però, non sempre l’ha considerata in contrasto con la Convenzione europea dei diritti dell’uomo (art. 6, parr. 1 e 3, lett. d)<sup>129</sup>.

---

*désuétude des principes fondamentaux. Introduction générale*, in M. L. CESONI (sous la direction de), *Nouvelles méthodes de lutte contre la criminalité: La normalisation de l’exception. Étude de droit comparé (Belgique, États-Unis, Italie, Pays-Bas, Allemagne, France)*, Bruxelles, Bruylant – Paris, LGDJ, 2007, p. 18.

<sup>127</sup> Cfr. M. MIRAGLIA, *Spunti per un dibattito sulla testimonianza anonima. Le coordinate del dibattito sovranazionale e le novità introdotte nel nostro ordinamento dalla l. 136/2010*, disponibile on line sul sito Internet <http://www.penalecontemporaneo.it/upload/Articolo%20Miraglia.pdf>, p. 23.

<sup>128</sup> Come per esempio nella sentenza Van Mechelen ed altri c. Paesi Bassi, nella quale la Corte ha affermato: “Sussiste violazione dell’art. 6 parr. 1 e 3, lett. d) CEDU, qualora le modalità di ammissione ed assunzione della testimonianza anonima non garantiscano alla difesa l’opportunità di contestare le motivazioni addotte per la concessione dell’anonimato, la credibilità del testimone e la fonte della sua conoscenza.” (Corte europea, 23 aprile 1997, Van Mechelen ed altri c. Paesi Bassi). Ugualmente, nella sentenza Doorson c. Paesi Bassi, la Corte ha stabilito che “una condanna non può fondarsi unicamente, né in misura determinante, su dichiarazioni anonime.” (Corte europea, 26 marzo 1996, Doorson c. Paesi Bassi).

<sup>129</sup> Afferma, in questo senso, M. MIRAGLIA: “Parimenti la giurisprudenza della Corte EDU si è occupata di testimonianza anonima, sollecitata dai ricorsi proposti relativamente ai numerosi ordinamenti statali che, all’interno del Consiglio d’Europa, ammettevano ed ammettono quell’istituto, secondo forme variabili, per espressa previsione legislativa o per concessione giurisprudenziale. L’approccio di Strasburgo non è stato sempre coerente; è, anzi, mutato nel tempo ed ha sostanzialmente negato che la testimonianza anonima – con riferimento all’anonimato assoluto, che consente di escutere il teste celando la sua identità non solo al pubblico, ma anche all’imputato ed al suo difensore<sup>13</sup> – possa ritenersi, generalmente, in contrasto con la Convenzione per la tutela dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (d’ora in poi CEDU). Anche la Corte, decidendo i casi concreti, ha, individuato, una serie di accorgimenti perché il ricorso alla stessa possa, secondo le sue conclusioni, comunque assicurare la realizzazione di un “*fair trial*”, scongiurando, invece, la violazione dell’art. 6(1) e (3)(d) della CEDU.” (*Spunti per un dibattito sulla testimonianza anonima. Le coordinate del dibattito sovranazionale e le novità introdotte nel nostro ordinamento dalla l. 136/2010*, cit., p. 03.

Un altro abuso che si può verificare nell'ambito dei processi di criminalità organizzata consiste nell'utilizzazione dei pentiti e dei collaboratori di giustizia. Già Cesare Beccaria aveva rilevato gli inconvenienti e i vantaggi dell'uso dei pentiti<sup>130</sup>. Infatti, l'uso probatorio delle dichiarazioni dei "pentiti" è stato uno dei problemi principali posti dalla realtà dei maxi-processi. Una delle critiche allusive all'abuso del pentitismo consiste nel connubio, a volte manipolato dal Pubblico Ministero, tra custodia cautelare, pesanti pene da scontare, tempi lunghi dell'istruttoria e collaborazione con l'accusa. Questo quadro ovviamente rafforza negli imputati il timore del carcere e di scontare pesanti pene, costringendogli a "sfruttare" gli spazi offerti, come premio, dalla legge sui pentiti. Non solo l'accusa, tuttavia, può abusare dell'uso dei pentiti, ma anche i clan criminali. Essi spesso intraprendono delle strategie processuali abusive in modo da intralciare la giustizia, costringendo i loro membri a "collaborare" accusando falsamente chi è già condannato e deve scontare dure pene, senza fare i nomi dei veri colpevoli, che rimangono così "coperti"<sup>131</sup>.

Ancora nell'ambito delle scorrettezze processuali penali, si mostra molto frequente l'invocazione dell'abuso attinente alle intercettazioni di conversazioni telefoniche o di comunicazioni e alle captazioni ambientali<sup>132</sup>, fatto che ovviamente non accade soltanto nei

---

<sup>130</sup> Affermò il celebre C. BECCARIA: "Alcuni tribunali offrono l'impunità a qualche complice di grave delitto che paleserà i suoi compagni. Un tale espediente ha i suoi inconvenienti e i suoi vantaggi. Gli inconvenienti sono che la nazione autorizza il tradimento, detestabile ancora fra gli scellerati, perché sono meno fatali ad una nazione i delitti di coraggio che quelli di viltà: perché il primo non è frequente, perché non aspetta che una forza benefica e direttrice che lo faccia conspirare al ben pubblico, e la seconda è più comune e contagiosa, e sempre più si concentra in se stessa. Di più, il tribunale fa vedere la propria incertezza, la debolezza della legge, che implora l'aiuto di chi l'offende. I vantaggi sono il prevenire delitti importanti, e che, essendone palesi gli effetti ed occulti gli autori, intimoriscono il popolo; di più, si contribuisce a mostrare che chi manca di fede alle leggi, cioè al pubblico, è probabile che manchi al privato" (*Dei delitti e delle pene* [1764], a cura di A. BURGIO, sedicesima edizione, Milano, Feltrinelli, 2010, Cap. XXXVII, pp. 102-103). Però, come sottolinea M. PISANI, "è appena il caso di accennare che i 'delatori' di cui parlava Beccaria non erano precisamente gli omologhi di coloro che le cronache di oggi (ma anche di ieri l'altro) chiamano (e chiamavano) 'pentiti' (*L'attualità di Cesare Beccaria*, Milano, Giuffrè, 1998, p. 59).

<sup>131</sup> In questo senso, P. TONINI: "Dallo scontro aperto con lo Stato (1992-1993), si è passati al cosiddetto 'inabissamento': la mafia ormai ricorre al delitto soltanto se ciò è indispensabile per far fruttare le stratosferiche risorse di cui già dispone. Il cambiamento si percepisce anche nell'atteggiamento relativo ai collaboratori di Giustizia. Mentre in passato essi venivano intimiditi mediante vendette cruente sui loro familiari, oggi si fa uso della cosiddetta "strategia del figliuol prodigo". Se il collaboratore, malgrado offerte di denaro o di altro, non ritratta, la mafia gli consente di collaborare, ma tenendo conto anche del bene dell'organizzazione. Ad esempio, gli 'consiglia' di accusare, anche falsamente, chi è già noto alla Giustizia, senza fare i nomi di chi è rimasto 'coperto'. Si tratta di una strategia di inquinamento del processo che è speculare a quella dell'inabissamento e che risponde ad un grande senso di praticità." (*Giusto processo, diritto al silenzio ed obbligo di verità: la possibile coesistenza*, in *Studi in ricordo di Giandomenico Pisapia*, Volume secondo, Milano, Giuffrè, 2000, p. 742).

<sup>132</sup> Sul tema, si veda A. NAPPI, *Sull'abuso delle intercettazioni*, in *Cassazione penale*, Milano, Giuffrè, febbraio 2009, p. 470 s.

processi in cui si indaga di criminalità organizzata<sup>133</sup>. I suddetti strumenti di ricerca della prova, infatti, sono tra quelli più importanti nel contrasto ai clan criminali, perché permettono di acquisire dalla viva voce dei capi mafia, senza la mediazione della testimonianza, i loro colloqui, le “voci di dentro” delle organizzazioni criminali, facilitando conoscerne la composizione, l’organigramma, le attività illecite, il connubio con l’imprenditoria e con gli uomini della politica, insomma, gli elementi di prova che difficilmente possono essere acquisiti dall’esterno<sup>134</sup>. Le principali giustificazioni con riguardo agli abusi versano sulla violazione della *privacy* dei cittadini, i quali sarebbero sottoposti continuamente alla minaccia di un “Grande Orecchio invisibile e incontrollabile”<sup>135</sup>, e anche sulla pigrizia investigativa dei pubblici ministeri, i quali nelle sue indagini si fiderebbero soltanto alle intercettazioni. Si deve sottolineare, però, che le statistiche ufficiali mostrano che, in Italia, solo una percentuale molto ridotta dalla popolazione viene intercettata<sup>136</sup>. In questo caso, i sacrifici imposti ai diritti di libertà rispetto alla *privacy* e alla segretezza delle comunicazioni devono trovare giustificazione nell’esigenza di potenziare gli strumenti processuali di contrasto alla criminalità organizzata, che è una vera minaccia alla democrazia e ai diritti fondamentali. Inoltre, le intercettazioni non costituiscono in essenza un limite ai diritti fondamentali di libertà, ma una limitazione ai poteri dei clan criminali. Dall’altra parte, le intercettazioni, a causa della sua potenzialità dannosa alla *privacy*, devono essere considerate come mezzi eccezionali di ricerca della prova<sup>137</sup>, ai quali i pubblici ministeri devono valersi come *ultima ratio*. Altrimenti, l’uso eccessivo e fuori delle fattispecie autorizzative delle intercettazioni

---

<sup>133</sup> Sul ricorrente abuso dell’intercettazioni telefoniche, non solo nei casi in cui si indaga di criminalità organizzata, sottolinea E. AMODIO: “L’abuso di intrusione nella segretezza delle comunicazioni telefoniche e delle conversazioni tra presenti si può toccare con mano nel quotidiano del lavoro giudiziario. Ogni processo di media o grande importanza ha il suo apparato di ascolti e captazioni di voci. La legge stabilisce che le intercettazioni possano essere disposte solo quando non se ne può fare a meno per proseguire le investigazioni, ma la prassi ha travolto la clausola restrittiva. Sono ormai divenute la regola, non solo quando si indaga su criminalità organizzata, mafia e terrorismo, ma anche nei casi cui gli inquirenti vanno a caccia di prove per accertare corruzioni, bancarotte, frodi fiscali, frodi alimentari e reati di minore entità che si possono inquadrare nell’ambito di una associazione per delinquere” (*Mille e una toga. Il penalista tra cronaca e favola*, cit., p. 158).

<sup>134</sup> Cfr. A. INGROIA, *C’era una volta l’intercettazione. Lo strumento di indagine, la sua applicazione per reati di mafia e i tentativi d’affossamento*, Viterbo, Stampa Alternativa/Nuovi Equilibri, 2009, p. 30.

<sup>135</sup> L’espressione è di A. INGROIA, *C’era una volta l’intercettazione. Lo strumento di indagine, la sua applicazione per reati di mafia e i tentativi d’affossamento*, cit., p. 106.

<sup>136</sup> Come afferma A. BOLZONI, “le statistiche ufficiali – numeri forniti dal Ministero di grazia e giustizia – raccontano che nel 2007 le richieste di intercettazione firmate nel nostro paese sono state circa settantamila e le persone intercettate ventimila. Cioè meno dello 0,5 per cento della popolazione. Senza intercettazioni, poliziotti e procuratori non riuscirebbero mai a incastrare i mafiosi.” (*FAQ Mafia*, Milano, Bompiani, 2010, p. 151).

<sup>137</sup> Osserva, in questo senso, H.-J. ALBRECHT “Um traço comum é o de que todos os sistema caracterizam a vigilância de telecomunicações como medida de *ultima ratio* e, desse modo, tentam introduzir padrões e controles que concretizem o princípio da proporcionalidade sob esta óptica.” (*Vigilância das telecomunicações. Análise teórica e empírica da sua implementação e efeitos*, trad. portoghese di Inês fernandes Godinho, in M. FERREIRA MONTE-M. C. CALHEIROS-F. CONDE MONTEIRO-F. NOVERSA LOUREIRO (coordenação), *Que futuro para o direito processual penal?*, Coimbra, Coimbra Editora, 2009, pp. 732-733).

deve essere evidentemente configurato come abuso processuale e dovutamente sanzionato. L'atteggiamento manifestamente abusivo in questa sede, però, occorre spesso nei casi in cui i mass media pubblicano gli stralci dei dialoghi registrati nelle intercettazioni e nelle captazioni ambientali<sup>138</sup>. Non vi è dubbio che in questi casi l'abuso è palese, dovendo essere sanzionata civilmente e penalmente la parte della relazione processuale che rende possibile la divulgazione.

### III.3. Il Pubblico Ministero e l'effettività nel contrasto alla criminalità organizzata.

Come si è visto, non è un'utopia ritenere che un efficace contrasto alla criminalità organizzata possa essere anche rispettoso degli irrinunciabili presupposti garantistici<sup>139</sup>. Oltre alla conformità con il paradigma garantista, il contrasto ai clan criminali deve essere ugualmente effettivo, cercando la massima approssimazione tra il dover essere normativo e l'essere della realtà. Infatti, in questa materia, all'interno dei singoli Stati, il divario esistente tra normatività ed effettività si manifesta in due direzioni: nella criminalità medesima, cioè nell'ineffettività del diritto penale; e nella sua impunità, ossia nell'ineffettività del diritto processuale<sup>140</sup>. Con riguardo alla criminalità organizzata, queste ineffettività si mostrano ancor più preoccupanti, esattamente perché si tratta di un fenomeno di carattere transnazionale e che ha un impatto diretto sulla (de)costruzione della democrazia. Per questo, gli Stati democratici danno segno di vita in questo ambito se riescono al meno a *minimizzare* questi tipi di ineffettività a livello interno e a contribuire all'effettività del contrasto sovranazionale, in quest'ultimo caso, sia attraverso la cooperazione internazionale sia con l'armonizzazione delle fattispecie incriminatrici e delle norme processuali nei confronti degli altri Stati nazionali<sup>141</sup>.

---

<sup>138</sup> Come rileva E. AMODIO, "anche più rovinosa per l'indagato e per chi ha interloquuto con lui è la pubblicazione del provvedimento cautelare con gli stralci dei dialoghi registrati. È una prassi abusiva e incivile che mortifica la dignità degli inquisiti, mettendo alla gogna anche persone del tutto estranee alle indagini" (*Mille e una toga. Il penalista tra cronaca e favola*, cit. p. 162).

<sup>139</sup> Nello stesso senso, S. BONINI, *Lotta alla criminalità organizzata e terroristica, garanzia dell'individuo, garanzia della collettività: riflessioni schematiche*, cit., p. 2219.

<sup>140</sup> Cfr. L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, cit., p. 981.

<sup>141</sup> Cfr. S. ALEO, *Sistema penale e criminalità organizzata. Le figure delittuose associative*, terza edizione, Milano, Giuffrè, 2009, p. X.

Come si è visto, il diritto e il processo penale non possono abbandonare le loro innate caratteristiche di neutralità e di indifferenza per assumere un ruolo di “efficientismo”<sup>142</sup>. In qualunque ipotesi, non si può trascurare le regole del paradigma garantista, che devono essere considerate anche nei confronti dei fenomeni che minacciano la democrazia medesima, come sono la criminalità organizzata e il terrorismo. Non si può negare, però, che nel contrasto ai clan criminali si devono perquisire il significato e i fondamenti normativi di un’altra istanza garantistica: gli interessi sociali e la sicurezza della collettività. Già dai tempi delle concezioni contrattualistiche dello Stato si richiama la limitazione dei diritti dei singoli individui ravvisando una sorta di contraccambio con la garanzia di sicurezza collettiva. Se all’epoca di Thomas Hobbes, però, la sicurezza era considerata un obiettivo del patto sociale e non ancora un diritto, modernamente la sicurezza è considerata un diritto fondamentale<sup>143</sup>.

Gli ordinamenti giuridici, però, devono tutelare il diritto alla sicurezza, e non il “sentimento di insicurezza”<sup>144</sup>. Quest’ultimo spesso viene creato dai governi che, principalmente nei momenti di crisi economica, politica o sociale, cercano di mettere in evidenza i “grandi pericoli”, che in realtà sono di scarso peso effettivo, per poi trasformarli in sfide esistenziali<sup>145</sup>. Questo accade soprattutto in materia di sicurezza e di contrasto alla criminalità. Si tratta di una strategia che punta sulla generale difficoltà di distinguere tra la vera minaccia criminale e l’invenzione o l’esagerazione di essa con lo scopo di giustificare gli strumenti repressivi. Infatti, quanto maggiore il senso di insicurezza minore sarà il legame sociale e il senso di solidarietà tra i cittadini. Questo implica un effettivo indebolimento del controllo sociale, che provoca altresì un aumento della criminalità<sup>146</sup>. Non si può, tuttavia, non

---

<sup>142</sup> Così, G. TRANCHINA, *Tutela della collettività e garanzie individuali: perenne ambiguità del processo penale*, in *Studi in ricordo di Giandomenico Pisapia*, Volume secondo, Milano, Giuffrè, 2000, p. 748.

<sup>143</sup> Cfr. M. DONINI, *Sicurezza e diritto penale*, in *Cassazione penale*, Milano, Giuffrè, ottobre 2008, p. 3560; W. HASSEMER, *Warum Strafe sein muss. Ein Plädoyer*, Berlin, Ullstein, 2009, p. 74. Sul tema, A SCARANCA FERNANDES afferma che “os indivíduos têm direito a que o Estado atue positivamente no sentido de estruturar órgãos e criar procedimentos que, ao mesmo tempo, lhe assegurem segurança e lhes garantam a liberdade, ou, em outras palavras, faça atuar as normas do direito repressivo, necessárias para a concretização do direito fundamental à segurança.” (*O equilíbrio entre a eficiência e o garantismo e o crime organizado*, cit., p. 228).

<sup>144</sup> M. DONINI, *Sicurezza e diritto penale*, cit., p. 3567.

<sup>145</sup> Così, P. ARLACCHI, *L’inganno e la paura. Il mito del caos globale*, Milano, Il Saggiatore, 2009, p. 91. Sul tema si veda ancora C. R. SUNSTEIN, *Il diritto della paura. Oltre il principio di precauzione*, trad. italiana di Umberto Izzo, Bologna, Il Mulino, 2010.

<sup>146</sup> Nel senso del testo la perfetta osservazione di I. MERZAGORA BETSOS: “Può avvenire, infatti, che il reputare che nel proprio quartiere o città o provincia vengano compiuti molti reati, più di quelli effettivi, aumenti il sentimento di insicurezza dei cittadini e, a sua volta, l’aumento di insicurezza diminuisca il senso di solidarietà e di coesione e pertanto il controllo sociale informale, in un processo a spirale che, in definitiva, ribalta il tradizionale rapporto secondo cui ‘più criminalità → più insicurezza’ e diviene piuttosto ‘più insicurezza → più criminalità’. Un esempio è quello dei luoghi cittadini che vengono evitati perché reputati insicuri e divengono insicuri perché non frequentati” (*La ricerca per sapere e per intervenire: un minimalismo criminologico?*, in *Studi in ricordo di Giandomenico Pisapia*, Volume Terzo, *Criminologia*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 233).

considerare che il diritto penale abbia un'indiscutibile funzione protettiva dei beni fondamentali dei singoli cittadini e dell'intera collettività<sup>147</sup>. Il *bene comune*, però, non deve essere invocato come clausola generale a garanzia dei valori statali autoritativamente imposti. Al contrario, si deve valutare la necessaria protezione contro le attività svolte dalla criminalità organizzata insieme alla tutela delle libertà e dei diritti fondamentali come due facce della stessa medaglia<sup>148</sup>.

Attualmente, sembra scontato affermare che le strategie e i procedimenti tradizionali, concepiti ed elaborati per affrontare delitti di una singola tipologia, a partire da una visione individualistica di tutela di beni e di valori patrimoniali, sono inefficaci nella lotta alle moderne organizzazioni criminali<sup>149</sup>. Molti sono i fattori che rendono assai difficile questo contrasto, come per esempio il loro potere economico, l'esistenza di nuclei operativi con una accentuata specializzazione delle loro funzioni criminali, la loro mimetizzazione imprenditoriale, il consenso da esse ottenuto presso la popolazione, l'uso della violenza, la pratica dell'omertà e anche la dimensione sovranazionale delle attività svolte dai clan. Così, non è seriamente ipotizzabile che si possa fronteggiare questo fenomeno criminale rinunciandosi a un "sottosistema di tutela integrata" composto, tra le altre, da misure di prevenzioni nella fase preprocessuale<sup>150</sup>, da tecniche di investigazione aggiornate, da forme di protezione dei testimoni, da misure cautelari adeguate, da regole penitenziarie differenziate e

---

<sup>147</sup> Afferma, in questo senso, A. CAVANNA: "Certo, sono ancora una volta i diritti dell'uomo ad essere in gioco, lo saranno sempre. Ma oggi l'uomo si colloca in quella che il Beck chiama "società mondiale del rischio". L'uomo dev'essere protetto, quanto all'ambiente in cui si muove, lavora, respira, contro le forme di inquinamento selvaggio. Dev'essere protetto come consumatore contro la produzione incontrollata di alimenti transgenici e contro le nuove forme di criminalità del mercato globalizzato. Dev'essere difeso come Umanità contro le manipolazioni genetiche dell'embrione. Dev'essere tutelato come cittadino contro la barbarie del terrorismo internazionale. E infine lo dev'essere contro le forme di esclusione e di violenza moltiplicate dall'odierno nichilismo edonistico: come fanciullo, come anziano, come malato, come sfruttato. Un diritto penale che oggi non si ponga a tutela di questi valori può diventare un diritto penale senza giustizia e lasciare che trionfino i nemici dell'uomo e disseminino il mondo di vittime. Che la civiltà giuridica del presente possa ricordarsi che anche il diritto penale è *hominum causa constitutum*." (*Il Codice penale napoleonico. Qualche considerazione generalissima*, in A. CAVANNA, *Scritti (1968-2002)*, II, Napoli, Jovene, 2007, p. 1229).

<sup>148</sup> In questo senso F. L. LORENZ: "Angesichts des eingangs beschriebenen Gefährpotentials der OK geht es nicht nur um die Sicherung des Bürgers vor den Übergriffen staatlicher Macht, sondern um die Sicherung der Bürger durch den Staat durch Bekämpfung der OK: Freiheitsschutz und Kriminalitätsbekämpfung sind zwei Seiten einer Medaille!" (*Aktionismus, Populismus, Symbolismus! Zu strafprozessualen akustisch/optischen Überwachung von Wohnungen*, in *Goltdammer's Archiv für Strafrecht*, Heidelberg, R. v. Decker, 1997, p. 66).

<sup>149</sup> In questo senso, tra i tanti, si veda, P. BORSELLINO, *Oltre il muro dell'omertà. Scritti su verità, giustizia e impegno civile*, Milano, BUR, 2011, pp. 114-115; M. A. NUÑEZ PAZ-G. GUILLÉN LÓPEZ, *Entrega vigilada, agente encubierto y agente provocador. Análisis de los medios de investigación en materia de tráfico de drogas*, in *Anuario de derecho penal y ciencias penales*, Tomo LXI, Ministerio de la Justicia, Madrid, 2008, pp. 89-90; P. MOROSINI, *Le mafie, le leggi, i giudici*, cit., p. 256.

<sup>150</sup> Cfr. F. NOVERSA LOUREIRO, *A (i)mutabilidade do paradigma processual penal respeitante aos direitos fundamentais em pleno século XXI*, cit., p. 276. Si ancora veda sul tema W. GROPP, *Besondere Ermittlungsmaßnahmen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 105. Band, Berlin-New York, De Gruyter, 1993, p. 405 s.

da specifiche sanzioni penali ed extrapenali. Oltre agli strumenti giuridici, per l'effettività delle indagini concernenti la criminalità organizzata, di solito complicate e di ampio respiro, occorrono anche strutture umane e materiali adeguate, e anche il coinvolgimento degli altri poteri e istituzioni dello Stato.

In materia di contrasto alla criminalità organizzata, quindi, ci deve essere uno sforzo per individuare, *de lege ferenda* e già *de lege lata*, gli appositi mezzi processuali e sostanziali più conformi alle tradizioni degli Stati democratici di diritto e alle garanzie dei cittadini, in modo da rendere possibile al Pubblico Ministero – e anche alle altre istituzioni di garanzie – un adeguato contrasto ai clan criminali, senza rinunciare al compito di tutelare adeguatamente gli interessi della collettività, in modo da rendere effettivo, oltre che garantista, il contrasto alle distinte organizzazioni criminali<sup>151</sup>. Ogni legislatore deve fare i conti con i suoi mezzi, le sue risorse, il tipo di criminalità che affligge il suo territorio e le sue tradizioni. Non si deve dimenticare, però, che il Pubblico Ministero, oltre agli strumenti che devono essere predisposti alla realizzazione del suo compito, deve cercare anche una chiave di lettura interpretativa, cioè un punto di vista esterno integrato da spunti culturali e interdisciplinari aggiornati, con lo scopo di favorire sia l'effettività sia l'aspetto garantista del contrasto alla criminalità organizzata<sup>152</sup>.

Si passa, così, nel presente studio all'analisi di alcuni congegni operanti, soprattutto, sul piano dei mezzi di ricerca della prova, delle misure cautelari, del patrimonio dei membri dei clan criminali e anche della propria struttura e organizzazione del Pubblico Ministero. L'obiettivo consiste nel verificare come e in quale misura questi strumenti possano contribuire alla diminuzione del divario tra normatività ed effettività con riguardo sia al contrasto ai clan criminali sia alla tutela dei diritti fondamentali dei cittadini.

---

<sup>151</sup> Come afferma A. SCARANCA FERNANDES, “será eficiente o processo que, em tempo razoável, permitir atingir-se um resultado justo, seja possibilitando aos órgãos da persecução penal agir para fazer atuar o direito punitivo, seja assegurando ao acusado as garantias do processo legal.” (*O equilíbrio entre a eficiência e o garantismo e o crime organizado*, cit., p. 229). Nello stesso senso, P. MOROSINI, *Le mafie, le leggi, i giudici*, cit., p. 248.

<sup>152</sup> Sul tema, sottolinea con precisione S. ALEO che “non sembra ragionevole la considerazione in termini di contrapposizione delle ragioni ovvero esigenze di funzionalità del sistema della repressione e di quelle di garanzia dei cittadini in confronto alle attività di repressione e amministrazione della giustizia. Un sistema-giustizia può essere considerato efficace in quanto vengano realizzate entrambe quelle ragioni ovvero esigenze al più alto livello possibile.” (*Sistema penale e criminalità organizzata. Le figure delittuose associative*, cit., p. XI).

### III.3.1. La necessità dell'adozione di un tipo penale specifico riguardante le associazioni per delinquere di stampo "mafioso".

È indiscutibile l'importanza del diritto penale nella lotta alla criminalità organizzata<sup>153</sup>, nonostante non possa essere considerato l'unico strumento valido di contrasto a questo fenomeno. Non si pensi, però, che le leggi penali in quest'ambito siano sempre restrittive dei diritti o delle libertà dei cittadini. Questa è una premessa equivocata. Infatti, non è vero che ogni legge, come ha scritto Jeremy Bentham<sup>154</sup>, limitano la libertà. Al contrario, le leggi emanate a tutela dei diritti fondamentali limitano piuttosto i poteri dei soggetti più forti, a garanzia delle libertà o delle aspettative dei soggetti più deboli<sup>155</sup>. Le leggi penali che dispongono misure restrittive in materia di contrasto alla criminalità organizzata cercano in realtà di restringere i poteri dei clan criminali, a garanzia della libertà dei cittadini. L'introduzione, per esempio, di un tipo penale relativo alle associazioni per delinquere di stampo mafioso in un determinato ordinamento, non rappresenta un limite al diritto fondamentale consistente nella libertà di associazione. Questa libertà, inoltre, non può esprimersi in associazioni per delinquere, paramilitari o di tipo mafioso, perché come ben ha affermato Luigi Ferrajoli, "ogni qual volta una libertà attenta alla libertà altrui vuol dire che essa è convertita in potere."<sup>156</sup> Vale, infatti, anche per i poteri criminali la tesi – enunciata da

---

<sup>153</sup> Già nel 1911 J. NAGLER affermava "Das Strafrecht ist eines der Mittel zur Erhaltung der Rechtsordnung und es erfüllt an seinem Posten einen notwendigen und wichtigen Dienst im Haushalt des Rechtes. Es darf nicht zur Kompetenzüberschreitung gezwungen werden, soll es nicht sein Wesen verleugnen und die ihm zugewiesene Aufgabe ungelöst lassen" (*Verbrechensprophylaxe und Strafrecht* (Neudruck der Ausgabe Leipzig 1911), Darmstadt, Scientia Verlag Aalen, 1978, p. 197).

<sup>154</sup> Ha affermato J. BENTHAM: "Cette proposition claire jusqu'à l'évidence, que toute loi est contraire a la liberté, n'est point généralement reconnue; au contraire, les zélés de la liberté, plus ardents qu'éclairés, se font un devoir de conscience de la combattre: et comment s'y prennent ils? Ils pervertissent le langage, ils ne veulent pas se servir de ce mot dans son acception commune, ils parlent un langage qui n'est celle de personne. Voici comment ils définissent la liberté: *La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui*. Mais est-ce le sens ordinaire de ce mot? La liberté de faire du mal n'est-elle pas liberté? Si ce n'est pas liberté, qu'est-ce donc? Et quel est le mot dont on peut se servir pour en parler? Ne dit-on pas qu'il faut ôter la liberté aux fous et aux méchants, parce qu'ils en abusent?" (*Oeuvres de J. Bentham. Traité de législation civile et pénale. Tactique des Assemblées Législatives* (par Ét. Dumon), Tome Premier, Bruxelles, Louis Hauman et Compagnie, 1829, p. 56).

<sup>155</sup> Cfr. L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, cit., p. 976. L'autore aggiunge: "Così le leggi a tutela del lavoro limitano i poteri dei datori di lavoro, ampliando correlativamente le libertà e i diritti dei lavoratori. Le leggi che disciplinano il credito e la proprietà fanno altrettanto nei rapporti di potere tra creditori e debitori e tra proprietà e collettività. E ancor più tipicamente lo fanno, onde impedire le violenze tra privati e la ragion fattasi del più forte, le leggi penali e processuali informate al sistema di garanzie illustrato in questo libro." (*ivi*, p. 976).

<sup>156</sup> L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione, Teoria del garantismo penale*, cit., p. 976.



Montesquieu per i poteri pubblici – secondo la quale il potere, in mancanza di limiti legali, tende ad accumularsi in forme assolute<sup>157</sup>.

Il diritto penale, come strumento di tutela dei beni fondamentali, ha una notevole rilevanza nel limitare i poteri delle organizzazioni criminali. Deve farlo in questo ambito anche attraverso l'adozione di un tipo penale specifico riguardante le associazioni per delinquere di stampo "mafioso"<sup>158</sup>. La maggior parte degli ordinamenti nazionali prevede soltanto i comuni delitti associativi, come le associazioni di malfattori, l'associazione per delinquere o ancora, come nel diritto inglese, la *conspiracy*<sup>159</sup>. Questi tipi penali, però, non tutelano adeguatamente i beni giuridici che sono continuamente violati dall'esistenza in sé delle organizzazioni criminali e anche dalle attività da esse intraprese<sup>160</sup>. Soltanto l'adeguata previsione del reato di associazione di stampo mafioso è in grado di rendere possibile la punizione criminale per un fenomeno strutturato sull'intimidazione e sull'omertà, che vive non solo attraverso la diretta partecipazione all'associazione, ma soprattutto attraverso la contiguità con il mondo della politica e dell'imprenditoria<sup>161</sup>.

---

<sup>157</sup> Ecco la celebre tesi di MONTESQUIEU: "La liberté politique ne se trouve que dans le gouvernements modérés. Mais elle n'est pas toujours dans les états modérés ; elle n'y est que lorsqu'on n'abuse pas du pouvoir: mais c'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites. Qui le diroit! La vertu même a besoin de limites." (*De l'esprit des lois* [1748], Tome premier, Paris, P. Pourrat Frères, 1831, Livre XI, Chapitre IV, p. 291).

<sup>158</sup> Sostenendo la necessità, nel contrasto alla criminalità organizzata, della definizione del delitto di associazione per delinquere di stampo mafioso, si veda, tra gli altri, C. CHAMPEYRACHE, *Sociétés du crime. Un tour du monde des mafias*, cit., 291.

<sup>159</sup> Sul concetto di *conspiracy* nel diritto inglese, spiega M. GROTO che "si tratta di un istituto che non ha una esatta traduzione in termini giuridici di tradizione di *civil law* e che identifica l'accordo tra due o più persone per commettere un fatto illecito, originariamente sia civile che penale. L'accordo costituisce reato indipendentemente dal fatto che ad esso segua o meno l'esecuzione parziale o totale del progetto criminoso. Trattasi di illecito di origine giurisprudenziale (c.d. *common law offence*), che oggi ha trovato parziale definizione nella Section 1 del Criminal Law Act del 1977, il quale ha peraltro, eliminato le ipotesi di *civil conspiracy* ed ha lasciato solo in parte sopravvivere la casistica elaborata dalle Corti." (*Gli strumenti di lotta al crimine organizzato negli Stati Uniti d'America e nel Regno Unito*, in G. FORNASARI (a cura di), *Modelli sanzionatori per il contrasto alla criminalità organizzata. Un'analisi di diritto comparato*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2007, p. 197).

<sup>160</sup> In questo senso, L. ZÚÑIGA RODRÍGUEZ: "Los tradicionales delitos de asociaciones criminales sólo cubren en parte las conductas merecedoras y necesitadas de sanción penal, toda vez que la complejidad del comportamiento criminal ha llegado a alcanzar notas bastante altas. Las lagunas de punibilidad, los vacíos legales, se muestran como «paraísos legales» de esta delincuencia que busca estos intersticios para delinquir. Parece indiscutible que la criminalidad organizada representa una dañosidad social mayor que la perpetrada por actores individuales." (*Criminalidad organizada y sistema de derecho penal. Contribución a la determinación del injusto penal de organización criminal*, cit., p. 242). Nello stesso senso, R. WENIN, *La criminalità organizzata nell'esperienza giuridica tedesca*, in G. FORNASARI (a cura di), *Modelli sanzionatori per il contrasto alla criminalità organizzata. Un'analisi di diritto comparato*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2007, p. 265.

<sup>161</sup> Nel senso del testo, F. PULEIO, *Associazione mafiosa, chiamata di correo e processo. Un vademecum per l'operatore*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 56.

La necessità di definizione del tipo penale di associazione “mafiosa” è stata affermata anche dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale sottoscritta nella Conferenza di Palermo (12-15 dicembre 2000), la quale ha stabilito espressamente nel suo art. 5: “1. Ogni Stato Parte adotta le misure legislative e di altra natura necessarie a conferire il carattere di reato, laddove commesso intenzionalmente: (a) Ad una o ad entrambi 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 virtù di questa intesa o che coinvolge un gruppo criminale organizzato; (II) La condotta di una persona che, consapevole dello scopo e generale attività criminosa di un gruppo criminale organizzato o della sua intenzione di commettere i reati 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 commissione di un reato grave che coinvolge un gruppo criminale organizzato.”.

Non tutti gli Stati nazionali, tuttavia, hanno introdotto nei rispettivi ordinamenti il suddetto tipo penale. L'Italia, invece, che da un lungo tempo affronta in maniera particolare il fenomeno della criminalità organizzata, vanta la primazia con riguardo all'adozione di un tipo penale relativo alle associazioni di stampo mafioso. Oltre all'Italia, pochi sono i paesi che hanno adottato un simile tipologia penale. In Austria, per esempio, esiste la fattispecie specifica *Kriminelle Organisation* (§ 278a dello *StGB*)<sup>162</sup>, introdotta nel 1993 e modificata nel 2002, che punisce le condotte di fondazione o partecipazione ad una relazione di carattere imprenditoriale che sia finalizzata alla commissione di gravi reati contro la vita, l'incolumità

---

<sup>162</sup> Dispone il § 278a del *StGB* austriaco: “Wer eine auf längere Zeit angelegte unternehmensähnliche Verbindung einer größeren Zahl von Personen gründet oder sich an einer solchen Verbindung als Mitglied beteiligt (§ 278 Abs. 3), 1. die, wenn auch nicht ausschließlich, auf die wiederkehrende und geplante Begehung schwerwiegender strafbarer Handlungen, die das Leben, die körperliche Unversehrtheit, die Freiheit oder das Vermögen bedrohen, oder schwerwiegender strafbarer Handlungen im Bereich der sexuellen Ausbeutung von Menschen, der Schlepperei oder des unerlaubten Verkehrs mit Kampfmitteln, Kernmaterial und radioaktiven Stoffen, gefährlichen Abfällen, Falschgeld oder Suchtmitteln ausgerichtet ist; 2. die dadurch eine Bereicherung in großem Umfang oder erheblichen Einfluß auf Politik oder Wirtschaft anstrebt und, 3. die andere zu korrumpieren oder einzuschüchtern oder sich auf besondere Weise gegen Strafverfolgungsmaßnahmen abzuschirmen sucht, ist mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren zu bestrafen. § 278 Abs. 4 gilt entsprechend.”

fisica, la libertà o il patrimonio, gravi reati di sfruttamento sessuale o di traffico illecito di armi da guerre, materiali nucleari o radioattivo, rifiuti pericolosi, falsificazione di monete o che comunque persegua (attraverso la commissione di tali reati) un notevole arricchimento o che tenda ad influenzare la politica o l'economia, o che – infine – tenti di corrompere, intimidire o in ogni caso evitare di essere sottoposto a procedimento penale<sup>163</sup>. Anche in Spagna, recentemente, attraverso la *Ley Orgánica 5/2010 de 22 de junio*, è stato introdotto l'art. 570 bis del Codice Penale spagnolo, che definisce il reato di promozione, organizzazione o costituzione di un'organizzazione criminale<sup>164</sup>.

La norma dell'art. 416-bis del Codice Penale italiano qualifica l'associazione mafiosa nei mezzi utilizzati, l'intimidazione e l'omertà, e nei fini perseguiti, "l'acquisizione in modo diretto e indiretto della gestione o comunque del controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici, ovvero la realizzazione di profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri". In questa prima formulazione, del 1982, non compare l'interferenza delle organizzazioni criminali nell'attività politica. L'integrazione normativa viene realizzata attraverso la legge n. 356 del 1992, che aggiunge la finalità di "impedire od ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti a sé o ad altri in occasione delle competizioni elettorali". Infatti, a causa dell'infiltrazione delle organizzazioni criminali nel tessuto politico e nelle istituzioni, e anche del consenso elettorale ottenuto presso la popolazione, si mostra fondamentale l'esistenza di un tipo penale in grado di rendere possibile la punizione del voto di scambio.

---

<sup>163</sup> Cfr. F. FAVA, *Il sistema sanzionatorio austriaco in materia di criminalità organizzata*, in G. FORNASARI (a cura di), *Modelli sanzionatori per il contrasto alla criminalità organizzata. Un'analisi di diritto comparato*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2007, p. 160.

<sup>164</sup> Dispone l'art. 570 bis del Codice Penale spagnolo: "1. Quienes promovieren, constituyeren, organizaren, coordinaren o dirigieren una organización criminal serán castigados con la pena de prisión de cuatro a ocho años si aquella tuviere por finalidad u objeto la comisión de delitos graves, y con la pena de prisión de tres a seis años en los demás casos; y quienes participaren activamente en la organización, formaren parte de ella o cooperaren económicamente o de cualquier otro modo con la misma serán castigados con las penas de prisión de dos a cinco años si tuviere como fin la comisión de delitos graves, y con la pena de prisión de uno a tres años en los demás casos. A los efectos de este Código se entiende por organización criminal la agrupación formada por más de dos personas con carácter estable o por tiempo indefinido, que de manera concertada y coordinada se repartan diversas tareas o funciones con el fin de cometer delitos, así como de llevar a cabo la perpetración reiterada de faltas. 2. Las penas previstas en el número anterior se impondrán en su mitad superior cuando la organización: a) esté formada por un elevado número de personas; b) disponga de armas o instrumentos peligrosos; c) disponga de medios tecnológicos avanzados de comunicación o transporte que por sus características resulten especialmente aptos para facilitar la ejecución de los delitos o la impunidad de los culpables. Si concurrieran dos o más de dichas circunstancias se impondrán las penas superiores en grado. 3. Se impondrán en su mitad superior las penas respectivamente previstas en este artículo si los delitos fueren contra la vida o la integridad de las personas, la libertad, la libertad e indemnidad sexuales o la trata de seres humanos."

La previsione della punibilità del voto di scambio con le organizzazioni criminali è indubbiamente un'importante misura penale di contrasto alla criminalità organizzata, che deve essere adottata da tutti gli ordinamenti democratici. Si deve avvertire, però, che la menzionata normativa italiana si colloca in palese dislivello con la realtà, perché ovviamente il voto di scambio non occorre con la sola erogazione di denaro, ma attraverso qualsiasi altro vantaggio o favore offerti agli elettori dai clan criminali<sup>165</sup>. Già ai candidati le cosche offrono appoggio elettorale chiedendogli la disponibilità ad assecondare progetti futuri, come accesso ai circuiti delle risorse pubbliche, autorizzazioni a compiere attività legali e impegno parlamentare per aumentare il giro d'affari<sup>166</sup>.

La costruzione di un tipo penale associativo con riguardo alla criminalità organizzata non è per niente un compito facile. Infatti, vari sono i problemi che possono spuntare rispetto all'applicazione di una tipologia penale che deve fondarsi su un'analisi empirica e un'idoneità selettiva delle concettualizzazioni sul disvalore della condotta associativa relativa a un'organizzazione criminale. Si deve avere, per esempio, la preoccupazione di non "etichettare" un determinato soggetto come "mafioso", ricorrendo alla tipologia penale d'autore "mafioso"<sup>167</sup>. Molte sono le polemiche, per esempio, se la qualifica di uomo d'onore o la prova del giuramento di affiliazione all'organizzazione criminale, da sole, devono essere considerate idonee alla prova del reato associativo<sup>168</sup>. Le difficoltà degli accertamenti individuali delle responsabilità per i reati commessi dall'organizzazione non deve condurre ad

---

<sup>165</sup> Su questo tipo penale, in dottrina, si veda M. T. COLLICA, *Scambio elettorale politico mafioso: deficit di coraggio o questione irrisolvibile?*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, anno XLII, Milano, Giuffrè, 1999, p. 877 s.

<sup>166</sup> Come afferma P. MOROSINI, "certo, la mafia vota e «fa votare». Ma non per soldi. Non ne ha bisogno. Da sempre, il denaro lo raccoglie in mille modi, nei mercati legali e illegali. No. L'impegno elettorale delle cosche mira ad altre utilità. Tanti processi lo dicono. I boss ai politici chiedono altro. «Protezione giudiziaria», accesso ai circuiti delle risorse pubbliche, autorizzazioni a compiere attività illegali, impegno parlamentare per aumentare il giro d'affari." (*Le mafie, le leggi, i giudici*, in E. CICONTE-F. FORGIONE-I. SALES (a cura di), *Atlante delle mafie. Storia, economia, società, cultura*, Volume primo, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012, p. 264).

<sup>167</sup> In questo senso, la critica di G. FLORA, quando afferma che "per quanto riguarda l'associazione mafiosa, essa, proprio perché forgiata sul modello comportamentale socio-criminologico, "chiama" una prassi pratico applicativa voltata alla ricerca di dati probatori in grado di "etichettare" un determinato soggetto come mafioso. Se ad esempio, un 'collaborante' afferma che Tizio è "uomo d'onore", non c'è più bisogno di provare alcunché in ordine al suo concreto comportamento eventualmente 'conforme' al tipo descrittivo legale. Ciò basta e avanza per l'affermazione di responsabilità per partecipazione ad associazione di stampo mafioso" (*Verso un diritto penale del tipo d'autore?*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Milano, Giuffrè, anno LI, 2008, p. 562).

<sup>168</sup> Sul tema, P. MOROSINI, fornisce un esempio abbastanza chiarificante: "Si tratta del figlio di un boss condannato per partecipazione in associazione. La sua colpa era stata esclusivamente quella di aver acconsentito, dietro pressante richiesta del padre, a sottoporsi al rito di iniziazione mafiosa, ossia, alla cosiddetta «punciuta». In realtà a carico dell'imputato non era emersa alcuna attività connessa alle tipiche *performance* dell'associazione (estorsione, usura, traffico di stupefacenti, omicidio) e gli stessi pentiti avevano rivelato pure che «era stato un piacere del padre quello di farlo combinare, ancorché egli fosse solo una femminuccia»." (P. MOROSINI, *Le mafie, le leggi, i giudici*, cit., pp. 257-258).

una semplificazione in grado di violare la presunzione di non colpevolezza. Non si deve neppure nominare le organizzazioni criminose, come ha fatto il Codice penale italiano nell'art. 416-*bis*, al menzionare espressamente camorra, cosa nostra e 'ndrangheta. Questa tecnica legislativa, a volte identificata dalla dottrina come una mera casuistica<sup>169</sup>, rivela un vero colpo all'obbligatorio carattere generale e astratto delle norme penali<sup>170</sup>.

Come si può vedere, pertanto, i problemi di ordine teorico attinenti all'introduzione di una nuova tipologia penale sono molti e non sono facili da risolvere. Questo, però, non deve impedire che gli ordinamenti possano stabilire uno specifico tipo penale di associazione per delinquere di stampo mafioso o di "criminalità organizzata", in grado di rendere possibile un effettivo contrasto al fenomeno della criminalità organizzata. Anzi, questa necessità si mostra schiacciante di fronte all'instancabile trasgressione dei diritti fondamentali dei cittadini a causa delle attività svolte dai clan criminali.

### **III.3.2. La necessità di modernizzazione delle tecniche investigative e di adozione di strumenti processuali efficaci riguardanti i mezzi di ricerca della prova.**

Nell'età della globalizzazione, l'effettività del contrasto alla criminalità organizzata richiede un costante adattamento da parte del Pubblico Ministero alle moderne tecnologie. Che i fenomeni criminali precedano la predisposizione delle strategie repressive è un dato fisiologico. L'emersione di nuove forme di criminalità, sempre in continua evoluzione, rende obsoleti strumenti di contrasto il cui utilizzo può avere anche pochissimi anni di vita<sup>171</sup>. La

---

<sup>169</sup> Si veda, a proposito, F.-C. SCHROEDER, *Rückkehr zur Kasuistik in der Strafgesetzgebung?*, in *Goldammer's Archiv für Strafrecht*, Heidelberg, R. v. Decker's, 1990, p. 97 s. Lo stesso autore, dopo aver constatato la tendenza alla casuistica e aver provato spiegarne i motivi, anche con riguardo alla criminalità economica, conclude: "Vielleicht handelt es sich dabei aber auch nur um den in der menschlichen Kulturentwicklung immer wiederkehrenden Pendelschlag zwischen der Tendenz zum Einfachen, Schlichten und der zur Vielfalt und zum Formenreichtum, so wie sich aus der Renaissance, die ihrerseits eine Reaktion auf die Überladenheit der Spätgotik darstellte, der Barock und das Rokoko entwickelten, denen wiederum der Klassizismus folgte" (*ivi*, p. 107).

<sup>170</sup> Sul richiamo esplicito alla camorra, avverte, tuttavia, G. TURONE che "a ben guardare, l'ultimo comma dell'art. 416-*bis* non può considerarsi del tutto superfluo, nella misura in cui esso toglie ogni possibilità di incertezza all'ambito di applicazione della norma penale, evitando che la sua applicazione possa essere di fatto limitata alle consorterie mafiose classiche di origine siciliana con esclusione di qualsiasi altra entità associativa che pure presentasse gli elementi indicati nel terzo comma. Quanto meno, il «rischio» di una siffatta interpretazione restrittiva dei termini «mafia» e «mafioso» (che oggi, dopo cinque lustri di elaborazione giurisprudenziale, appare del tutto inattuale) ben poteva apparire non inattuale agli occhi del legislatore dei primi anni Ottanta del secolo scorso." (*Il delitto di associazione mafiosa*, seconda edizione, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 30-31).

<sup>171</sup> G. FORNASARI, *Le politiche sanzionatorie e il fenomeno della criminalità organizzata. L'«eterno ritorno» del carcere duro e delle presunzioni di colpevolezza*, in G. FORNASARI (a cura di), *Modelli sanzionatori per il*

rete globale e le opportunità offerte dalle innovazioni tecnologiche rappresentano non solo un terreno fertile per nuovi modi e tipi di comportamenti criminosi, ma anche una nuova frontiera di lotta alla criminalità, che offre nuovi strumenti e mezzi di ricerca della prova, e consente di perseguire altresì fini preventivi<sup>172</sup>. Nel mondo globalizzato del *network society*, dove la società è connessa in rete ogni istante, con un sistema nervoso capace di mutare tempi, luoghi e *status* in tempo reale, le organizzazioni criminali hanno saputo adattarsi alla nuova realtà tecnologica come nessun altro fenomeno del nostro pianeta. Attualmente i boss dei più diversi clan criminali hanno moderni *tablet* e parlano tra di loro o con i latitanti attraverso i mezzi di comunicazioni tecnologicamente più moderni e di ultima generazione. Non si limitano agli ultramoderni telefonini cellulari e *smartphone*, ma usano mezzi come *Skype* e *Facebook*<sup>173</sup>, di solito più adatti a sfuggire alle intercettazioni delle forze dell'ordine. E ne fanno uso anche per svolgere le loro attività illecite, come praticare estorsioni e vendere droga<sup>174</sup>. Sempre *on line*, investono nelle principali borse mondiali e controllano, tra le altre attività, le scommesse sportive in diverse parti del pianeta.

Dall'altro lato, gli organi a cui viene deputato il contrasto alla criminalità organizzata, come il Pubblico Ministero e le forze dell'ordine, devono avere a disposizione, oltre al perfezionamento dei mezzi classici di ricerca della prova, strumenti tecnologicamente avanzati che rendano possibile speciali tecniche di investigazione, come ha previsto la

---

*contrasto alla criminalità organizzata. Un'analisi di diritto comparato*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2007, p. 01.

<sup>172</sup> Cfr. R. FLOR, *Brevi riflessioni a margine della sentenza del Bundesverfassungsgericht sulla c.d. Online Durchsuchung*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, n. 3, Padova, Cedam, anno XXII, luglio-settembre 2009, p. 695.

<sup>173</sup> Sul tema, L. ABATE afferma: "Anche le mafie hanno scoperto i vantaggi del social network più grande del mondo. Gli amici degli amici si sono messi in Rete, comunicando tra loro via Facebook: confusi tra i ventuno milioni di utenti italiani della piattaforma globale, ci sono anche criminali piccoli e grandi, giovani e persino vecchi. Reclute e padrini, spacciatori e killer si sono resi conto che in questo modo possono dialogare velocemente, limitando il rischio di intercettazioni. Ma non solo. Grazie alla Rete possono proseguire i loro traffici in una nuova dimensione: vendere cocaina, pianificare business fuorilegge, addirittura minacciare commercianti per obbligarli a pagare il racket. Fino al paradosso degli uomini di 'ndrangheta che dagli arresti in ospedale usano Internet per mandare ordini alla cosca. È il popolo delle mafia 'duepuntozero', che è approdato sul sito ideato da Mark Zuckerberg con la capacità che hanno i clan di intuire i vantaggi della modernità per aumentare il loro potere" (*Faceboss*, in *L'Espresso*, n. 39, anno LVIII, 27 settembre 2012, p. 36).

<sup>174</sup> Sottolinea ancora L. ABATE: "Le bancarelle dello spaccio si sono trasferite nelle bacheche di Facebook: con un codice, i clienti possono ordinare cocaina e farsela consegnare a domicilio. Hanno persino inventato pagine divise a seconda della zona, per garantire acquisti rapidi e sicuri, evitando i presidi delle forze dell'ordine. Anche i posti di blocco o la presenza di agenti in borghese venivano subito segnalati, in modo da vanificare gli appostamenti degli investigatori. Ma a Napoli come a Palermo si usa i pc pure per gestire la contabilità mafiosa: fogli di excel hanno rimpiazzato i vecchi libri mastri che riportano le entrate del pizzo e della droga, con la possibilità di venire scaricati o aggiornati dai vari cassieri, senza più bisogno di summit" (*Faceboss*, in *L'Espresso*, n. 39, anno LVIII, 27 settembre 2012, p. 40).

Convenzione di Palermo (art. 20)<sup>175</sup>. Ci vuole, dunque, una pratica di intelligence<sup>176</sup>, con moderni mezzi tecnologici che permettono la ricerca della prova e anche la localizzazione delle persone sottoposte alle indagini<sup>177</sup>. Le necessarie Procure specializzate in materia di criminalità organizzata devono avere accesso ai più moderni mezzi tecnologici attinenti, per esempio, al monitoraggio prolungato dei sistemi informatici, alle indagini bancarie telematiche<sup>178</sup>, alla tracciabilità dei flussi finanziari e ai sistemi di intercettazioni della corrispondenza elettronica.

Le intercettazioni telefoniche e di comunicazioni e anche le captazioni ambientali sono tra i mezzi di ricerca della prova più importanti in materia di contrasto alla criminalità organizzata<sup>179</sup>. Questi strumenti permettono di acquisire dalla viva voce dei capi mafia, senza la mediazione della testimonianza, i loro colloqui, le “voci di dentro” dell’organizzazione criminale, facilitando conoscerne la composizione, l’organigramma, le attività illecite, il connubio con l’imprenditoria e con gli uomini della politica, insomma, gli elementi di prova che difficilmente possono essere acquisiti dall’esterno<sup>180</sup>. Come configurano una possibile invadenza dei diritti di libertà, questi strumenti devono essere sottoposti ad una doppia riserva, cioè, la riserva legislativa, con la loro previsione in Costituzione o in legge infracostituzionale, e anche quella riserva *giurisdizionale*, nel senso che solo l’autorità

---

<sup>175</sup> L’art. 20 della *Convenzione di Palermo* dispone: “*Tecniche speciali di investigazione*. 1. Se consentito dai principi fondamentali dell’ordinamento giuridico interno, ciascuno Stato Parte, nella misura delle proprie possibilità e alle condizioni stabilite dal proprio diritto interno, adotta le misure necessarie a consentire l’appropriato impiego della consegna controllata e, laddove ritenuto opportuno, l’impiego di altre tecniche speciali di investigazione, quali la sorveglianza elettronica o di altro tipo e le operazioni sotto copertura da parte delle autorità competenti sul suo territorio allo scopo di combattere efficacemente la criminalità organizzata.”

<sup>176</sup> In questo senso, L. R. BATISTA BARROSO, *Políticas públicas e evidências científicas como instrumentos de combate ao crime organizado*, in A. F. MESSA-J. R. GUIMARÃES CARNEIRO (coordenadores), *Crime organizado*, São Paulo, Saraiva, 2012, p. 597; J. O. FINCKENAUER, *Mafia and organized crime*, cit., p. 174.

<sup>177</sup> Cfr. M. DA COSTA ANDRADE, *Métodos ocultos de investigação (Plädoyer para uma teoria geral)*, cit., p. 533. Nello stesso senso, I. SÁNCHEZ GARCÍA DE PAZ, *La criminalidad organizada. Aspectos penales, procesales, administrativos y policiales*, Madrid, Dykinson, 2008, p. 219.

<sup>178</sup> Come afferma P. GRASSO, “occorre la più alta formazione specialistica, la più alta tecnologia non solo per avere contezza dell’esistenza presso tutte le banche dei conti correnti e dei depositi, ma per ottenere la possibilità di un’indagine bancaria telematica che ci faccia avere le operazioni utili per le nostre investigazioni, piuttosto che una massa di documenti cartacei tra i quali è difficile e dispendioso districarsi.” (*Il diritto già pensato e quello ancora da pensare nella specola della Procura Nazionale Antimafia*, in S. MAZZARESE-A. AIELLO (a cura di), *Le misure patrimoniali antimafia. Interdisciplinarietà e questioni di diritto penale, civile e amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 540).

<sup>179</sup> Si veda sul tema, con ampi riferimenti, C. MARINELLI, *Intercettazioni processuali e nuovi mezzi di ricerca della prova*, Torino, Giappichelli, 2007. Si veda ancora, in questo senso, M. FERREIRA MONTE, *O registro da voz e da imagem no âmbito do combate à criminalidade organizada – Lei n° 5/2002, de 11 de janeiro*, in CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS (coordenação), Coimbra, Coimbra Editora, 2004, p. 79 s.; H.-J. KERNER-S. RIXEN, *Ist die Korruption ein Strafrechtsproblem? Zur Tauglichkeit strafgesetlicher Vorschriften gegen die Korruption*, cit., p. 392.

<sup>180</sup> Cfr. A. INGROIA, *C’era una volta l’intercettazione. Lo strumento di indagine, la sua applicazione per reati di mafia e i tentativi d’affossamento*, Viterbo, Stampa Alternativa/Nuovi Equilibri, 2009, p. 30.

giudiziaria può provvederli<sup>181</sup>. A proposito, l'evoluzione della dottrina e della giurisprudenza dei più diversi paesi con riguardo alle intercettazioni telefoniche ha reso possibile che essa diventasse un modello per l'interpretazione degli altri strumenti detti "occulti", come le captazioni ambientali e le registrazioni di immagini<sup>182</sup>.

Modernamente, molte sono le possibilità di intercettazione senza nemmeno avere accesso alla struttura dell'operatore telefonico, come per esempio attraverso le tecniche dell'*IMSI-Catcher*, che permette di identificare il numero di un telefonino e della carta SIM in un dato territorio<sup>183</sup>. I moderni telefoni cellulari e *smartphone*, infatti, sono già attrezzati di tutto ciò che è necessario per spiare una persona o per sorvegliare un ambiente: dispongono di una macchina fotografica o una telecamera, di un microfono e di sensori di posizione (A-GPS o semplice auto-localizzazione GSM), e molti di questi dispositivi dispongono di sensori di molti sistemi di telesorveglianza usati come antifurti per le auto o per la casa.

Un altro strumento connesso alle intercettazioni telefoniche, ugualmente di grande valore nel contrasto alla criminalità organizzata, consiste nella *captazione di conversazioni effettuate mediante apparati di trasmissioni ad irradiazione circolare* che si svolgono via radio su

---

<sup>181</sup> In questo senso, G. NANULA, *La lotta alla mafia. Strumenti giuridici, strutture di coordinamento, legislazione vigente*, quinta edizione, Milano, Giuffrè, 2009, p. 243.

<sup>182</sup> Come afferma M. DA COSTA ANDRADE, "a verdade è que, tanto pelo seu acentuado relevo prático como pelo carácter mais elaborado e aperfeiçoado do seu regime jurídico, modelado ao longo de décadas de produção legislativa, reflexão doutrinal e labor jurisprudencial, as escutas telefónicas gozam hoje, no panorama de uma "teoria geral" dos meios ocultos de investigação, de um estatuto de paradigma e arquetipo e figuram como referente obrigatório para o intérprete e o aplicador, confrontado com os problemas jurídicos suscitados pelos outros meios ocultos." (*Métodos ocultos de investigação (Plädoyer para uma teoria geral)*), cit., p. 533.

<sup>183</sup> Sulle possibilità di intercettazione telefonica attraverso il sistema *IMSI-Catcher*, afferma A. BOTTONI: "Esistono però anche delle tecniche che permettono di intercettare le comunicazioni di un telefono cellulare senza installare nulla su di esso e senza nemmeno avere accesso alle strutture dell'operatore telefonico. Ad esempio, è possibile usare un *IMSI Catcher*. Come suggerisce il nome, un *IMSI Catcher* è un dispositivo che, in origine, era stato concepito per catturare ("to catch", in inglese) il numero IMSI di un telefono cellulare (allo scopo di identificare chi accedeva ad una certa area). In seguito, però, si è scoperto che un *IMSI Catcher* può essere usato per intercettare le comunicazioni (audio ed SMS) di un telefono cellulare sfruttando una falla di vulnerabilità dovuta alla necessità di restare compatibili con le vecchie reti (che ancora non cifravano il traffico audio/dati). L'*IMSI* è il numero che identifica la SIM del telefono presso l'operatore di rete e che quindi permette al telefono di accedere ai suoi servizi. Quando un cellulare deve effettuare una chiamata, invia il proprio IMSI all'antenna più vicina e chiede di accedere ai servizi della rete. L'*IMSI Catcher* cattura questo IMSI, risponde al telefono presentandosi come una rete di vecchio tipo e gli chiede di passare a questa "modalità compatibile" con le vecchie reti che prevede, tra le altre cose, di disabilitare la cifratura del flusso dati. Se il telefono risponde in modo positivo, l'*IMSI Catcher* si presenta all'antenna più vicina usando come credenziali l'*IMSI* del telefono vittima, attiva la comunicazione agendo da ponte tra il telefono e l'antenna ed infine provvede a registrare tutto ciò che passa attraverso quel canale. In pratica, si tratta di un insidiosissimo attacco "man-in-the-middle", impossibile da rilevare ed impossibile da contrastare. Di fronte ad un attacco di questo tipo, semplicemente non c'è difesa." (*Intercettazioni e mobile security. Come attaccare un telefono cellulare per intercettare le comunicazioni dell'utente, tracciarne gli spostamenti e carpire le informazioni contenute nel telefono stesso: agenda, rubrica, SMS, MMS e via dicendo*, disponibile on line sul sito Internet <http://www.zeusnews.it/index.php3?ar=stampa&cod=15888>).



frequenze accessibili a chiunque. In Italia, per esempio, la Corte di Cassazione ha affermato la legittimità di questo mezzo di prova, che può essere realizzato dalla polizia giudiziaria senza bisogno dell'autorizzazione del giudice<sup>184</sup>. Infatti, se le onde sono ricevibili da chiunque, ad esempio, via radio, non è sostenibile una pretesa al diritto di riservatezza, perché è come se gli interlocutori conversassero all'aperto, "da un balcone all'opposto"<sup>185</sup>.

Oltre alle intercettazioni telefoniche, un mezzo di ricerca della prova assai utile nelle indagini di criminalità organizzata consiste nell'acquisizione del *tabulato telefonico*, che consente l'individuazione dei dati esteriori della conversazione telefonica, come la data, l'ora, la durata della chiamata, nonché, per gli apparati telefonici radiomobili, la localizzazione sul territorio del telefono al momento della chiamata. Ovviamente non si tratta di intercettazione, perché il contenuto del colloquio resta sconosciuto, tuttavia, come implica una forma di intrusione nella sfera della riservatezza, deve essere soggetto alla valutazione del giudice<sup>186</sup>. Si tratta, infatti, di un vantaggioso strumento<sup>187</sup> che può permettere di acquisire la prova di fatti diversi del contenuto della comunicazione ma assai rilevanti, come per esempio quando

---

<sup>184</sup> Sul tema, la Corte di Cassazione italiana ha rilevato: "L'intercettazione e la registrazione di conversazioni che si svolgono via radio su bande non protette e per mezzo di un apparecchio ricetrasmittente privo di concessione non necessitano dell'autorizzazione del giudice e non sono sottoposte al regime previsto per le intercettazioni telefoniche. Tali registrazioni infatti sono relative a conversazioni non costituzionalmente garantite in quanto effettuate con mezzo illecito, il cui uso costituisce reato, e in quanto prive del requisito della riservatezza, essendo il contenuto captabile da chiunque che, anche occasionalmente, si avvalga di un apparecchio ricevente sintonizzato sulla stessa lunghezza d'onda. Nessuna limitazione in materia è peraltro desumibile dal contenuto dell'art. 266-bis c.p.p.. La captazione di tali conversazioni dalla parte della p.g. è perciò legittima e le registrazioni effettuate sono pienamente utilizzabili." (Cass. 19.12.1996, Bruzisse, in *Cassazione Penale*, 1999, p. 585). Sostenendo, nella dottrina italiana, la legittimità di questo mezzo di prova atipico, A. LARONGA, *Le prove atipiche nel processo penale*, Padova, CEDAM, 2002, p. 203.

<sup>185</sup> Cfr. A. LARONGA, *Le prove atipiche nel processo penale*, cit., p. 203.

<sup>186</sup> Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione italiana hanno stabilito che "i 'tabulati' sono soltanto elementi identificativi esterni al contenuto della conversazione, la cui informatizzazione non li rende estranei alla comunicazione bensì al contenuto del dialogo intercorso. Tale informatizzazione non concerne i flussi in movimento captati nel corso del loro svolgimento, appunto perché è costituita da dati storici di archivio dei quali già dispone il gestore della telefonia indipendentemente dalla richiesta dell'autorità giudiziaria, che ne ordina l'acquisizione con provvedimento motivato, in quanto non liberamente divulgabili, avendo carattere riservato secondo la normativa sulla privacy (legge n. 675/96). Pertanto, la stampa e l'acquisizione dei dati esterni incidono sul loro 'trattamento', costituendo una forma di intrusione nella sfera della riservatezza, diversa e minore rispetto all'intercettazione dei contenuti delle conversazioni o dei dialoghi in corso. Tra intercettazione ed acquisizione di tabulati vi è la stessa differenza che sussiste tra sequestro della corrispondenza per apprendere i contenuti e sequestro dei registri postali per venire a conoscenza dei dati esterni afferenti alla corrispondenza inoltrata." (Cass. Sez. U. 8.5.2000, D'Amuri, in *Cassazione Penale*, 2000, p. 2598).

<sup>187</sup> Sulle potenzialità dell'acquisizione del tabulato telefonico, L. FILIPPI afferma che "ci troviamo di fronte ad una prova versatile dalle multiformi potenzialità, ancora in parte sottovalutate, ma destinate ad accrescersi con il perfezionarsi della tecnologia: ad esempio esistono già telefoni cellulari che trasmettono anche l'immagine dell'utente permettendo di superare gli attuali dubbi circa l'identificazione dell'utilizzazione dell'apparecchio, dal momento che l'interlocutore potrà identificare o almeno individuare la persona con cui comunica." (L. FILIPPI, *Il revirement delle sezioni unite sul tabulato telefonico: un'occasione mancata per riconoscere una prova incostituzionale*, in *Cassazione Penale*, Vol. 40, n. 12, 2000, p. 3249).

attraverso il tabulato si riesce a localizzare nello spazio e nel tempo l'utente del telefono cellulare e questo può costituire un indizio a suo carico.

Si mostra ancora rilevante come mezzo di ricerca della prova per il contrasto alle organizzazioni criminali l'utilizzazione delle *captazioni di immagini e movimenti*, cioè le riprese con videocamera eseguite di nascosto dalla polizia. Si tratta di un'attività che può consentire alla polizia giudiziaria, per esempio, di seguire di nascosto i movimenti, gli incontri e le attività compiute dai membri dei clan criminali. Le riprese visive, però, devono essere considerate valide soltanto se non trasgrediscono le garanzie individuali, come per esempio l'inviolabilità del domicilio, dovendo essere considerate legittime, per esempio, se realizzate in luoghi pubblici o aperti al pubblico, poiché "la natura del luogo in cui si svolge a condotta implica un'implicita rinuncia alla riservatezza"<sup>188</sup>.

Il progresso scientifico ha ampliato le potenzialità investigative, offrendo la possibilità di eseguire controlli a distanza attraverso l'*impiego della tecnologia di localizzazione g.p.s.* (acronimo di *global position system*), che permette di ottenere dati di posizioni in termini di longitudini e latitudine. Così, applicando un apparecchio di ricezione *g.p.s.* su un veicolo utilizzato dai membri di un clan criminale, diventa possibile localizzarlo e ricostruire il suo movimento sul territorio<sup>189</sup>.

Un altro strumento attinente ai "mezzi occulti" di investigazioni consiste nell'utilizzazione degli agenti infiltrati nella fase investigativa<sup>190</sup>. La difficoltà di rompere il muro dell'omertà, sul quale si basano i clan criminali, giustifica le azioni sotto copertura per

---

<sup>188</sup> Cfr. Cassazione, 21.1.1998, Greco, in *Cassazione Penale*, 1999, p. 1188.

<sup>189</sup> L'esempio è di A. LARONGA, *Le prove atipiche nel processo penale*, cit., p. 233, il quale aggiunge: "nella fattispecie in esame, tuttavia, gli spostamenti sul territorio non sono constatati direttamente dall'organo di polizia giudiziaria, bensì attraverso strumentazione tecnica idonea, da un lato, a captare dal satellite le coordinate precise del luogo dove si trova l'apparecchio *g.p.s.*, dall'altro, a rappresentare su cartografia elettronica l'esatta posizione del veicolo controllato" (*ivi*, p. 233).

<sup>190</sup> In questo senso, G. BARROCU, *Le indagini sotto copertura*, Napoli, Jovene, 2011; F. O. GUARIGLIA, *El agente encubierto ¿un nuevo protagonista el procedimiento penal?*, in *Jueces para la democracia*, n. 23, marzo de 1994, p. 49 s.; J. O. FINCKENAUER, *Mafia and organized crime*, cit., p. 176; F. GONÇALVES-M. J. ALVES-M. MONTEIRO GUEDES VALENTE, *Lei e crime. O agente infiltrado versus o agente provocador. Os princípios do processo penal*, Coimbra, Almedina, 2001, p. 264; F. NOVERSA LOUREIRO, *A (i)mutabilidade do paradigma processual penal respeitante aos direitos fundamentais em pleno século XXI*, cit., p. 280; R. PEREIRA, *O "Agente Encoberto" na ordem jurídica portuguesa*, in CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS (coordenação), Coimbra, Coimbra Editora, 2004, p. 11 s.; E. R. ZAFFARONI, *Impunidad del agente encubierto y del delator: una tendencia legislativa latinoamericana*, in *Revue Internationale de droit pénal*, vol. 67, 1996, p. 728 s.

affrontare la potenza della criminalità organizzata<sup>191</sup>. L'attuazione dell'agente infiltrato, però, può produrre la violazione dei diritti fondamentali delle persone sottoposte alle inchieste, pertanto questo strumento deve essere utilizzato in maniera eccezionale<sup>192</sup>. Inoltre, l'utilizzazione dell'agente infiltrato deve avere sempre il consenso del Pubblico Ministero e la possibilità di controllo giurisdizionale<sup>193</sup>. In Germania, per esempio, l'attuazione dell'agente infiltrato (*Verdeckter Ermittler*), introdotta tramite la *Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität – OrKG*, del 15 luglio 1992 – in considerazione al fatto che il Pubblico Ministero deve coordinare l'investigazione preliminare –, prevede il necessario consenso della *Staatsanwaltschaft* (*Strafprozessordnung*, art. 110, *a, b, d*). Questa autorizzazione del *Parquet* è stata prevista anche in altri ordinamenti, come per esempio il portoghese, con la regolamentazione dell'istituto attraverso la Legge 101 del 2001 (art. 3°, 3)<sup>194</sup>, e anche il colombiano. In quest'ultimo, però, è il *Fiscal* chi ordina direttamente l'infiltrazione, ai sensi dell'art. 242 del Codice di procedura penale colombiano, non essendo le operazioni sotto copertura tra quelle misure che richiedono previa autorizzazione del giudice<sup>195</sup>. Un'importante differenza tra i

---

<sup>191</sup> In questo senso, sostenendo la rilevanza delle azioni sotto copertura nel contrasto ai clan criminali, M. DA COSTA ANDRADE, *Métodos ocultos de investigação (Plädoyer para uma teoria geral)*, cit., p. 534.

<sup>192</sup> Affermando la eccezionalità dell'attuazione dell'agente infiltrato, si veda M. A. NUÑEZ PAZ-G. GUILLÉN LÓPEZ, *Entrega vigilada, agente encubierto y agente provocador. Análisis de los medios de investigación en materia de tráfico de drogas*, cit., p. 116. A proposito, F. NOVERSA LOUREIRO, si riferisce al agente infiltrato come “talvez a mais obtusa forma de obtenção de provas no seio do processo criminal, uma das que mais invade a esfera do outro, já que faz com que o agente de investigação *adentre* na vida do cidadão alvo de suspeita, passando a fazer parte dela, com o único efeito de conseguir provas que permitam incriminá-lo.” (*A (i)mutabilidade do paradigma processual penal respeitante aos direitos fundamentais em pleno século XXI*, cit., p. 280).

<sup>193</sup> Così, S. D'ORAZIO, *L'évolution de la lutte contre la criminalité grav et organisée en Belgique*, in M. L. CESONI (sous la direction de), *Nouvelles méthodes de lutte contre la criminalité: La normalisation de l'exception. Étude de droit comparé (Belgique, États-Unis, Italie, Pays-Bas, Allemagne, France)*, Bruxelles, Bruylant – Paris, LGDJ, 2007, p. 73.

<sup>194</sup> In questo senso, in dottrina, R. PEREIRA, *O “Agente Encoberto” na ordem jurídica portuguesa*, in CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS (coordenação), Coimbra, Coimbra Editora, 2004, p. 27.

<sup>195</sup> Dispone l'art. 242 del Codice di procedura penale colombiano: “Artículo 242. *Actuación de agentes encubiertos*. Cuando el fiscal tuviere motivos razonablemente fundados, de acuerdo con los medios cognoscitivos previstos en este código, para inferir que el indiciado o el imputado en la investigación que se adelanta, continúa desarrollando una actividad criminal, previa autorización del Director Nacional o Seccional de Fiscalías, podrá ordenar la utilización de agentes encubiertos, siempre que resulte indispensable para el éxito de las tareas investigativas. En desarrollo de esta facultad especial podrá disponerse que uno o varios funcionarios de la policía judicial o, incluso particulares, puedan actuar en esta condición y realizar actos extrapenales con trascendencia jurídica. En consecuencia, dichos agentes estarán facultados para intervenir en el tráfico comercial, asumir obligaciones, ingresar y participar en reuniones en el lugar de trabajo o domicilio del indiciado o imputado y, si fuere necesario, adelantar transacciones con él. Igualmente, si el agente encubierto encuentra que en los lugares donde ha actuado existe información útil para los fines de la investigación, lo hará saber al fiscal para que este disponga el desarrollo de una operación especial, por parte de la policía judicial, con miras a que se recoja la información y los elementos materiales probatorios y evidencia física hallados.”. In dottrina, si veda A. A. MENDES MACHADO-D. FAJARDO MARANHA LEÃO DE SOUZA, *O crime organizado na Colômbia*, in A. SCARANCE FERNANDES-J. R. GAVIÃO DE ALMEIDA-M. ZANOIDE DE MORAES (coordenação), *Crime organizado. Aspectos processuais*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2009, p. 110 s.

menzionati ordinamenti consiste nel fatto che nell'ordinamento tedesco è consentita soltanto l'infiltrazione degli agenti della polizia, mentre negli ordinamenti portoghese e colombiano sono ammessi gli agenti infiltrati particolari<sup>196</sup>.

Ancora un altro mezzo di contrasto alla criminalità organizzata consiste nella cosiddetta *consegna sorvegliata o controllata* che, ai sensi della Convenzione di Palermo, indica la tecnica che “consente il passaggio di carichi illeciti o sospetti fuori dal, attraverso il o nel territorio di uno o più Stati, con la conoscenza e sotto il controllo delle competenti autorità, al fine di indagare su un reato e di identificare le persone coinvolte nella commissione dello stesso” (art. 2, comma 1). Questo strumento è previsto in diversi ordinamenti, come per esempio in Italia, in Spagna<sup>197</sup> e in Colombia<sup>198</sup>, e costituisce a tutta evidenza un efficace strumento di lotta per esempio al traffico di droga ed in particolare alle associazioni criminali che si presentano ramificate ed organizzate sul territorio di diversi paesi<sup>199</sup>. Si mostra assai utile, nello stesso senso, la possibilità (che deve essere sempre prevista in legge) di ritardo o di omissione degli atti di cattura, di arresto e di sequestro con lo scopo di acquisire elementi

---

<sup>196</sup> Cfr. M. DA COSTA ANDRADE, *Métodos ocultos de investigação (Plädoyer para uma teoria geral)*, cit., p. 534.

<sup>197</sup> Sulla consegna controllata in Spagna dispone l'art. 263-bis, 2, della *Ley de enjuiciamiento criminal*: “2. Se entenderá por circulación o entrega vigilada la técnica consistente en permitir que remesas ilícitas o sospechosas de drogas tóxicas, sustancias psicotrópicas u otras sustancias prohibidas, los equipos, materiales y sustancias a que se refiere el apartado anterior, las sustancias por las que se haya sustituido las anteriormente mencionadas, así como los bienes y ganancias procedentes de las actividades delictivas tipificadas en los artículos 301 a 304 y 368 a 373 del Código Penal, circulen por territorio español o salgan o entren en él sin interferencia obstativa de la autoridad o sus agentes y bajo su vigilancia, con el fin de descubrir o identificar a las personas involucradas en la comisión de algún delito relativo a dichas drogas, sustancias, equipos, materiales, bienes y ganancias, así como también prestar auxilio a autoridades extranjeras en esos mismos fines.”

<sup>198</sup> Dispone l'art. 243 del Codice di procedura penale colombiano: “*Entrega vigilada*. El fiscal que tuviere motivos razonablemente fundados, de acuerdo con los medios cognoscitivos previstos en este código, para creer que el indiciado o el imputado dirige, o de cualquier forma interviene en el transporte de armas, explosivos, municiones, moneda falsificada, drogas que producen dependencia o también cuando sea informado por agente encubierto o de confianza de la existencia de una actividad criminal continua, previa autorización del Director Nacional o Seccional de Fiscalías, podrá ordenar la realización de entregas vigiladas de objetos cuya posesión, transporte, enajenación, compra, alquiler o simple tenencia se encuentre prohibida. A estos efectos se entiende como entrega vigilada el dejar que la mercancía se transporte en el territorio nacional o salga de él, bajo la vigilancia de una red de agentes de policía judicial especialmente entrenados y adiestrados. En estos eventos, está prohibido al agente encubierto sembrar la idea de la comisión del delito en el indiciado o imputado. Así, sólo está facultado para entregar por sí, o por interpuesta persona, o facilitar la entrega del objeto de la transacción ilegal, a instancia o por iniciativa del indiciado o imputado. De la misma forma, el fiscal facultará a la policía judicial para la realización de vigilancia especial, cuando se trate de operaciones cuyo origen provenga del exterior y en desarrollo de lo dispuesto en el capítulo relativo a la cooperación judicial internacional. Durante el procedimiento de entrega vigilada se utilizará, si fuere posible, los medios técnicos idóneos que permitan establecer la intervención del indiciado o del imputado. En todo caso, una vez concluida la entrega vigilada, los resultados de la misma y, en especial, los elementos materiales probatorios y evidencia física, deberán ser objeto de revisión por parte del juez de control de garantías, lo cual cumplirá dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes con el fin de establecer su legalidad formal y material.”

<sup>199</sup> S. OPILIO-F. PORTELLI, *La disciplina delle sostanze stupefacenti. L'illecito penale e amministrativo*, Padova, CEDAM, 2008, p. 303.

probatori rilevanti, come l'identificazione degli altri membri dell'organizzazione<sup>200</sup>. In entrambi i casi, però, sia rispetto alla consegna controllata sia nei casi di azione ritardata, si mostra ugualmente imprescindibile la riserva legale e giurisdizionale.

### **III.3.3. La protezione delle vittime e dei testimoni e il regime dei collaboratori di giustizia.**

Non si può ammettere, nell'ambito delle odierne democrazie costituzionali, che non ci sia un'effettiva protezione ai testimoni<sup>201</sup>, specialmente nei processi in cui si indaga di criminalità organizzata. Non sono infrequenti le intimidazioni, le minacce e gli attentati nei confronti di coloro chi rende testimonianza contro i membri dei clan criminali. I cittadini, tuttavia, devono avere la consapevole certezza che lo Stato si farà carico di garantire la loro sicurezza personale anche dopo che essi avranno esaurito il loro ruolo processuale<sup>202</sup>.

La maggior parte degli attuali programmi di protezione dei testimoni in materia di criminalità organizzata si è ispirata nel *Witness Protection Program* nato negli Stati Uniti, che è stato creato come parte dell'*Organized Crime Control Act* del 1970<sup>203</sup>. Così, a partire di questo modello, la concezione sulla necessità di proteggere chi rende testimonianza contro i membri dei clan criminali si è sparsa a livello transnazionale<sup>204</sup>. Oggi, oltre agli Stati Uniti,

---

<sup>200</sup> Nella dottrina brasiliana, A. SCARANCE FERNANDES fa riferimento all'azione controllata "como permissão dada à autoridade policial para acompanhar a continuidade de uma prática delituosa sem efetuar a prisão em flagrante de supostos participantes de uma organização criminosa, com o objetivo de atuar em momento mais oportuno e, assim, conseguir identificar outros membros daquela entidade e apreender maior quantidade de substâncias ilícitas." (*O equilíbrio na repressão ao crime organizado*, in A. SCARANCE FERNANDES-J. R. GAVIÃO DE ALMEIDA-M. ZANOIDE DE MORAES (coordinazione), *Crime organizado. Aspectos processuais*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2009, p. 15).

<sup>201</sup> Afferma, nel senso del testo, C. KREHL, che "die Einschüchterung von Zeugen durch oftmals organisiert vorgehende und gewaltbereite Straftäter oder deren Umfeld darf in einem Rechtsstaat nicht hingenommen werden." (*Der Schutz von Zeugen im Strafverfahren*, in Goldammer's Archiv für Strafrecht, Heidelberg, R. v. Decker's, 1990, p. 565). Sull'importanza delle protezioni a

<sup>202</sup> P. BORSELLINO, *Oltre il muro dell'omertà. Scritti su verità, giustizia e impegno civile*, Milano, BUR, 2011, p. 160.

<sup>203</sup> Sulle origine del programma di protezione americano, si veda K. S. GALLANT-C. DENIS-C. MATHIEU, *La lutte contre la criminalité en droit fédéral américain (États-Unis)*, in M. L. CESONI (sous la direction de), *Nouvelles méthodes de lutte contre la criminalité: La normalisation de l'exception. Étude de droit comparé (Belgique, États-Unis, Italie, Pays-Bas, Allemagne, France)*, Bruxelles, Bruylant – Paris, LGDJ, 2007, p. 157 s. Si veda ancora sul tema C. PINTO DE ABREU, *Os programas de protecção de testemunhas nos EUA e em Portugal*, in M. F. PALMA-A. SILVA DIAS-P. DE SOUSA MENDES (coordinazione), *2º Congresso de Investigação Criminal*, Coimbra, Almedina, 2010, p. 351 s.

<sup>204</sup> Sottolinea, in questo senso, J. O. FINCKENAUER, "Many other countries are now considering, or already have, fitness protection laws similar to US law. Serbia, Bosnia-Herzegovina, Montenegro, Latvia, Lithuania, Poland, the Czech Republic, Slovakia, Australia, and Canada are among the countries currently providing security for witness, mainly in organizes crime and war crimes trials." (*Mafia and organized crime*, cit., pp. 180-181).

molti sono i paesi che hanno stabilito dei programmi di protezione, come per esempio l'Italia, la Francia, il Brasile e la Bolivia<sup>205</sup>.

Più recentemente, la *Convenzione di Palermo* ha stabilito che gli Stati devono adottare misure adeguate, per garantire efficaci forme di protezione da potenziali ritorsioni o intimidazioni dei testimoni che depongono in processi penali e, qualora necessario, dei loro familiari e delle altre persone ad essi vicine (art. 24, 1) e anche una serie di misure protettive come il trasferimento del domicilio e la limitazione di accesso alle informazioni concernenti l'identità e la dislocazione di tali persone (art. 24, 2). La convenzione ha ancora stabilito che gli Stati devono adottare le misure appropriate per fornire assistenza e protezione alle vittime dei reati nei casi di minaccia, ritorsione o intimidazione (art. 25).

Un altro strumento che consente di affrontare in maniera efficace le organizzazioni criminali consiste nell'utilizzazione degli imputati che collaborano con la giustizia. Negli ordinamenti di *common law*, l'uso dei pentiti risale al modello della "premieria negoziale" in base al diverso ruolo assunto dal *Prosecutor*<sup>206</sup>, che può "negoziare la pena", e non si applica solo nei casi in cui si indaga di criminalità organizzata<sup>207</sup>. Nei sistemi processuali della famiglia romano-germanica, invece, il "pentitismo" si basa in un modello di "premieria legale", cui parametri vengono previsti dalla legge, non offrendo di solito discrezionalità negoziale all'organo dell'accusa. Nonostante le enormi diffidenze sull'istituto<sup>208</sup>, questo costituisce un importantissimo strumento in grado di far breccia nel "muro di omertà"<sup>209</sup> e di

---

<sup>205</sup> La Legge organica del PM boliviano (Ley n° 2175 de 2001), nel suo art. 15° dispone: "Protección. El Ministerio Público protegerá a las personas, que por colaborar con la administración de justicia, corran peligro de sufrir algún daño. Esta protección se brindará en especial, cuando se trate de delitos vinculados a la criminalidad organizada, al abuso de poder o a la violación de derechos humanos. A tal efecto, dispondrá de un programa permanente de protección a testigos, víctimas y a sus propios funcionarios".

<sup>206</sup> Con riguardo al sistema di *common law*, E. AMODIO fa riferimento alle "varie forme di esenzione dal processo e dalla pena che nel processo angloamericano sono consentite dalla discrezionalità dell'azione penale accordata al *prosecutor*. *Crown fitness*, *supergrass*, *immunized fitness* o *cooperating fitness* sono formule che, con diverse accentuazioni e sfumature, mirano univocamente a designare lo *status* del coimputato il quale, in deroga alla regola che ne fa un soggetto non tenuto ad assumere il ruolo di teste a carico, può essere chiamato a deporre nel *case for the prosecution* a sostegno dell'assunto accusatorio." (*Maxiprocessi e «pentiti» nell'esperienza continentale e nel sistema di common law*, cit., p. 257).

<sup>207</sup> Cfr. M. L. CESONI, *Nouvelles méthodes de lutte contre la criminalité: paradigme de l'efficacité et désuétude des principes fondamentaux. Introduction générale*, cit., p. 29.

<sup>208</sup> Come sottolinea P. MOROSINI, "i giudici del primo Maxiprocesso erano ben consapevoli delle dirompenti insidie potenzialmente insite nell'uso del «pentitismo». Sapevano che le dichiarazioni provenivano da soggetti possibilmente portatori dell'interesse a che prevalesse una certa ricostruzione dei fatti: per trarre vantaggi processuali, per soddisfare desideri personali di vendetta o esigenze del gruppo criminale di appartenenza. E capivano che, in futuro, quello strumento sarebbe potuto servire per dettare «storie di comodo» al fine di depistare o colpire avversari interni o esterni alla associazione mafiosa" (*Le mafie, le leggi, i giudici*, cit., p. 266).

<sup>209</sup> Nel senso del testo, J. O. FINCKENAUER, *Mafia and organized crime*, cit., p. 179. Sul tema, ha affermato P. BORSELLINO: "Il mito dell'omertà, che ha resistito per decenni, se non per secoli, nonostante episodiche infrazioni, è vacillato nella stagione del pentitismo. Non esistono ragioni per non favorire un fenomeno che

rendere effettivo il contrasto alla criminalità organizzata<sup>210</sup>. In Italia, per esempio, con la legge n. 203 del 1991, è stato previsto un regime premiale e di misure di protezione per chi collabora con la giustizia, il quale è stato completato nel 2001, con la legge n. 45, che ha stabilito i dettagli sui tempi e modi di collaborazione.

Il coimputato che collabora deve essere protetto dall'autorità statale, che deve cercare di evitare vendette e ritorsioni al pentito o alla sua famiglia dalla parte delle organizzazioni criminali. Infatti, la tutela dell'incolumità del pentito appare come un dovere di prima importanza per lo Stato, dal momento in cui questo si avvale del contributo probatorio di chi si dissocia di un'organizzazione criminale per collocarsi dalla parte della giustizia<sup>211</sup>. Ci deve essere, dunque, una tutela dei pentiti non solo fuori dal carcere, ma anche dentro la struttura carceraria, in modo da tutelare integralmente chi collabora.

#### **III.3.4. La sorveglianza sull'effettività delle sanzioni applicate.**

Oltre alla confisca dei loro beni la cosa più temuta dai membri delle organizzazioni criminali consista nel "carcere duro"<sup>212</sup>. Consapevoli di questa realtà, gli interventi legislativi dei più diversi paesi riguardanti il contrasto alla criminalità organizzata si sono basati massicciamente sugli incrementi della durata della pena detentiva o sulle individualizzazioni di restrizioni particolarmente dure rispetto le garanzie del condannato inerenti all'esecuzione della stessa pena detentiva<sup>213</sup>. Sono stati, in questo modo, istituiti regimi di esecuzioni di marcata rigidità, con l'accentuazione della severità della disciplina penitenziaria per i membri dei clan criminali. Uno degli archetipi di questi regimi è proprio quello del "carcere duro"

---

permetterebbe di infrangere definitivamente l'elemento più importante di coesione delle associazioni mafiose." (*Oltre il muro dell'omertà. Scritti su verità, giustizia e impegno civile*, Milano, BUR, 2011, p. 44).

<sup>210</sup> Sostenendo l'imprescindibilità dei pentiti nel contrasto alle organizzazioni criminali, si veda, tra i tanti, C. CHAMPEYRACHE, *Sociétés du crime. Un tour du monde des mafias*, cit., p. 316; P. H. DEMERCIAN, *Apontamentos sobre o crime organizado, a Justiça consensual e o valor probatório das declarações do corrêu colaborador*, in A. F. MESSA-J. R. GUIMARÃES CARNEIRO (coordinatori), *Crime organizado*, São Paulo, Saraiva, 2012, p. 316 s.; F. PULEIO, *Associazione mafiosa, chiamata di correo e processo. Un vademecum per l'operatore*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 18.

<sup>211</sup> Così, E. AMODIO, *Maxiprocessi e «pentiti» nell'esperienza continentale e nel sistema di common law*, cit., p. 260. Nello stesso senso, I. FERREIRA LEITE, "Arrependido": *a colaboração processual do co-arguido no investigação criminal*, in M. F. PALMA-A. SILVA DIAS-P. DE SOUSA MENDES (coordinazione), *2º Congresso de Investigação Criminal*, Coimbra, Almedina, 2010, p. 395.

<sup>212</sup> In questo senso, R. OLLA, *Padrini. Alla ricerca del DNA di Cosa nostra*, Milano, Mondadori, 2003, p. 222.

<sup>213</sup> G. FORNASARI, *Le politiche sanzionatorie e il fenomeno della criminalità organizzata. L'«eterno ritorno» del carcere duro e delle presunzioni di colpevolezza*, in G. FORNASARI (a cura di), *Modelli sanzionatori per il contrasto alla criminalità organizzata. Un'analisi di diritto comparato*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2007, p. 03.

previsto nell'art. 41-*bis* della legge sull'ordinamento penitenziario italiano<sup>214</sup>. Questo regime è diventato un “marchio da esportazione”, ed è stato riprodotto in altri paesi, come per esempio in Brasile che, attraverso la legge n. 10.792 del 2003, ha creato il cosiddetto “regime disciplinare differenziato”<sup>215</sup>. Innegabile che si tratti di strutture organizzative nelle quali i diritti soggettivi e gli interessi legittimi dei detenuti subiscono espressive limitazioni<sup>216</sup>. Sono, infatti, regimi illiberali e di scarso peso effettivo nella *prevenzione* al fenomeno della criminalità organizzata, di solito adottati in base alla logica dell’“emergenza”. Questi sistemi capovolgono la concezione affermata da Cesare Beccaria, secondo il quale più importante della crudeltà è la certezza della pena, la quale deve “essere accompagnata da una dolce legislazione”<sup>217</sup>.

Questi regimi più severi si giustificano in materia di contrasto alla criminalità organizzata solo se hanno l’obiettivo di evitare che i boss, dalla loro cella, proseguano a impartire ordini e a gestire le attività svolte dalle organizzazioni criminali. Infatti, vicende come per esempio quella di Pablo Escobar – il più grande boss del narcotraffico colombiano, che nonostante condannato a vari anni di carcere, passeggiava in maniera libera e tranquilla per la città di Medellin e gestiva serenamente uno dei più importanti cartelli della droga a livello

---

<sup>214</sup> Dispone l'art. 41-*bis* della legge 26 luglio 1975 n. 354: “1. In casi eccezionali di rivolta o di altre gravi situazioni di emergenza, il ministro di grazia e giustizia ha facoltà di sospendere nell'istituto interessato o in parte di esso l'applicazione delle normali regole di trattamento dei detenuti e degli internati. La sospensione deve essere motivata dalla necessità di ripristinare l'ordine e la sicurezza e ha la durata strettamente necessaria al conseguimento del fine suddetto. 2. Quando ricorrano gravi motivi di ordine e di sicurezza pubblica, anche a richiesta del ministro dell'interno, il ministro di grazia e giustizia ha altresì la facoltà di sospendere, in tutto o in parte, nei confronti dei detenuti per taluno dei delitti di cui al comma 1 dell'articolo 4- bis, l'applicazione delle regole di trattamento e degli istituti previsti dalla presente legge che possano porsi in concreto contrasto con le esigenze di ordine e di sicurezza. 2-bis. Sui reclami avverso i provvedimenti del ministro di grazia e giustizia emessi a norma del comma 2 è competente a decidere il tribunale di sorveglianza che ha giurisdizione sull'istituto cui il condannato, l'internato o l'imputato è assegnato; tale competenza resta ferma anche nel caso di trasferimento disposto per uno dei motivi indicati nell'articolo 42.”

<sup>215</sup> Sul regime disciplinare differenziato in Brasile, sottolinea B. TANUS JOB E MEIRA che “detto regime è stato anche espressamente previsto per i detenuti sui quali ricadono ‘fondati sospetti’ di coinvolgimento in organizzazioni criminali o ‘*quadrilha ou bando*”. Tale presupposto è stato molto discusso dalla dottrina, che ritiene il sospetto come una caratteristica soggettiva e quindi insufficiente per motivare l'imposizione di un regime penitenziario rigoroso. Oltre a ciò, il RDD è stato oggetto di costanti critiche dottrinali e discussioni giurisprudenziali con riferimento alla sua legittimità in relazione alla sua funzione di rieducazione fino ad ipotizzare una possibile incostituzionalità. Così, parte della dottrina sostiene che il RDD funzioni soltanto come un mezzo crudele che provoca disturbi psicologici e psichiatrici ai detenuti.” (*La criminalità organizzata in Brasile: panorama generale*, in G. FORNASARI (a cura di), *Modelli sanzionatori per il contrasto alla criminalità organizzata. Un'analisi di diritto comparato*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2007, p. 232).

<sup>216</sup> A. BERNASCONI, *L'emergenza diviene norma: un ambito e discutibile traguardo per il regime ex art. 41-bis comma 2 Ord. Penit.*, in G. DI CHIARA (a cura di), *Il processo penale tra politiche di sicurezza e nuovi garantismi*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 316.

<sup>217</sup> Come affermò C. BECCARIA, “uno dei più gran freni dei delitti non è la crudeltà delle pene, ma l'infallibilità di esse, e per conseguenza, la vigilanza dei magistrati, e quella severità di un giudice inesorabile, che, per essere un'utile virtù, dev'essere accompagnata da una dolce legislazione.” (*Dei delitti e delle pene* (1764), a cura di A. BURGIO, sedicesima edizione, Milano, Feltrinelli, 2010, p. 78).



mondiale<sup>218</sup> – dimostrano che regimi più gravosi attinenti all’esecuzione delle pene detentive (che devono essere sottoposti sempre alla riserva legislativa<sup>219</sup> e al controllo giurisdizionale), possono giustificarsi per rendere più effettivo il contrasto alla criminalità organizzata.

### III.3.5. La necessità di contrastare il riciclaggio dei capitali illeciti.

Sono passati i tempi in cui i membri dei clan criminali ricorrevano solo al casinò o alla compra di biglietti vincenti della Lotteria per riciclare i capitali risultanti di attività criminali<sup>220</sup>. In certa misura, queste attività sono ancora utilizzate dalle organizzazioni criminali, soprattutto i cosiddetti casinò virtuali<sup>221</sup>. Oggi, però, i clan utilizzano diversi altri mezzi ingegnosi, soprattutto con il contributo che l’Internet ha portato alla pratica del riciclaggio: l’alta velocità e la portata globale delle transazioni hanno reso comune la pratica di manipolare i conti, costituire società di comodo e veicolare fondi attraverso un labirinto di intermediari<sup>222</sup>. Uno dei canali di riciclaggio sono le agenzie *Money Transfer*, gli sportelli

---

<sup>218</sup> Come racconta S. CIAPPI, “*Pablo Escobar*, il re del narcotraffico, aveva evitato il carcere. L’uomo che con i soldi della droga aveva costruito scuole, ospedali, ristrutturato i quartieri poveri di Medellin, e aveva offerto al presidente colombiano di pagare l’intero debito pubblico dello Stato in cambio della sua totale immunità, si era accordato con l’allora presidente a starsene in un carcere ‘ad personam’, personalizzato, dove poteva muoversi come voleva, fare festini, impartire ordini. Poi un giorno come l’altro aveva aperto il portone principale e se ne era andato, salutando tutti e lasciando casse di champagne ai secondini.” (*Colombia: un laboratorio della post-modernità criminale*, in G. FIANDACA-C. VISCONTI (a cura di), *Scenari di mafia. Orizzonte criminologico e innovazioni normative*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 70).

<sup>219</sup> In questo senso, A. BERNASCONI propone un principio di legalità della “massima sicurezza”, secondo il quale “ogni compressione dei (residui) spazi di libertà personale del detenuto va adottata con un provvedimento motivato, cui fa seguito il trasferimento in *predeterminati* istituti (o sezioni di istituto), all’interno dei quali – e solo in essi – è possibile adottare le restrizioni in oggetto.” (*L’emergenza diviene norma: un ambito e discutibile traguardo per il regime ex art. 41-bis comma 2 Ord. Penit.*, cit., pp. 316-317).

<sup>220</sup> Come racconta l’ex Procuratore nazionale antimafia italiano Pietro Grasso, “i mafiosi andavano al casinò, cambiavano denaro sporco in fiches e poi lo ricambiavano alla cassa con tanto di ricevuta. Ovviamente con la collaborazione e la compiacenza di funzionari del casinò, perché è illegale da sempre. Oppure ricordo, per dire come sono cambiate le modalità di riciclaggio, un pentito che mi ha confessato che in passato comprava schedine vincenti del Totocalcio o biglietti vincenti della Lotteria, per far risultare entrate pulite. Per spiegarmi meglio: io vincevo al Totocalcio cento milioni, ma non volevo risultare, né tantomeno pagare le tasse. Allora andavo da un mafioso e gli vendevo la mia schedina vincente a ottanta milioni e poi lui dopo andava a cambiarla. La sua vincita erano in realtà i proventi di attività criminali. La fantasia nel piccolo riciclaggio è davvero stupefacente.” (in A. AMATO, *L’impero della cocaina. Dalla Colombia all’Italia fino agli Stati Uniti: viaggio in presa diretta nel traffico dell’oro bianco*, Roma, New Compton, 2011, pp. 78-79).

<sup>221</sup> Sul tema, afferma G. LUNGHINI: “Pour donner une idée de l’importance de telles pratiques, il suffit de relever que la région d’Italie où il y a le plus blanchiment, ce n’est pas la Sicile, ni la Calabre, mais le Val d’Aoste, province de tourisme et de casinos. Aujourd’hui, en marge de casinos classiques, il est possible d’pratiquer une activité de jeu grâce à Internet. La technique a fait disparaître quelque peu la «poésie» des salles de jeux et cela a commencé avec le video-poker qui a remplacé le tapis vert, puis le casino virtuel qui a rivé le joueur à son ordinateur.” (*Blanchiment de l’argent illicite par le jeux en ligne en Italie*, in M. L. CESONI (sous la direction de), *Nouvelles méthodes de lutte contre la criminalité: La normalisation de l’exception. Étude de droit comparé (Belgique, États-Unis, Italie, Pays-Bas, Allemagne, France)*, Bruxelles, Bruylant-Paris, LGDJ, 2007, p. 101).

<sup>222</sup> Cfr. M. NAÏM, *Illecito*, p. 19.

attraverso i quali gli stranieri, inviano denaro all'estero: sul territorio nazionale rimangono i soldi puliti degli stranieri; fuori dai confini si volatilizzano i soldi sporchi delle organizzazioni criminali<sup>223</sup>. Tra gli investimenti nell'economia legale realizzati dalle organizzazioni, nei loro paesi di origine e anche all'estero, c'è un'evidente predilezione per il settore terziario<sup>224</sup>, come per esempio il commercio, il settore del divertimento e del tempo libero, le forniture (come il controllo dei supermercati<sup>225</sup> e dei mercati ortofrutticoli e ittici<sup>226</sup>, la distribuzione di olio e di benzina), l'edilizia e l'acquisto di immobili per le attività ricreative e di restaurazione. Si deve rilevare, però, che per i clan criminali risulta vantaggioso anche un investimento improduttivo e in perdita, fino al percentuale dal 30 al 40%, che è la percentuale richiesta dagli intermediari finanziari per il riciclaggio del capitale sporco nel sistema finanziario<sup>227</sup>.

Un effettivo contrasto alla criminalità organizzata passa, dunque, per una necessaria legislazione antiriciclaggio<sup>228</sup>, che innanzitutto deve prevedere il riciclaggio come delitto, come hanno già fatto diversi paesi<sup>229</sup>, in consonanza con gli standard della Convenzione di Palermo (art. 6)<sup>230</sup>. Oltre alla penalizzazione a livello dei singoli Stati nazionale, ci deve

---

<sup>223</sup> F. FORGIONE, *'Ndrangheta. Boss, luoghi e affari della mafia più potente al mondo. La relazione della Commissione Parlamentare Antimafia*, cit., p. 251.

<sup>224</sup> In questo senso, E. CICONTE-F. FORGIONE-I. SALES, *Le ragioni di un successo*, cit., p. 53.

<sup>225</sup> Il rapporto del 2010 dell'Osservatorio Nazionale Ambiente e Legalità di Legambiente, ci mostra come certi supermercati sono in mano a *Cosa nostra*: "E poi ci sono i supermercati a marchio Despar di mezza Sicilia che ci riportano al trio Grigoli-Messina-Denaro. [...] E se a Trapani e ad Agrigento sono sotto il dominio dell'imprenditore di Castelvetro, i negozi a marchio Despar in Sicilia orientale sono targati Sebastiano Scuto, il re dei supermercati, con 40 punti di vendita a Palermo, Catania, Caltanissetta, Enna, Siracusa e Ragusa. Dopo quasi un decennio d'indagini e processi, poche settimane fa è arrivata la condanna: 4 anni e 8 mesi di carcere per associazione mafiosa e confisca dei beni che sono sotto sequestro dal 2001. Scuto ha sempre dichiarato di essere vittima, e non complice, di Cosa nostra." (*Ecomafia 2010. Le storie e i numeri della criminalità ambientale*, cit., p. 321).

<sup>226</sup> Come sottolinea B. DE STEFANO, "il settore ittico in diverse zone del Sud è controllato direttamente dalle cosche. Il perché è facile da spiegare: il fatturato che gira attorno a saraghi, calamari e aragoste è di oltre due miliardi di euro l'anno." (*L'Italia del pizza e delle mazzette. Tra corruzione e violenza, la fotografia di un paese ostaggio della criminalità organizzata*, cit., p. 323).

<sup>227</sup> P. GRASSO, *Introduzione*, in *Ecomafia 2010. Le storie e i numeri della criminalità ambientale*, Milano, Edizioni Ambiente, 2010, p.15.

<sup>228</sup> Come afferma A. DECOURRIERE, "la tendance générale est plutôt d'accentuer la lutte contre le blanchiment d'argent: saisie et confiscation des produits du crime, contrôles interbancaires au niveau international, recherches patrimoniales et financières (permises par certaines lois nationales), subventions et financements internationaux. Les institutions bancaires ont à cet égard un rôle important à jouer; une déontologie des affaires plus sérieuse est en effet nécessaire pour éviter des scandales comme celui de la B.C.C.I. (Bank of Credit and Commerce International)." (*Les drogues dans l'Union Européenne. Le droit en question*, Bruxelles, Bruylant, 1996, p. 273). Si veda ancora sul tema, P. GRASSO-E. BELLAVIA, *Soldi sporchi. Come le mafie riciclano miliardi e inquinano l'economia mondiale*, Milano, Baldini Castoldi Dalai, 2011.

<sup>229</sup> Sul delitto di riciclaggio, se veda nella dottrina spagnola I. BLANCO CORDERO, *El delito de blanqueo de capitales*, 2ª ed, Navarra, Aranzadi, 2002.

<sup>230</sup> La Convenzione di Palermo, nel suo art. 6, ha previsto la *penalizzazione del riciclaggio e dei proventi di reato*: "1. Ogni Stato Parte adotta, conformemente ai principi fondamentali della sua legislazione interna, le misure legislative e di altra natura, necessarie a conferire il carattere di reato, laddove commessi intenzionalmente: (a) (I) Alla conversione o al trasferimento di beni, sapendo che tali beni costituiscono proventi di reato, al fine di occultare o dissimulare la provenienza illecita dei beni o di aiutare qualsiasi persona coinvolta

essere pure una regolamentazione transnazionale<sup>231</sup>, in modo da accentuare, per esempio, la lotta al riciclaggio dei capitali provenienti del traffico di droga e la disciplina della tracciabilità dei flussi finanziari (*Follow the money*).

Il contrasto al riciclaggio esige ovviamente oltre ad una legislazione penale specifica, una sviluppata collaborazione tra le autorità amministrative, giudiziarie e dei pubblici ministeri dei distinti paesi<sup>232</sup>. Il grande problema, però, consiste nell'esistenza dei paradisi fiscali<sup>233</sup> e dei Paesi *offshore*, come la Repubblica di Nauru, le isole Cayman, il Principato di Monaco, il Liechtenstein, il Principato di Andorra e le Isole Marshall<sup>234</sup>, che sono decisivi per riciclare e immettere nei circuiti finanziari regolari le risorse ricavate dalle innumerevoli attività illecite

---

nella commissione del reato presupposto ad eludere le conseguenze giuridiche della sua azione; (II) All'occultamento o alla dissimulazione della vera natura, fonte, ubicazione, cessione, movimento o proprietà di beni o di diritti su questi beni, sapendo che tali beni sono provento di reato; (b) Fatti salvi i concetti fondamentali del suo ordinamento giuridico: (I) All'acquisizione, possesso o utilizzo dei beni, sapendo, al momento in cui li riceve, che tali beni sono il provento di reato; (II) Alla partecipazione, associazione, accordo, tentativo per commettere e al facilitare,

incoraggiare, favorire o consigliare, finalizzati alla commissione di qualunque dei reati di cui al presente articolo. 2. Ai fini dell'attuazione o applicazione del paragrafo 1 del presente articolo: (a) Ogni Stato Parte cerca di applicare il paragrafo 1 del presente articolo alla più vasta gamma possibile di reati presupposti; (b) Ogni Stato Parte include nella categoria di reati presupposti tutti i reati gravi come definiti all'art. 2 della presente Convenzione e i reati determinati conformemente agli artt. 5, 8 e 23 della presente Convenzione. Nel caso di Stati Parte la cui legislazione contiene una elencazione di reati presupposti specifici, essi includono, per lo meno, una gamma completa di reati connessi a gruppi criminali organizzati; (c) Ai fini del paragrafo (b), i reati presupposti comprendono reati commessi sia all'interno che all'esterno della giurisdizione dello Stato Parte in questione. Tuttavia, i reati commessi al di fuori della giurisdizione di uno Stato Parte costituiscono reati presupposti soltanto quando la relativa condotta costituisce reato ai sensi del diritto interno dello Stato dove è commesso e sarebbe stato reato ai sensi del diritto interno dello Stato Parte che attua o applica il presente articolo se il reato fosse stato ivi commesso. (d) Ogni Stato Parte fornisce copia delle sue leggi che danno efficacia al presente articolo e delle successive modifiche a tali leggi o una descrizione di esse al Segretario Generale delle Nazioni Unite; (e) Se richiesto dai principi fondamentali del diritto interno di uno Stato Parte, può essere disposto che i reati di cui al paragrafo 1 del presente articolo non si applichino alle persone che hanno commesso il reato presupposto; (f) La conoscenza, l'intenzione o lo scopo, in quanto elementi di un reato di cui al paragrafo 1 del presente articolo, possono essere dedotti da circostanze obiettive basate su fatti.”

<sup>231</sup> In questo senso, M. DION, *Éthique et criminalité financière*, Paris, L'Harmattan, 2011, p. 152 s.

<sup>232</sup> In questo senso, nella dottrina svizzera, si veda M. REMY, *L'échange d'informations entre les autorités administratives et judiciaires actives dans la lutte contre le blanchiment d'argent: entre collaboration et obstruction*, in É. BLAIS-B. PERRIN (sous la direction de), *La lutte contre la criminalité économique: réponses interdisciplinaires à un défi global*, Paris-L'Harmattan, Genève-Schulthess, 2010, p. 55 s.

<sup>233</sup> Quanto ai requisiti per considerare un Paese come paradiso fiscale, affermano T. GODEFROY-P. LASCOUMES: “Deux critères principaux sont retenus pour définir ces territoires officiellement qualifiés de paradis fiscaux: l'existence d'une imposition nulle ou très faible et l'importance des non résidents utilisant ces facilités. Ils sont soumis, ensuite, à une évaluation sur la base des critères utilisés pour identifier les pratiques fiscales dommageables des pays membres. Une troisième dimension spécifique vient s'ajouter: l'existence d'entités sous contrôle étranger sans présence locale substantielle excepté bancaire (sociétés de façade).” (*Convergences et dissonances dans la lutte contre l'usage des places et territoires offshore*, in B. DEFFAINS-F. STASIAK-G. GIUDICELLI-DELAGE-P. LASCOUMES-T. GODEFROY-M. MASSE (dous la direction de), *L'organisation des dispositifs spécialisés de lutte contre la criminalité économique et financière en Europe*, Paris, LGDJ, 2004, p. 173).

<sup>234</sup> Oltre ai già menzionati, sottolinea M. NAÍM: “Fra gli altri paradisi del mondo offshore ci sono Bahamas, Bahrein, Cipro, Malta, le Antille Olandesi, Grenada, Antigua, le Seychelles, ma anche regioni autonome come Madeira, e aree reali o virtuali definite alla bisogna, come l'isola di Labuan in Malaysia e la Bangkok International Banking Facility” (*Illecito*, cit., p. 155).

svolte dai clan criminali<sup>235</sup>. Finché la comunità mondiale non mette al bando questi paradisi, di cui si servono i grandi clan criminali per lavare i soldi sporchi, l'effettivo contrasto alla criminalità organizzata diventa difficilissimo. Infatti, non si verifica in questo ambito un forte impegno della comunità internazionale nell'eliminazione dei paradisi fiscali. Per esempio, il gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) avente ad oggetto lo studio del fenomeno del riciclaggio è stato istituito nel 1989 dal G7, e nel 2000 ha pubblicato la sua prima *black list*, che comprendeva 15 paesi che avevano in comune l'assenza di un quadro sistematico di disposizioni antiriciclaggio: Bahamas, Cayman Islands, Cook Islands, Filippine, Israele, Libano, Liechtenstein, Marshall Island, Nauru, Niue, Panama, Repubblica Dominicana, Russia, St Kitts and Nevis, St. Vincent and Grenadines. Nel giugno 2002, però, il GAFI pubblicò un terzo rapporto in cui si registra una prima contrazione della lista, con l'esclusione di Israele, Libano, Ungheria, St. Kitts and Nevis. Nel periodo tra il 2003 e il 2004 la lista si svuota progressivamente fino a comprendere, nel quinto rapporto del giugno 2004, solo sei paesi. Nell'ottobre 2006 fu escluso dalla lista l'ultimo Paese che ancora vi compariva, il Myanmar<sup>236</sup>. L'esistenza di questi Paesi *offshore*, e la resistenza dei governi nel sopprimerli, tuttavia, si spiega facilmente: sono utilissimi non solo alle organizzazioni criminali ma anche al potere economico (dagli imprenditori che evadono il fisco alle grandi multinazionali) e al potere politico.

### **III.3.6. La necessità di misure patrimoniali di contrasto alla criminalità organizzata.**

È con la sua potenza economica, anziché con la violenza, che le organizzazioni criminali si radicano nel tessuto sociale e diventano difficili da combattere. Per la mala politica e per la malavita lo scopo fondamentale consiste precisamente nel fare soldi e acquisire ed aumentare il loro potere. Questi "valori", sono ugualmente riscontrabile nel mondo dell'imprenditoria, dove spesso le riflessioni sulla morale e sulla legalità vengono tralasciate. In questa maniera, allo stesso modo che la violenza non è il mezzo principale (ma solo uno dei mezzi) con cui le organizzazioni criminali riescono a diventare delle potenze economiche e creare consenso,

---

<sup>235</sup> Cfr. A. MUSCI, *Tutte le mafie del mondo. Una mappa della criminalità organizzata nell'epoca della globalizzazione*, Viterbo, Stampa Alternativa/Nuovi Equilibri, 2011, p. 11.

<sup>236</sup> Si veda ancora sul tema T. GODEFROY-P. LASCOUMES, *Convergences et dissonances dans la lutte contre l'usage des places et territoires offshore*, in B. DEFFAINS-F. STASIAK-G. GIUDICELLI-DELAGE-P. LASCOUMES-T. GODEFROY-M. MASSE (dous la direction de), *L'organisation des dispositifs spécialisés de lutte contre la criminalité économique et financière en Europe*, Paris, LGDJ, 2004, p. 159 s.

ugualmente l'utilizzazione della violenza consistente, per esempio nel "carcere duro"<sup>237</sup> – ovviamente necessario in alcune ipotesi – deve essere ripensata, nel senso che non deve essere considerata come il principale, ma appena come uno dei mezzi di contrasto alla criminalità organizzata.

Se è vero che i boss temono il carcere duro, è altrettanto vero che il timore maggiore è quello di perdere il loro patrimonio<sup>238</sup>. Senza i loro beni le organizzazioni criminali non riescono a mantenere la propria struttura imprenditoriale, perdono la forza per corrompere, e si vedono incapaci di infiltrarsi nel mondo della politica e di creare consenso sociale. Infatti, l'arresto dei boss non è sufficiente a destabilizzare in modo duraturo e profondo una vera organizzazione criminale. Se è possibile, tuttavia, sostituire facilmente un criminale, non è altrettanto facile riacquisire i capitali illecitamente ottenuti, soprattutto il potere economico e politico che da essi derivano.

Una delle principali strategie di contrasto alla criminalità organizzata deve consistere, dunque, nell'aggressione ai patrimoni dei membri dei clan criminali e delle loro imprese<sup>239</sup>, spesso gestite da qualche prestanome. I legislatori devono concentrarsi sugli strumenti di indagine più incisivi per identificare e contrastare gli affari illeciti dei clan e anche sui metodi per individuare e bloccare i flussi di denaro sporco. Anche le attività lecite svolte dalle organizzazioni devono essere oggetto di inchiesta sull'aspetto patrimoniale, soprattutto le imprese coinvolte nell'esecuzione di opere pubbliche, che spesso eludono la normativa sui subappalti dando spazio alle persone indicate dai clan criminali.

---

<sup>237</sup> Ha sottolineato L. FERRAJOLI che "la pena, comunque se la giustifichi e circoscriva, è infatti una seconda violenza che si aggiunge al delitto e che è programmata e messa in atto da una collettività organizzata contro un individuo singolo. Se la proprietà privata fu detta da Beccaria «un terribile e forse non necessario diritto», la potestà di punire e di giudicare resta sicuramente, come scrissero Montesquieu e Condorcet, il più «terribile» e «odioso» dei poteri: quello che si esercita in maniera più violenta e diretta sulle persone e nel quale si manifesta in forma più conflittuale il rapporto tra stato e cittadino, tra autorità e libertà, tra sicurezza sociale e diritti individuali." (*Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, cit., p. XV).

<sup>238</sup> Afferma in questo senso P. MOROSINI: "Gli 'ndranghetisti mettono sempre in conto di fare un po' di galera. Ma perdere i soldi, vedersi confiscare i beni per i quali hanno trafficato e magari rischiato la vita, li manda fuori testa." (*Le mafie, le leggi, i giudici*, cit., p. 272). Nello stesso senso, A. BOLZONI: "Perdere i beni, vedersi portare via la *roba*. È l'unica cosa che fa tremare i mafiosi. Per loro è peggio di un ergastolo, di un pentito che li accusa, del carcere duro. È peggio della morte." (*FAQ Mafia*, cit., p. 145).

<sup>239</sup> In questo senso, tra gli altri, A. BALSAMO-V. CONTRAFATTO-G. NICASTRO, *Le misure patrimoniali contro la criminalità organizzata*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 02; L. DI PAOLO, *La recente risposta legislativa al fenomeno della criminalità organizzata in Francia. La Loi Perben II, sur la criminalité organisée du 9 mars 2004 n° 204*, in G. FORNASARI (a cura di), *Modelli sanzionatori per il contrasto alla criminalità organizzata. Un'analisi di diritto comparato*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2007, p. 139; A. SILVA DIAS, *Criminalidade organizada e combate ao lucro ilícito*, in M. F. PALMA-A. SILVA DIAS-P. DE SOUSA MENDES (coordenação), *2º Congresso de Investigação Criminal*, Coimbra, Almedina, 2010, p. 30.

Le principali misure patrimoniali contro la criminalità organizzata sono il sequestro e la confisca, entrambi previsti dalla Convenzione di Palermo. Il sequestro è stato definito come “l’interdizione temporanea del trasferimento, della conversione, cessione o movimento dei beni, o la custodia o il controllo temporanei dei beni conformemente ad un provvedimento emesso da un tribunale o altra autorità competente” (art 2, f). Già la confisca è stata definita come l’espropriazione o “la definitiva ablazione di beni a seguito di decisione del tribunale o di altra autorità competente” (art. 2, g). La Convenzione dispone anche nel suo art. 12 sui beni che possono essere sequestrati o confiscati<sup>240</sup>.

Una grande polemica attinente alle misure patrimoniali contro la criminalità organizzata consiste nella possibilità di inversione dell’onere della prova con riguardo all’origine illecita dei beni sequestrati o confiscati<sup>241</sup>. Sarebbe, così, un onere dell’imputato apportare al processo gli elementi probatori in grado di confermare l’origine lecita del suo patrimonio. Questa circostanza è stata prevista in maniera espressa dalla Convenzione di Palermo<sup>242</sup> e adottata da diversi paesi<sup>243</sup>, come gli Stati Uniti, la Francia, la Svizzera, l’Austria, il Portogallo e

---

<sup>240</sup> Dispone l’art. 12 della Convenzione di Palermo: “1. Gli Stati Parte adottano, nella più ampia misura possibile nell’ambito dei loro ordinamenti giuridici interni, le misure necessarie a consentire la confisca di: (a) Proventi di reato derivanti da reati di cui alla presente Convenzione o beni il cui valore corrisponde a quello di tali proventi; (b) Beni, attrezzature e altri strumenti utilizzati o destinati ad essere utilizzati per la commissione di reati di cui alla presente Convenzione. 2. Gli Stati Parte adottano le misure necessarie per consentire l’identificazione, la localizzazione, il congelamento o il sequestro di qualsiasi elemento di cui al paragrafo 1 del presente articolo ai fini di un’eventuale confisca. 3. Se il provento di reato è stato trasformato o convertito, in tutto o in parte, in altri beni, tali beni possono essere oggetto di misure di cui al presente articolo al posto del provento. 4. Se il provento di reato è stato confuso con beni acquisiti da fonte legittima, tali beni, senza pregiudizio per i poteri di congelamento o sequestro, possono essere confiscati fino al valore stimato del provento di reato. 5. Gli incassi o altri vantaggi derivati dal provento di reato, da beni nei quali il provento di reato è stato trasformato o convertito o da beni con i quali il provento di reato è stato confuso, possono anche essere oggetto delle misure di cui al presente articolo, allo stesso modo e nella stessa misura del provento di reato. 6. Ai fini del presente articolo e dell’art. 13, ogni Stato Parte conferisce autorità ai suoi tribunali o altre autorità competenti al fine di ordinare che documenti bancari, finanziari o commerciali siano prodotti o sequestrati. Gli Stati Parte non possono rifiutarsi di eseguire quanto disposto dal presente paragrafo in base al segreto bancario.”

<sup>241</sup> Come afferma C. CHAMPEYRACHE, “la grande difficulté liée à la mise en œuvre de ce type de mesure se rapporte à ce qu’on appelle «la charge de la preuve»”. Concrètement, ici, la question est: est-ce aux autorités ou à l’inculpé de prouver l’origine, respectivement, illicite ou licite des capitaux? En Italie, la charge incombe toujours aux autorités judiciaires dans un souci de tutelle des droits de l’inculpé. Dans d’autres pays ayant adopté des dispositifs similaires de confiscation, la charge de la preuve pèse sur l’inculpé. C’est les cas notamment de l’Autriche, des États-Unis, de la France, de la Grèce, de l’Irlande, du Royaume-Uni ou de la Suisse.” (*Sociétés du crime. Un tour du monde des mafias*, cit., pp. 299-300).

<sup>242</sup> Dispone l’art. 12, 7, della Convenzione di Palermo: “7. Gli Stati Parte possono considerare la possibilità di richiedere che un reo dimostri l’origine lecita dei presunti proventi di reato o altri beni che possono essere oggetto di confisca, nella misura in cui tale richiesta è coerente con i principi del loro diritto interno e con la natura del procedimento giudiziario e di altri procedimenti.”

<sup>243</sup> Afferma, in questo senso, A. SILVA DIAS: “Em algumas ordens jurídicas europeias deparamos com medidas de confisco ampliadas que vão além do estabelecido na decisão-quadro. No Direito inglês, o *Drug Trafficking* de 1994 e no *Proceeds of Crime Act* de 2002, no Direito italiano as leis ns. 575 de 1965, 501 de 1994, 45 de 2001 e 228 de 2003, no Direito espanhol, o *Projecto de Lei* de 2007 de modificação do CP, no Direito português, a Lei nº 5/2002 (art. 7º e ss.), acolhem um regime de confisco ampliado assente estruturalmente numa presunção e numa inversão do ónus da prova. A suspeita ou a condenação pela prática de um crime sob forma organizada

l’Inghilterra. Alcuni paesi, invece, come il Belgio, hanno stabilito una ripartizione dell’onere della prova tra il Pubblico Ministero e l’imputato (art. 43-*quater* del Codice Penale belga)<sup>244</sup>. Non si può negare, tuttavia, che tutti questi tentativi di sottrarre al Pubblico Ministero l’onere della prova viola il principio di presunzione di non colpevolezza<sup>245</sup>. Inoltre, uno dei più importanti connotati del processo accusatorio (*nulla accusatio sine probatione*) impedisce che tale onere possa essere assolto da soggetti diversi dall’accusa<sup>246</sup>. A causa di questa intensa controversia riguardanti l’onere della prova nel processo penale, c’è una moderna propensione, ormai dimostrata da alcuni ordinamenti, di adottare forme di confisca in materia di criminalità organizzata svincolate dal procedimento criminale che possano essere applicate indipendentemente da una condanna penale<sup>247</sup>.

L’adozione di queste misure patrimoniali produce un enorme impatto sulla criminalità organizzata, sia nel senso di destabilizzarla, sia con riferimento all’inevitabile mimetizzazione imprenditoriale dei clan. In Italia, per esempio, si è costatato che, dopo l’introduzione, nel 1982, degli strumenti di confisca e sequestro dei patrimoni di origini illecite alle

---

lança a suspeita ou torna razoável a suposição de que os sinais exteriores de riqueza manifestados pelo arguido provêm da actividade criminosa em cujo quadro o crime foi cometido.” (*Criminalidade organizada e combate ao lucro ilícito*, cit., pp. 38-39).

<sup>244</sup> Dispone il § 3 dell’art. 43-*quater* del Codice penale belga: “§ 3. Est considérée comme pertinente au sens du présent article la période commençant cinq ans avant l’inculpation de la personne et courant jusqu’à la date du prononcé. Les indices sérieux et concrets visés au § 2 peuvent être puisés dans tous les éléments dignes de foi qui ont été soumis au tribunal de manière régulière et qui montrent un déséquilibre de quelque intérêt entre, d’une part, l’accroissement temporaire ou constant du patrimoine et des dépenses du condamné au cours de la période pertinente, dont le ministère public apporte la preuve, et, d’autre part, l’accroissement temporaire ou constant du patrimoine et les dépenses du condamné au cours de cette période pour lesquels il peut rendre plausible qu’ils ne découlent pas des faits pour lesquels il a été condamné ou de faits identiques.”. Sul tema, ha affermato S. D’ORAZIO: “Contrairement au droit commun qui, dans le respect du principe de la présomption d’innocence, prévoit que la charge de la preuve incombe à la partie poursuivante, le nouvel article 43*quater* du Code pénal a organisé une répartition de la charge de la preuve entre le ministère public et le prévenu à propos de l’origine d’actifs patrimoniaux suspects pouvant faire l’objet d’une confiscation. Il s’agit d’une répartition et non d’un renversement total de la charge de la preuve. Un renversement total ne résisterait, par ailleurs, pas à l’épreuve de la Cour européenne des droits de l’homme dans la mesure où son application signifierait qu’un simple affirmation, ou une simple inculpation suffirait à contraindre la défense à fournir la preuve de son innocence.” (*L’évolution de la lutte contre la criminalité grav et organisée en Belgique*, in M. L. CESONI (sous la direction de), *Nouvelles méthodes de lutte contre la criminalité: La normalisation de l’exception. Étude de droit comparé (Belgique, États-Unis, Italie, Pays-Bas, Allemagne, France)*, Bruxelles, Bruylant – Paris, LGDJ, 2007, p. 113).

<sup>245</sup> In questo senso, M. L. CESONI, la quale riconosce che, in materia di confisca, “le renversement de la charge de la preuve est en train de devenir la règle en Europe”, però afferma che, in questi casi, “il nous paraît difficile de considérer que la présomption d’innocence et le droit à un procès équitable ne sont pas bafoués.” (*Nouvelles méthodes de lutte contre la criminalité: paradigme de l’efficacité et désuétude des principes fondamentaux. Introduction générale*, cit., p. 37).

<sup>246</sup> Cfr. L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, cit., p. 626,

<sup>247</sup> In questo senso, rivelando questa tendenza in Europa, M. L. CESONI, *Nouvelles méthodes de lutte contre la criminalité: paradigme de l’efficacité et désuétude des principes fondamentaux. Introduction générale*, cit., p. 45. Si veda ancora sul tema, con molti riferimenti e con le rispettive regolamentazioni nei confronti dei paesi che hanno adottato questo sistema, T. S. GREENBERG-L. M. SAMUEL-W. GRANT-Larissa GRAY, *Biens mal acquis. Une guide de bonnes pratiques en matière de confiscation d’actifs sans condamnation (CSC)*, Washington, D.C., The World Bank, 2009.

organizzazioni criminali, sono cresciuti esponenzialmente gli investimenti dei clan criminali negli affari legali<sup>248</sup>. D'altro lato, si deve considerare che i provvedimenti di sequestro e di confisca di beni alle organizzazioni criminali, a volte criticati come destabilizzanti dell'economia legale<sup>249</sup>, destrutturano in verità l'economia *criminale*. Altresì, il contrasto patrimoniale impedisce l'investimento nell'economia sana dei proventi illeciti e, quindi, l'infiltrazione nella società di gruppi criminali<sup>250</sup>. Oltre all'obiettivo primario di colpire il patrimonio dei clan criminali, queste misure patrimoniali hanno anche lo scopo secondario di impedire che l'economia criminale possa ostacolare lo sviluppo sociale. Per questo motivo si deve assicurare un'effettiva destinazione sociale ai beni confiscati ai clan criminali, in modo da permettere che i capitali illeciti, tolti alle organizzazioni, possano contribuire allo sviluppo sociale.

Per un effettivo contrasto ai clan, quindi, non basta solo confiscare e sequestrare i beni ed i proventi illeciti alle organizzazioni criminali. Si deve cercare anche di impedire che essi non abbiano una destinazione sociale e che possano ricadere in mano ai clan criminali. Secondo un'inchiesta realizzata in Italia nel 2012, su 1663 società confiscate ai clan criminali dal 1982 solo 35 sono in attivo<sup>251</sup>. Ciò rappresenta una vera sconfitta per l'antimafia. Non serve a niente varare e applicare una normativa rispetto al sequestro e la confisca, e poi abbandonare i beni e le aziende, gestirli burocraticamente, lasciarli in mezzo ai guai economici e, principalmente, non assicurare che i beni non ricadano un'altra volta in mano alle

---

<sup>248</sup> M. L. CESONI-K. VON ZWEHL, *La Suisse, ou l'incrimination de l'organisation criminelle comme protection de la place financière*, cit., p. 15.

<sup>249</sup> C. CHAMPEYRACHE fa riferimento alle "critiques adressées aux juges antimafia lors des premières confiscations d'entreprises légales-mafieuses: on les accusa alors, à tort, de détruire l'économie sicilienne. Ces accusations ne font que nier la capacité des non mafieux à démarrer leur propre activité une fois libérés de la mafia." (*Sociétés du crime. Un tour du monde des mafias*, cit., p. 284-285).

<sup>250</sup> Come ben segnala A. M. MAUGERI, "nell'ambito della lotta contro il crimine organizzato è ormai acquisita la consapevolezza dell'importanza del ruolo delle sanzioni patrimoniali come strumento volto a impedire l'infiltrazione nell'economia e, conseguentemente, nella politica, delle organizzazioni criminali" (*Le sanzioni patrimoniali come moderno strumento di lotta contro il crimine organizzato*, consultabile *on line* nel sito <http://www.lex.unict.it/eventi/s200107/maugeri.pdf>). Nello stesso senso, M. CARBONE-M. TOLLA, *Elementi normativi internazionali e nazionali in materia di riciclaggio*, cit., p. 229; e anche M. L. CESONI-K. VON ZWEHL, *La Suisse, ou l'incrimination de l'organisation criminelle comme protection de la place financière*, in M. L. CESONI (sous la direction de), *Criminalité organisée: des représentations sociales aux définitios juridiques*, Paris-LGDJ, Genève-Georg, Bruxelles-Bruylant, 2004, p. 295.

<sup>251</sup> In questo senso, quanto alla situazione italiana, scrisse A. BOLZONI: "Su 1663 società confiscate dal 1982 - anno primo della legislazione antimafia - solo 35 sono in attivo. E per un soffio. Praticamente soltanto il due per cento. Troppa burocrazia. Troppa indolenza. Troppo disinteresse. E troppo il tempo che passa dal sequestro di un bene alla confisca, dalla sua destinazione all'assegnazione definitiva. Cinque anni, sette, anche nove anni. Terreni che sono ormai abbandonati. Aziende finite inesorabilmente fuori mercato. Dipendenti a spasso. Con banche che revocano i fidi, assicurazioni che non assicurano più, fornitori che chiedono il rientro immediato dei loro crediti. È il fallimento italiano della (vera) lotta alla mafia. Tutto funziona perfettamente se è nelle mani dei boss, tutto va in rovina se non ci sono loro." (*Il beni dei boss non rendono nulla. Ecco la Waterloo delle confische*, disponibile *on line* sul sito *Internet* [http://inchieste.repubblica.it/it/repubblica/rep-it/inchiesta-italiana/2012/12/27/news/il\\_crack\\_delle\\_confische-49528373/](http://inchieste.repubblica.it/it/repubblica/rep-it/inchiesta-italiana/2012/12/27/news/il_crack_delle_confische-49528373/)).



organizzazioni criminali. Bisogna, invece, farli diventare un buon esempio, generando profitti in favore della società<sup>252</sup>. Per questo motivo, si mostra imprescindibile l'istituzione di un'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata<sup>253</sup>.

### **III.3.7. Il bisogno di coordinazione fra i differenti uffici del Pubblico Ministero e di creazione di Procure specializzate.**

L'effettività del contrasto alla criminalità organizzata con riguardo al ruolo svolto dal Pubblico Ministero esige *strategia, coordinazione*<sup>254</sup> e *specializzazione*. Considerando le più distinte caratteristiche di ogni clan criminale, ci sono necessarie strategie differenziate a seconda del tipo di organizzazione criminale che si deve affrontare. Sull'ambito strategico, molti sono i particolare che devono essere presi sul serio, come la struttura verticale o orizzontale dell'organizzazione<sup>255</sup>, il livello di segretezza, il modo come i clan controllano i territori e il grado di pervasività nell'economia legale. Questo bisogno di strategie specifiche e differenziate di contrasto conduce all'inevitabile necessità di specializzazione delle Procure in materia di criminalità organizzata.

La specializzazione delle procure ha un'importanza decisiva per un effettivo combattimento alla criminalità, soprattutto nei confronti della criminalità organizzata<sup>256</sup>. La

---

<sup>252</sup> In questo senso, L. CIOTI, *L'uso sociale dei beni confiscati: un punto cardinale della lotta alla criminalità organizzata*, in S. MAZZARESE-A. AIELLO (a cura di), *Le misure patrimoniali antimafia. Interdisciplinarietà e questioni di diritto penale, civile e amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 553.

<sup>253</sup> In questo senso, N. GULLO, *Il procedimento di destinazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata tra esigenze di risultato e garanzie procedurali*, in S. MAZZARESE-A. AIELLO (a cura di), *Le misure patrimoniali antimafia. Interdisciplinarietà e questioni di diritto penale, civile e amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 429 s.

<sup>254</sup> In questo senso, R. ORLANDI, *Rechtsstaatliche Strafverfolgung und organisierte Kriminalität: Die italienische Strafjustiz im Umbruch*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 108. Band, Berlin-New York, De Gruyter, 1996, p. 436.

<sup>255</sup> Come ha sottolineato G. FALCONE, "più un'organizzazione è centralizzata e clandestina più è temibile, perché dispone dei mezzi per controllare efficacemente il mercato e ottenere e mantenere l'ordine sul suo territorio, con un intervallo brevissimo tra processo decisionale ed entrata in azione. Le cose vanno valutate diversamente in un'organizzazione frazionata in più centri di potere." (*Cose di Cosa nostra*, cit., p. 111).

<sup>256</sup> In questo stesso senso, L. C. CÁFFARO, *O Ministério Público e o crime organizado*, in *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 1, jan./jun. 1995, p. 116; J. M. DA SILVA MIGUEL, *Le Ministère public et l'avenir: la recommandation Rec (2000) 19 et l'exemple portuguais*, in COUR DE CASSATION (sous l'égide de), *Quel avenir pour le Ministère Public?*, Paris, Dalloz, 2008, p. 120; A. SCARANCA FERNANDES, *O equilíbrio entre a eficiência e o garantismo e o crime organizado*, in O. A. DE ALMEIDA TOLEDO-L. G. SANT'ANA LANFREDI-L. A. DE SOUZA-L. NASCIMENTO SILVA (coordenadores), *Repressão penal e crime organizado. Os novos rumos da política criminal após o 11 de setembro*, São Paulo, Quartier Latin, 2009, p. 240.

necessità di affrontare fenomeni criminali gravi e complessi impone una più qualificata professionalità dei pubblici ministeri<sup>257</sup>, richiedendo che conoscano la realtà dei clan criminali, il loro modo di attuare, come controllano il territorio, come si infiltrano nella politica e nelle istituzioni e come riescono a ripulire i loro capitali illeciti tramite investimenti nell'economia legale. Questi Procuratori specializzati devono però lavorare sempre in équipe, perché solo così si può avere la necessaria "visione d'insieme" necessaria alla ricostruzione dei fatti e delle responsabilità<sup>258</sup>. In questo senso, la Raccomandazione REC (2000) 19, del Consiglio d'Europa, nel suo art. 8, ha stabilito che *"per far fronte in modo ottimale alle forme di sviluppo della criminalità, in particolare quella organizzata, la specializzazione dovrebbe essere considerata prioritaria, nell'ambito dell'organizzazione degli uffici del Pubblico ministero, come pure in termini di formazione e di carriera. Va anche sviluppato il ricorso ad équipes di specialisti, comprese squadre pluridisciplinari per assistere il Pubblico ministero nell'esercizio delle sue funzioni."* Oltre alla specializzazione dei procuratori, pertanto, un effettivo contrasto alla criminalità organizzata richiede ancora personale qualificato<sup>259</sup> per coadiuvare i procuratori nelle indagini e nei processi, come per esempio periti ed esperti in economia, contabilità e informatica, insomma, assessori specializzati nelle più diverse discipline e conoscenze specifiche, come previsto, per esempio, nella Legge organica del Pubblico Ministero boliviano<sup>260</sup>.

---

<sup>257</sup> Come ha affermato F. L. LORENZ, "Voraussetzungen ist ein Höchstmaß des Einsatzes von personellen und sächlichen Mitteln, insbesondere Professionalität in der Bekämpfung von OK." (*Aktionismus, Populismus, Symbolismus! Zu strafprozessualen akustisch-/optischen Überwachung von Wohnungen*, in *Goldammer's Archiv für Strafrecht*, Heidelberg, R. v. Decker, 1997, p. 71). Nello stesso senso, G. GIUDICELLI-DELAGE, *L'organisation des dispositifs spécialisés de lutte contre la criminalité économique et financière en Europe: droit interne et droit comparé*, in B. DEFFAINS-F. STASIAK-G. GIUDICELLI-DELAGE-P. LASCOUMES-T. GODEFROY-M. MASSE (sous la direction de), *L'organisation des dispositifs spécialisés de lutte contre la criminalité économique et financière en Europe*, Paris, LGDJ, 2004, p. 03.

<sup>258</sup> Cfr. P. MOROSINI, *Le mafie, le leggi, i giudici*, cit., p. 256.

<sup>259</sup> Sulla necessità di qualificazione di gruppi di assessori per coadiuvare il contrasto alla criminalità economica, G. GIUDICELLI afferma che "la constitution d'équipes pluridisciplinaires apparaît, dans tous les systèmes étudiés, au stade des investigations, non seulement auprès de la police (en Italie, au Royaume-Uni), mais surtout des parquets: parquets lourds en certains grands parquets en Italie, experts-comptables auprès du ministère public aux Pays-Bas, *Nucleo de Assessoria Técnica* (NAT) au Portugal, assistants spécialisés en France." (*L'organisation des dispositifs spécialisés de lutte contre la criminalité économique et financière en Europe: droit interne et droit comparé*, cit., p. 12).

<sup>260</sup> A proposito, la Legge organica del Pubblico Ministero boliviano (Ley n° 2175 de 2001), nel suo art. 48°, prevede la possibilità di contrattazione di assessori specializzati nei casi di inchieste speciali, come nei casi di criminalità organizzata: "Asesores Especializados. El Fiscal General y los Fiscales de Distrito, mediante resolución fundada, podrán contratar la asesoría de expertos para formar equipos interdisciplinarios en aquellos casos en que por la multiplicidad de los hechos, el elevado número de imputados o de víctimas o por tratarse de delitos vinculados a la delincuencia organizada, requieran de investigación especializada. También podrán solicitar colaboración de organismos de derechos humanos en las investigaciones de delitos que afecten los derechos fundamentales de las personas. Una copia de la resolución deberá ser remitida al Inspector General".

L'Italia, come il Paese con la struttura antimafia più avanzata al mondo, ha una notevole specializzazione delle procure antimafia: la Procura nazionale antimafia, la Direzione nazionale antimafia (DNA) e la Direzione distrettuale antimafia (DDA). Con il decreto-legge 20 gennaio 1991 n. 367, convertito nella legge 01 gennaio 1992 n. 8, è stata istituita, nell'ambito della Procura generale presso la Corte di Cassazione, la Direzione nazionale antimafia, con l'obiettivo dichiarato di produrre un forte accentramento delle indagini concernenti, le organizzazioni "mafiose", in maniera a rendere reale un coordinamento capace di fronteggiare in modo adeguato una criminalità sempre più organizzata<sup>261</sup>. Questi organismi sono stati pensati per consentire a procuratori provenienti di diverse aree di uscire dalla solitudine del singolo avamposto e di socializzare esperienze, punti di vista e metodologie<sup>262</sup>.

Altri Paesi si sono ugualmente accorti sulla necessità di specializzazione delle Procure per il raggiungimento di un effettivo contrasto ai clan criminali. In Spagna, per esempio, nell'organizzazione del Pubblico Ministero c'è la "*Fiscalía contra la corrupción y la criminalidad organizada*". In Portogallo si è creata nel 2007 un organo del Pubblico Ministero – il *Departamento central de investigação e ação penal* – con l'incombenza di coordinamento delle investigazioni riguardanti la criminalità violenta, organizzata o di speciale complessità<sup>263</sup>. In Romania si è creata nel 2004 nell'ambito del Pubblico Ministero la *Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism*. Pure nell'Iran, dove il Pubblico Ministero non gode di una vera indipendenza rispetto ai poteri politici, è stata creata una procura specializzata in materia di criminalità economica<sup>264</sup>.

L'altro punto essenziale è il *coordinamento* tra i distinti Procuratori e uffici con competenza in materia di criminalità organizzata, perché che la mancanza di coordinamento impedisce ovviamente l'efficacia delle investigazioni<sup>265</sup>. Ad una criminalità che si mostra organizzata bisogna rispondere con un'azione del Pubblico Ministero ugualmente organica,

---

<sup>261</sup> Cfr. D. MANZIONE, *Pubblico Ministero e polizia giudiziaria: organizzazione e posizione istituzionale e processuale*, in M. CHIAVARIO-E. MARZADURI (a cura di), *Giurisprudenza sistematica di diritto processuale penale. Protagonisti e comprimari del processo penale*, Torino, Utet, 1995, p. 105.

<sup>262</sup> In questo senso, P. MOROSINI, *Le mafie, le leggi, i giudici*, cit., p. 256.

<sup>263</sup> Cfr. J. P. DIAS-P. FERNANDO-T. MANECA LIMA, *O Ministério Público em Portugal*, in J. P. DIAS-R. GHIRINGHELLI DE AZEVEDO (coordenadores), *O papel do Ministério Público. Estudo comparativo dos países latino-americanos*, Coimbra, Almedina, 2008, p. 48

<sup>264</sup> Quanto all'Iran, si veda P. POURZAND, *Le Ministère Public en Iran. La plume est serve, mais... la parole aussi*, in C. LAZERGES (sous la direction de), *Figures du Parquet*, Paris, Puf, 2006, p. 235.

<sup>265</sup> Per un ampio studio sul tema, si veda G. MELILLO-A. SPATARO-P. L. VIGNA, *Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata e terrorismo*, Milano, Giuffrè, 2004.

continua e coordinata. Il coordinamento, tuttavia, non può essere spontaneo<sup>266</sup>, episodico od occasionale, ma deve risultare di una precisa regolamentazione che sia in grado di rendere compatibile l'indipendenza dei membri del Pubblico Ministero e l'effettività delle indagini<sup>267</sup>. Tra le diverse possibilità organizzative, sembra che la più adeguata sia una struttura dotata di un *pool* di membri del Pubblico Ministero, che devono essere coordinati da un Procuratore capo che possa rendere uniforme le decisioni da prendere, convocando riunioni e componendo interpretazioni diverse. Ovviamente all'interno di una struttura investigativa ci sono diversi modi di interpretare il fenomeno della criminalità organizzata. Queste divergenze possono pure diventare una risorsa per capirlo meglio, perché con una sana dialettica, le controversie spesso evolvono in analisi più complete<sup>268</sup>. Di fronte ad un'attività di contrasto complessa, tuttavia, non può avere spazio per gelosie o irrimediabili diversità di veduta tra procuratori diversi o appartenenti a differenti uffici. Senza un armonioso e coordinato svolgimento delle indagini verso una direzione accettata da tutti, non potranno giungere risultati espressivi. Questo coordinamento ci deve essere anche a livello regionale o nazionale tra i distinti *pool*, in modo da rendere operative ed effettive le strategie investigative nei confronti dei clan criminali<sup>269</sup>. Il bisogno di rafforzare il collegamento investigativo tra le varie sedi delle

---

<sup>266</sup> Precise, sul tema le considerazioni di P. TONINI: "In tempi più recenti, di fronte all'incalzare della delinquenza mafiosa, lo 'spontaneismo' dei magistrati non ha dato risultati apprezzabili per varie cause. In primo luogo, le organizzazioni criminali hanno acquisito mezzi economici così consistenti da arrivare a controllare intere regioni. In secondo luogo, tali organizzazioni non si sono poste (a differenza dei gruppi terroristici) in antagonismo con lo Stato, bensì hanno teso ad impadronirsene dal suo interno, sfruttando a loro favore la connivenza degli apparati centrali e locali. Sta di fatto che in relazione alla criminalità organizzata di tipo mafioso il coordinamento spontaneo tra gli uffici del pubblico ministero non vi è stato; anzi, si sono avuti casi nei quali determinati uffici sono stati stranamente molto 'gelosi' delle 'proprie' indagini e delle 'proprie' fonti di prova. Né ha funzionato il coordinamento all'interno dell'ufficio del pubblico ministero: ogni capo dell'ufficio decideva a proprio arbitrio se costituire o meno un *pool* di magistrati che si dedicassero a tempo pieno alle investigazioni sulla criminalità più pericolosa" (*Manuale di procedura penale*, 9ª edizione, Milano, Giuffrè, 2008, p. 108).

<sup>267</sup> Come afferma C. ROXIN, "menos aún se puede objetar contra una dirección central de la persecución en cuestiones técnico-tácticas; pues aquí tampoco se trata de la orientación hacia la verdad y la objetividad, materia de la responsabilidad propia, sino de la practicabilidad y la efectividad" (*Posición jurídica e tareas futuras del ministerio público*, cit. p. 46).

<sup>268</sup> Cfr. P. MOROSINI, *Le mafie, le leggi, i giudici*, cit., p. 254.

<sup>269</sup> Molto appropriato l'esempio di G. FALCONE: "Facciamo un esempio: se si vuole impostare un'indagine di ampio respiro sui nuovi affari della mafia, onde contrastare l'invasione della cocaina in Europa o al fine di individuare i canali del riciclaggio (indagine che investe la competenza di più procurato della Repubblica), è estremamente difficoltoso farlo perché manca un centro coordinato di decisione e di investigazione e tutto è lasciato allo spontaneismo degli operatori. Immaginiamo uno scenario del genere: la Dea, l'agenzia antidroga americana, informa l'Italia che un carico di droga è in arrivo a Milano a bordo di un Tir che transiterà dal Brennero, attraverserà Bolzano per raggiungere poi, dopo varie tappe, gli Stati Uniti. La Dea ci informa affinché il viaggio non venga interrotto, in modo da poter arrestare all'arrivo i trafficanti americani, lasciando a noi quelli italiani. Tutto bene. Se però il procuratore della Repubblica di Bolzano decide di fermare il Tir, nessuno può impedirglielo. E se anche altri procuratori pensano di aver diritto a dire la loro, dove finirà la droga? Si riuscirà a farla imbarcare per gli Stati Uniti? Quante richieste di non sequestrare la droga occorre inoltrare, e a chi? E se un procuratore dice sì e l'altro no? Casi come questi dimostrano la necessità di un ufficio di procura coordinato che

procure dotate di competenza in materia di criminalità organizzata risulta, dunque, di un'indiscutibile necessità di conferire uniformità alle strategie investigative. Il coordinamento investigativo collabora inoltre a ottimizzare la specializzazione del pubblico ministero e a realizzare la concentrazione degli sforzi su obiettivi certi e raggiungibili, facilitando la circolazione d'informazioni tra e organi inquirenti e l'elaborazione di strategie d'intervento coordinate e centralizzate.

### **III.3.8. L'esigenza di rafforzamento della cooperazione transnazionale tra i Pubblici Ministeri dei diversi paesi.**

Essendo la criminalità organizzata un fenomeno transnazionale, diventa necessario "globalizzare" anche gli organi deputati al contrasto di questo fenomeno, rendendo possibile una migliore connessione e contatti sempre più frequenti a fini istruttori fra i Pubblici Ministeri dei diversi paesi. Oltre alla cooperazione internazionali tra gli organi di polizia e giurisdizionali, l'effettività del combattimento alla criminalità dipende ovviamente di un necessario rafforzamento della cooperazione internazionale fra i membri dei pubblici ministeri dei distinti paesi<sup>270</sup>.

Rispetto alle informazioni sulle attività delle organizzazioni criminali transnazionali, gli uffici dei Pubblici Ministeri dei singoli paesi spesso dipendono dagli organismi di polizia internazionali, come Interpol o Europol<sup>271</sup>, rendendo difficoltose le azioni di contrasto. Per questo motivo, nelle *Linee direttrici europee sull'etica e condotta dei membri del Pubblico Ministero*, adottate nella Conferenza dei Procuratori generali d'Europa a Budapest, il 31 maggio 2005, si è stabilito per i membri dei pubblici ministeri, tra gli altri doveri, quello di "cooperare con i membri dei pubblici ministeri e autorità pubbliche di altre giurisdizioni in conformità con la legge e con lo scopo di promuovere la cooperazione internazionale nel modo più ampio possibile"<sup>272</sup>. Ancora prima, nel 2000, la Raccomandazione REC (2000) 19,

---

decide gli interventi necessari; ciò renderebbe di gran lunga più incisiva l'azione dell'ufficio." (*Cose di Cosa nostra*, cit., p. 162).

<sup>270</sup> In questo senso, J. M. DA SILVA MIGUEL, *Le Ministère public et l'avenir: la recommandation Rec (2000) 19 et l'exemple portuguais*, cit., pp. 122-123.

<sup>271</sup> H. LILIE, *Das Verhältnis von Polizei und Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 106. Band, Berlin-New York, De Gruyter, 1994, p. 638.

<sup>272</sup> Nelle cosiddette "Linee direttrici europee sull'etica e condotta dei membri del Pubblico Ministero", si è stabilito, tra gli altri doveri: "*II. Conduite professionnelle en général*. Les membres du ministère public doivent à tous moments souscrire aux normes professionnelles les plus élevées et: [...] n) prêter assistance aux membres du ministère public et autorités publiques d'autres juridictions conformément à la loi et en vue de favoriser la

del Consiglio d'Europa, ha stabilito che “*a prescindere dal ruolo che può essere impartito ad altri organi in materia di cooperazione giudiziaria internazionale, devono essere favoriti i contatti diretti fra i membri dell'ufficio del Pubblico ministero nei vari paesi nel quadro di convenzioni internazionali in vigore o, a difetto, in forza di intese pratiche*” (art. 37). Nella stessa raccomandazione è stato previsto che gli stati devono prendere una serie di misure con lo scopo di favorire la cooperazione tra i distinti pubblici ministeri (art. 38)<sup>273</sup> e anche migliorare le procedure di reciproca assistenza giudiziaria, permettendo che i membri dei pubblici ministeri possano rivolgersi direttamente all'autorità dello Stato richiesto (art. 39)<sup>274</sup>.

Ancora sul tema dell'assistenza in materia penale, in Italia, la Corte di Cassazione ha affermato che, a proposito dei paesi che hanno firmato il Trattato di Schengen, il Pubblico Ministero può avanzare istanza per le attività riguardanti le indagini preliminari direttamente all'autorità giudiziaria straniera, non avendo bisogno di passare attraverso il Ministero della Giustizia<sup>275</sup>.

### **III.3.9. La necessità di un Pubblico Ministero europeo per contrastare la criminalità organizzata transfrontaliera nell'ambito dell'UE.**

L'idea di un accusatore europeo è piuttosto recente ed è sorta come conseguenza dell'evoluzione dello spazio giudiziario europeo. La concezione di un organo inquirente

---

coopération internationale aussi largement que possible.” (disponibile *on line* sul sito Internet [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/conferences/CPGE/2005/CPGE\\_2005\\_05LignesDirectrices\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/conferences/CPGE/2005/CPGE_2005_05LignesDirectrices_fr.pdf)).

<sup>273</sup> Dispone l'art. 38 della Raccomandazione REC (2000) 19, del Consiglio d'Europa: “Dovrebbero essere prese misure in un certo numero di settori al fine di favorire i contatti diretti fra i Pubblici ministeri nell'ambito della cooperazione giudiziaria internazionale. Tali misure, in particolare dovrebbero consistere nel: *a*) diffondere la documentazione; *b*) compilare una lista di contatti e di indirizzi indicando i nomi degli interlocutori competenti nelle varie Procure nonché la loro specializzazione, il loro settore di responsabilità, ecc.; *c*) istituire contatti personali e periodici fra i Pubblici ministeri dei vari paesi, in particolare lo svolgimento di riunioni regolari fra i Procuratori generali; *d*) organizzare sedute di formazione professionale e di sensibilizzazione; *e*) creare e potenziare l'incarico di magistrato di collegamento, in sede all'estero; *f*) insegnare le lingue straniere; *g*) sviluppare trasmissioni per via elettronica; *h*) organizzare seminari di lavoro con altri Stati sia sulle questioni di assistenza giudiziaria che sulle questioni penali comuni.”

<sup>274</sup> Già l'art. 39 della Raccomandazione REC (2000) 19, del Consiglio d'Europa dispone: “Al fine di migliorare la razionalizzazione ed ottenere il coordinamento delle procedure di reciproca assistenza giudiziaria, occorre fare ogni sforzo per: *a*) promuovere fra i membri dell'ufficio del Pubblico ministero, la consapevolezza di dover attivamente partecipare alla cooperazione internazionale; *b*) favorire la specializzazione di alcuni membri del Pubblico ministero nel settore della cooperazione internazionale. A tal fine gli Stati devono fare in modo che il Pubblico ministero dello Stato richiedente, quando è incaricato della cooperazione internazionale, possa rivolgere domande di assistenza giudiziaria direttamente all'autorità dello Stato richiesto, competente per l'attuazione e che quest'ultima possa rimandargli direttamente gli elementi di prova raccolti”.

<sup>275</sup> Cass. Pen., Sez. I, sentenza n. 43950, del 18 ottobre 2001. In questo senso, con ulteriori riferimenti, si veda F. MINISCI-C. CURRELI, *Il Pubblico Ministero. Compiti e poteri nelle indagini e nel processo*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 234.

centralizzato risale al *Appel de Genève* del 1 ottobre 1996<sup>276</sup>, nel quale sette magistrati europei richiedevano un vigoroso intervento da parte degli Stati ponendo accento sull'inadeguatezza degli strumenti giudiziari europei nel contrasto alla criminalità organizzata, in un momento di abbattimento delle frontiere interne dell'Unione<sup>277</sup>. Di seguito, nel 1997, appare la prima versione del progetto intitolato *Corpus juris*, redatto da una commissione di autorevoli giuristi diretta dalla Professoressa Mireille Delmas-Marty dell'Università della Sorbona, e destinato alla creazione di un apparato penale per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea<sup>278</sup>. In questo progetto, per la prima volta è stata prevista l'idea della creazione della procura europea. Il progetto *Corpus juris* è stato elaborato su richiesta del Parlamento europeo ed è considerato come un accenno nell'avvio di un vero diritto penale per l'Europa<sup>279</sup>. Dopo gli adattamenti e i miglioramenti del progetto discussi a Firenze, presso l'Istituto universitario europeo, viene presentata, nel 2000, la seconda versione del *Corpus juris*, denominata "versione di Firenze"<sup>280</sup>. Nel 2001, la tematica riceve un ulteriore sviluppo con la presentazione dalla parte della Commissione europea del "*Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea*" (COM 2001 715-Def.).

Anche nel progetto di trattato per istituire una Costituzione per l'Europa del 2003 c'era la previsione di creazione di una Procura europea, a partire dall'*Eurojust*, per combattere "*la criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale e i reati che ledono gli interessi dell'Unione*" (art. III-175, 1). Nel testo del Trattato-Costituzione, approvato dal

---

<sup>276</sup> Per una profonda analisi del cosiddetto "*Appel de Genève*", si veda N. PARIS-FICARELLI, *Magistrats en réseaux contre la "criminalité organisée"*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2008, p. 35 s.

<sup>277</sup> Così, F. DE ANGELIS, *La creazione dello spazio giudiziario europeo: necessità dell'istituzione del procuratore europeo*, in A. LANZI-F. RUGGIERI-L. CAMALDO (a cura di), *Il difensore e il pubblico ministero europeo*, Padova, Cedam, 2002, p. 63.

<sup>278</sup> Un altro progetto di armonizzazione del diritto penale dell'economia nell'ambito dell'Unione europea, chiamato "*Euro-Delikte – Vorschläge zur Harmonisierung des Wirtschaftsstrafrecht in der Europäischen Union*", è stato elaborato da un gruppo di studiosi coordinati dal Professore Klaus Tiedemann dell'Università di Friburgo e pubblicato nella sua versione originale tedesca nel 2000, il quale, però, non tratta del Pubblico Ministero europeo. Sul tema, si veda K. TIEDEMANN, *Wirtschaftsstrafrecht. Einführung und Allgemeiner Teil mit wichtigen Rechtstexten*, Köln-Berlin-München, Carl Heymanns, 2004, p. 179 s. Nella dottrina italiana, si veda L. FOFFANI, *L'armonizzazione del diritto penale dell'economia nell'Unione europea: il progetto "Eurodelitti"*, in L. FOFFANI (a cura di), *Diritto penale comparato, europeo e internazionale: prospettive per il XXI secolo*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 143 s.

<sup>279</sup> Cfr. H. SATZGER, *Die Europäisierung des Strafrechts*, Köln-Berlin-Bonn-München, Carl Heymanns, 2001, p. 87.

<sup>280</sup> Sulla base delle c.d. "*Propositions de Florence*", M. DELMAS-MARTY ha redatto il 30 settembre 1999 il rapporto finale. La sintesi dello studio *Suivi du Corpus juris*, affidata a M. DELMAS-MARTY è stata pubblicata con il titolo *Nécessité, légitimité et faisabilité du Corpus juris*, in M. DELMAS-MARTY-J.A.E. VERVAELE (a cura di), *La mise en œuvre du Corpus juris dans les États membres*, vol. I, Antwerpen-Groningen-Oxford, Intersentia, 2000, p. 7-104.

Consiglio europeo tenutosi a Bruxelles e solennemente firmato a Roma il 29 ottobre 2004<sup>281</sup>, tuttavia, l'ambito delle attribuzioni della Procura è stato più limitato di quanto previsto nel progetto della Convenzione<sup>282</sup>. La Conferenza Intergovernativa ha eliminato le espressioni “*criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale*” (art. III-175, 1, del progetto) e “*reati gravi con ripercussioni in più Stati membri*” (art. III-175, 2, del progetto), rimanendo soltanto l'attribuzioni per “individuare, perseguire e rinviare a giudizio, eventualmente in collegamento con l'*Europol*, gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione”, esercitando l'azione penale per tali reati “dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri” (art. III-274, 2, del Trattato). Ciononostante, l'art. III-274, 4, del Trattato conteneva una disposizione che prevedeva la possibilità del Consiglio europeo estendere le attribuzioni della Procura alla lotta “contro la criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale, con decisione adottata all'unanimità previa approvazione del Parlamento e previa consultazione della Commissione”.

Finalmente la Procura europea compare nel Trattato di Lisbona del 2007, il quale dispone che “*per combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, può istituire una Procura europea a partire da Eurojust*” (nuovo TFUE, art. 86, paragrafo 1). È stata contemplata anche la previsione di estensione delle attribuzioni della Procura alla “*lotta contro la criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale*” (nuovo TFUE, art. 84, paragrafo 4)<sup>283</sup>. Questa, dunque, l'attuale base giuridica per la creazione della Procura europea.

L'effettiva creazione di un Pubblico Ministero europeo, però, è ancora oggetto di accese controversie, con fautori da un lato e alcune voci critiche dall'altro<sup>284</sup>. Ad esempio,

---

<sup>281</sup> Il Trattato-Costituzione, però, è stato abbandonato dal Consiglio europeo di Bruxelles del 21 e 22 giugno 2007.

<sup>282</sup> L'osservazione è di C. C. GIALDINO, *La Costituzione europea. Genesi, natura, struttura, contenuto*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 2005, p. 242.

<sup>283</sup> Dispone il paragrafo 4 dell'art. 86 del TFUE: “Il Consiglio europeo può adottare, contemporaneamente o successivamente, una decisione che modifica il paragrafo 1 allo scopo di estendere le attribuzioni della Procura europea alla lotta contro la criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale, e che modifica di conseguenza il paragrafo 2 per quanto riguarda gli autori di reati gravi con ripercussioni in più Stati membri e i loro complici. Il Consiglio europeo delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo e previa consultazione della Commissione”.

<sup>284</sup> In dottrina, adottando una posizione a favore della creazione di una Procura europea, tra i tanti, si veda S. ALLEGREZZA, *Pubblico Ministero europeo e azione penale: stato dell'arte e prospettive di sviluppo*, cit., p. 220; M. BARGIS, *Studi di diritto processuale penale I. “Giusto processo” italiano e Corpus juris europeo*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 177 s. G. CALESINI, *European police law handbook*, Roma, Laurus Robuffo, 2007, p. 148; F. DE ANGELIS, *La creazione dello spazio giudiziario europeo: necessità dell'istituzione del procuratore europeo*, cit., p. 63 s; F. DE LEO, *Da Eurojust al Pubblico Ministero europeo*, in Cassazione Penale, Giuffrè,



l'istituzione della Procura europea è stata considerata come priorità dalla presidenza spagnola dell'UE, iniziata nel 1° gennaio 2002<sup>285</sup>. Più recentemente, però, il Regno Unito ha già reso noto che non vede come necessaria l'istituzione della Procura europea e che sarebbe capace di bloccarla secondo le disposizioni del nuovo Trattato di Lisbona<sup>286</sup>. Anche la dottrina anglosassone non si mostra favorevole all'istituzione della procura europea, evidenziandone soltanto i problemi<sup>287</sup>. Malgrado le polemiche, l'analisi che si svolgerà di seguito cerca di evidenziare che l'istituzione del Pubblico Ministero europeo è indispensabile non soltanto alla tutela degli interessi finanziari dell'UE, ma anche ad un efficace contrasto alle più gravi forme di criminalità transfrontaliera.

In primo luogo, ai sensi del Trattato di Lisbona, non è infatti obbligatoria la creazione della Procura europea<sup>288</sup>, poiché il “*Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, “può” istituire una Procura europea a partire da Eurojust*”. Ciononostante, le necessità di perseguire più efficacemente gli autori dei reati che offendono gli interessi dell'Unione, di potenziare la cooperazione interstatale in materia

---

Milano, 2003, p. 1432 s; J.-P. JEAN, *Le modèle du magistrat du ministère public en Europe: un professionnel impartial*, in COUR DE CASSATION (sous l'égide de), *Quel avenir pour le Ministère Public?*, Paris, Dalloz, 2008, p. 83 s; A. LAUDATI, *I delitti transnazionali. Nuovi modelli di incriminazione e di procedimento all'interno dell'Unione europea*, in *Diritto penale e processo*, n. 04, anno XII, Milano, Ipsoa, 2006, p. 404; L. LOMBARDO, *L'istituzione del procuratore europeo: problemi e prospettive*, cit., p. 690 s; S. NÜRNBERGER, *Die zukünftige Europäische Staatsanwaltschaft – Eine Einführung*, in *Zeitschrift für das Juristische Studium*, n. 05, 2009, p. 494 s., consultabile *on line* sul sito Internet: [www.zjs-online.com/dat/artikel/2009\\_05\\_225.pdf](http://www.zjs-online.com/dat/artikel/2009_05_225.pdf); M. PANZAVOLTA, *Lo statuto del Pubblico Ministero europeo (ovvero l'ologramma di un accusatore continentale)*, in M. G. COPPETTA (a cura di), *Profili del processo penale nella Costituzione europea*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 180; L. SALAZAR, *La lotta alla criminalità nell'Unione: passi in avanti verso uno spazio giudiziario comune prima e dopo la Costituzione per l'Europa ed il Programma dell'Aia*, cit., p. 3536; B. SCHÜNEMANN, *Alternative project for a european criminal law and procedure*, in INTERNATIONAL INSTITUTE OF HIGHER STUDIES IN CRIMINAL SCIENCES (a cura di), *European cooperation in penal matters: issues and perspectives*, Padova, Cedam, 2008, p. 123; F. SPIEZIA, *Crimine transnazionale e procedure di cooperazione giudiziaria*, cit., p. 107; D. THEATO, *La protection des intérêts financiers*, in F. RUGGIERI (a cura di), *La giustizia penale nella convenzione. La tutela degli interessi finanziari e dell'ambiente nell'Unione europea*, Milano, Giuffrè-Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 201. Con opinione contraria all'istituzione della Procura europea, si veda, tra gli altri, E. BELL, *A European DPP to prosecute Euro-Fraud?*, in *The Criminal Law Review*, London, Sweet & Maxwell, march 2000, p. 165. Sembra pure contraria all'istituzione della Procura europea l'opinione di H.-H. JESCHECK, *Nuove prospettive del diritto penale comparato, europeo e internazionale: quale politica criminale per il XXI secolo?*, in L. FOFFANI (a cura di), *Diritto penale comparato, europeo e internazionale: prospettive per il XXI secolo*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 13.

<sup>285</sup> La notizia è uscita sul giornale spagnolo *El País*, il 02 gennaio 2002, p. 14.

<sup>286</sup> Il governo britannico ha ormai affermato: “We do not see the need for such a Prosecutor. Under the new Treaty, the UK would be able to prevent a European Public Prosecutor from having any role in the UK” (*Debate on justice and home affairs in the Lisbon Treaty*, consultabile *on line* nel sito <http://www.fco.gov.uk>).

<sup>287</sup> Così, ad esempio, E. BELL, il quale segnala: “In addition there have been a number of other objections to certain particular aspects of the proposals. These have included objections to the principle of obligatory prosecution, the breadth of the drafting of some of the criminal offences, the abolition of jury trial for E.U. fraud offences, and the possibility of lengthy remands in custody” (*A European DPP to prosecute Euro-Fraud?*, in *The Criminal Law Review*, London, Sweet & Maxwell, march 2000, p. 165).

<sup>288</sup> L'osservazione è di T. OBOKATA, *Transnational organised crime in international law*, Oxford-Portland-Oregon, Hart, 2010, p. 204.

penale, e di omogeneizzare la repressione penale nei diversi Stati membri rispetto alla criminalità transfrontaliera, costituiscono un'esigenza da lungo tempo sentita.

Relativamente alla creazione della Procura a partire della già esistente struttura di *Eurojust*, il Trattato di Lisbona non si pronuncia sulla sorte di questo all'indomani dell'istituzione della procura europea<sup>289</sup>. La mancata definizione, nel Trattato, dei rapporti tra il Pubblico Ministero europeo e l'*Eurojust* – ma anche relativamente all'*Europol* e alla Rete Giudiziaria europea – è uno dei motivi dei ritardi nell'istituzione della Procura europea<sup>290</sup>. Non vi è dubbio che *Eurojust* è un organo capace di costituire una forza comune di intervento contro la criminalità organizzata, in grado di superare le barriere territoriali (come ormai l'hanno fatto le organizzazioni criminali)<sup>291</sup>. Si possono evidenziare tuttavia alcune limitazioni<sup>292</sup> di *Eurojust*, le quali possono essere perfezionate con l'istituzione del Pubblico Ministero europeo, in modo da rendere più effettivo il contrasto alla delinquenza organizzata transnazionale.

Un particolare problema risale alla composizione di *Eurojust*. Infatti, le funzioni originarie dei membri di *Eurojust* sono diverse, giacché loro sono scelti tra giudici, magistrati del pubblico ministero e funzionari di polizia. Pertanto, ci sono ovvie diversità di profili e di competenze tra i rappresentanti di ogni Stati. Ovviamente questo tende a rendere difficile l'armonizzazione e l'efficienza delle operazioni<sup>293</sup> ed incluso creare situazioni insostenibili,

---

<sup>289</sup> Ai sensi dell'art. 85 del Nuovo TFUE, "*Eurojust ha il compito di sostenere e potenziare il coordinamento e la cooperazione tra le autorità nazionali responsabili delle indagini e dell'azione penale contro la criminalità grave che interessa due o più Stati membri o che richiede un'azione penale su basi comuni, sulla scorta delle operazioni effettuate e delle informazioni fornite dalle autorità degli Stati membri e da Europol*".

<sup>290</sup> Così, M. G. COPPETTA, *Verso un processo penale europeo?*, cit., p. 37.

<sup>291</sup> È l'affermazione di E. ROSI, *L'elenco dei reati nella decisione-quadro sul mandato di arresto europeo: l'Unione europea lancia il cuore altro l'ostacolo*, in E. ROZO ACUÑA (a cura di), *Il mandato d'arresto europeo e l'estradizione*, Padova, Cedam, 2004, p. 73. Sul tema si veda ancora M. PANZAVOLTA, *Eurojust: il braccio giudiziario dell'Unione*, in M. G. COPPETTA (a cura di), *Profili del processo penale nella Costituzione europea*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 149 s.

<sup>292</sup> Osserva S. ALLEGREZZA che "sebbene si tratti di un organismo di enorme importanza, *Eurojust* resta uno strumento tradizionale, che opera secondo le logiche del coordinamento e della cooperazione, strategie classiche del terzo pilastro ma i cui limiti sono noti da tempo agli operatori del settore" (*Pubblico Ministero europeo e azione penale: stato dell'arte e prospettive di sviluppo*, cit., p. 220). Sottolineando i punti di "debolezze" di *Eurojust*, segnalano L. MOREILLON-A. WILLI-JAYET: "Enfin, si l'Unité et les magistrats qui la composent peuvent bien sûr contribuer à l'amélioration de la lutte contre la criminalité, *Eurojust* ne pourra pas, faute de pouvoir, devenir un acteur majeur et à part entière le la politique européenne en matière pénale" (*Coopération judiciaire pénale dans l'Union européenne*, Paris, L.G.D.J – Bruxelles, Bruylant – Genève, Helbing & Lichtenhahn, 2005, p. 203).

<sup>293</sup> In questo senso, L. MOREILLON-A. WILLI-JAYET, *Coopération judiciaire pénale dans l'Union européenne*, cit., p. 203. Rispetto all'utilizzazione di *Eurojust*, A. SUOMINEN sottolinea ancora che "the stage in proceedings at which *Eurojust* is contacted is a concern. Contact is made too late in a significant numbers os cases. This clearly leads to inefficiency and results in delays in many cases, which *Eurojust* could have prevented. In addition to this, *Eurojust* is not consulted as often as it should be. The delay in contact and the uncertainty over

come, ad esempio, la mancanza di accesso alle banche dati nazionali<sup>294</sup>. E sull'aspetto politico i singoli membri potrebbero mantenere un cordone ombelicale con i centri politici interni al paese di provenienza, smettendo l'indipendenza di *Eurojust* a livello di composizione individuale<sup>295</sup>.

Un altro aspetto – e questo sembra fondamentale – consiste proprio nel fatto che *Eurojust* non ha il potere di avviare l'azione penale nell'ambito dello spazio giudiziario europeo<sup>296</sup>. Sembra scontato però che ad un effettivo contrasto alle organizzazioni criminali transnazionali sia indispensabile l'esistenza di un organo, come la Procura europea, investita del potere di esercitare l'azione penale nel territorio dell'intera Unione<sup>297</sup>.

Dunque, non vi è dubbio che il ruolo di *Eurojust* costituisce un importantissimo elemento nel contrasto alle organizzazioni criminali. Però, la mancanza di effettiva indipendenza, principalmente sotto l'aspetto politico, e, soprattutto, del potere di avviare l'azione penale, colloca *Eurojust* come una tappa intermedia, però necessaria e che deve evolvere, nel cammino dell'istituzione della Procura europea<sup>298</sup>.

Da un altro lato, la creazione della procura europea non deve significare l'eliminazione di *Eurojust*. Ci dovrà essere invece una convivenza fondata su un doppio circuito di attribuzioni connesse<sup>299</sup>: quanto all'attuazione di *Eurojust*, ai sensi dell'art. 85 del nuovo TFUE, il potere di sostegno e di potenziamento della cooperazione giudiziaria in relazione alla criminalità grave che interessa due o più Stati membri o che richiede un'azione penale su basi comuni; quanto all'attribuzione della Procura europea, il coordinamento delle indagini e l'esercizio

---

whether Eurojust should be involved at all lead to an under-utilisation of Eurojust resources” (*The past, present and the future of Eurojust*, in *Maastricht journal of european comparative law*, volume 15, n. 2, 2008, p. 227).

<sup>294</sup> L'osservazione è di A. SUOMINEN: “One weakness in the Eurojust system is, however, the fact that the legal competences of the national members differ to a considerable degree; and this has created an unsustainable situation. For example, co-operation is delayed due to the fact that all national members do not have the same competences in access to national databases” (*The past, present and the future of Eurojust*, in *Maastricht journal of european comparative law*, cit., p. 226).

<sup>295</sup> Cfr. M. PANZAVOLTA, *Eurojust: il braccio giudiziario dell'Unione*, cit. p. 153.

<sup>296</sup> Così, A. SUOMINEN, *The past, present and the future of Eurojust*, in *Maastricht journal of european comparative law*, cit., p. 226-227.

<sup>297</sup> In questo senso, afferma G. CALESINI: “The establishment of a European Public Prosecutor’s Office arises from the need to integrate the intergovernmental cooperation activity of Eurojust with a body that can offer concrete action in matters of criminal law, have juridical control in particular and directly undertake transnational investigations” (*European police law handbook*, Roma, Laurus Robuffo, 2007, p. 148).

<sup>298</sup> H. LABAYLE fa riferimento all'*Eurojust* come “l'embryon d'un parquet européen” (*La réforme de l'espace de liberté, sécurité et justice*, in F. RUGGIERI (a cura di), *La giustizia penale nella convenzione. La tutela degli interessi finanziari e dell'ambiente nell'Unione europea*, Milano, Giuffrè-Bruxelles, Bruylant, 2003 p. 29).

<sup>299</sup> In questo senso, G. DE AMICIS, *Eurojust*, in G. GRASSO-R. SICURELLA (a cura di), *Lezioni di diritto penale europeo*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 535-536, e M. G. COPPETTA, *Verso un processo penale europeo?*, cit., p. 37, i quali, però, attribuiscono all'*Eurojust* anche il coordinamento delle indagini, attribuzione che, al nostro parere, sarebbe riservata alla Procura europea.

dell'azione penale, in un primo momento, nei confronti dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE e, con una posteriore e desiderabile estensione delle sue attribuzioni, dei “reati gravi che presentano una dimensione transnazionale” (nuovo TFUE, art. 86, paragrafo 4). Infatti, con la creazione del Pubblico Ministero europeo, le attribuzioni riservate all'*Eurojust* riguardante l'avvio e il coordinamento delle indagini penali (nuovo TFUE, art. 85, comma 1, *a* e *b*) devono essere trasferite totalmente alla Procura europea<sup>300</sup>, in maniera a preservare nell'ambito dell'Unione europea il modello del Procuratore investigatore.

Inizialmente, deve essere riconosciuta alla Procura europea un'attribuzione limitata alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione. Questo è il primo passo. Dopo l'avvio di quest'attività, tuttavia, le attribuzioni del Pubblico Ministero europeo debbono essere ampliate alla “*lotta contro la criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale*”, lasciando alle Procure degli Stati membri il compito di perseguire i reati lesivi agli interessi strettamente nazionali<sup>301</sup>. Quindi, la Procura europea non deve essere destinata al confinamento, specializzandosi nella sola tutela degli interessi finanziari. Proprio come alle origini della sua storia (quando l'interesse tutelato era quello del *Principe*), la difesa degli interessi economici sembra costituire solo l'occasione iniziale che renderà possibile al pubblico ministero di espandersi e di conquistare un'attribuzione più ampia e rilevante come il contrasto alla grave criminalità<sup>302</sup>.

Una volta stabilite le infrazioni penali “unionizzate”, la Procura europea rappresenterà l'organo con il potere di avviare l'azione penale nell'intero spazio giudiziario europeo, con ovvia priorità sulle procure nazionali<sup>303</sup>. Infatti, il bisogno di affrontare i reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE eppure i reati relativi alla “criminalità grave che presenta una

---

<sup>300</sup> Simile è la soluzione del Libro verde: “Mentre la procura europea dovrebbe essere un organo comunitario dotato di poteri autonomi di azione penale nel settore specifico della tutela degli interessi finanziari comunitari, le attribuzioni di Eurojust rientreranno nella cooperazione giudiziaria e si estenderanno su una sfera di competenza assai ampia. A rigor di logica, la creazione della procura europea non esclude che Eurojust mantenga eventualmente una competenza in materia di criminalità finanziaria, purché si preveda che la competenza della procura prevale per quanto attiene alla tutela degli interessi finanziari comunitari. Questa ripartizione chiara di competenze dovrebbe essere accompagnata da una fattiva cooperazione per i casi transpilastri. Le funzioni dei due organi sarebbero pertanto complementari, giacché sia la procura europea sia Eurojust contribuiscono a realizzare, ciascuno per quel che lo riguarda e secondo il metodo rispettivamente del primo e del terzo pilastro, l'obiettivo generale di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia” (Libro verde, p. 69).

<sup>301</sup> Cfr. L. LOMBARDO, *L'istituzione del procuratore europeo: problemi e prospettive*, cit., p. 691.

<sup>302</sup> In questo senso, M. PANZAVOLTA, *Lo statuto del Pubblico Ministero europeo (ovvero l'ologramma di un accusatore continentale)*, cit., p. 215.

<sup>303</sup> Cfr. E. BACIGALUPO-M. L. SILVA CASTAÑO, *Breves consideraciones sobre el libro verde desde la perspectiva española*, in *Un derecho penal para Europa. Corpus Juris 2000: un modelo para la protección penal de bienes jurídicos comunitarios*, Cuadernos Luís Jiménez de Asúa, n. 18, Madrid, Dykinson, 2004. p. 212.

dimensione transnazionale”, considerate le particolarità relative a questi delitti – sia rispetto al coordinamento delle indagini e alla raccolta di prove, sia riguardo all’esercizio dell’azione penale –, giustificano la necessità di tutela da parte di un organo interstatale come la Procura europea<sup>304</sup>.

Le azioni penali avviate dalla Procura europea, però, saranno giudicate dagli organi giudiziari degli stati membri (nuovo TFUE, art. 86, paragrafo 2) in base alle norme penali e processuali del diritto interno dello Stato membro alla cui magistratura essi appartengono<sup>305</sup>. Così, ci sarà una azione penale “unionizzata”, mentre la giurisdizione rimarrà nazionalizzata. Questa soluzione ha il vantaggio di non richiedere l’approntamento di una complessa struttura giudiziaria a livello dell’Unione<sup>306</sup>. Quando i reati rientrano contemporaneamente nella giurisdizione di più Stati (come, ad esempio, nei casi di criminalità organizzata transfrontaliera), non si deve tuttavia permettere al Pubblico Ministero europeo, nell’esercizio dell’azione penale, di scegliere a proprio talento l’ordinamento che possa sembrargli il più piacevole. Questa soluzione, prevista dal *Corpus juris* e dal Libro verde<sup>307</sup>, può produrre una completa manipolazione delle garanzie penali<sup>308</sup>, rendendo possibile lo spiacevole fenomeno

---

<sup>304</sup> Nel senso del testo, M. PANZAVOLTA, *Lo statuto del Pubblico Ministero europeo (ovvero l’ologramma di un accusatore continentale)*, cit., p. 180. In senso contrario, H.-H. JESCHECK, il quale afferma: “La persecuzione dei reati economici viene verosimilmente meglio realizzata a livello nazionale, ad opera del pubblico ministero degli Stati membri, che dispongono a tal fine di specialisti selezionati, di quanto non potrebbe invece fare un’ autorità europea non pratica delle situazioni locali. Per i casi di rilevanza transnazionale dovrebbe essere prestata l’ indispensabile collaborazione d’ ufficio da parte degli organi europei già esistenti (Europol, OLAF ed Eurojust) e dovrebbe inoltre essere utilizzata la rete esistente delle convenzioni di assistenza giudiziaria del Consiglio d’ Europa” (*Nuove prospettive del diritto penale comparato, europeo e internazionale: quale politica criminale per il XXI secolo?*, cit., p. 13).

<sup>305</sup> In questo senso, U. GUERINI, *Il diritto penale dell’Unione europea*, cit., p. XXII-XXIII; e anche M. PANZAVOLTA, *Il giudice naturale nell’ordinamento europeo: presente e futuro*, in M. G. COPPETTA (a cura di), *Profili del processo penale nella Costituzione europea*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 130-131.

<sup>306</sup> Così, S. ALLEGREZZA, *Pubblico Ministero europeo e azione penale: stato dell’ arte e prospettive di sviluppo*, cit., p. 232.

<sup>307</sup> Dispone l’ art. 26, comma 2, del *Corpus juris* 2000: “Chaque affaire est jugée dans l’ État membre dont la juridiction paraît la plus appropriée dans l’ intérêt d’ une bonne administration de la justice, les conflits éventuels de juridiction étant résolus selon les règles définies ci-après (article 28). Le principaux critères du choix sont le suivants: a) L’ État où se trouvent la majeure partie des preuves; b) L’ État de résidence ou de nationalité de l’ accusé (ou de principaux accusés); c) L’ État où l’ impact économique de l’ infraction est le plus important”. Relativamente al Libro verde, il testo proietta soluzioni diverse, tra le quali, affidare la scelta alla procura, attribuendo il controllo al giudice nazionali o comunitario. Il Libro verde stabilisce: “Questa scelta dovrebbe essere improntata a determinati criteri, pur lasciando un margine discrezionale alla procura europea per tener conto delle esigenze legate al caso. Questi criteri, che spetterebbe al legislatore comunitario fissare, potrebbero essere in particolare il luogo in cui viene commessa l’ infrazione, la nazionalità dell’ imputato, il suo luogo di residenza (per le persone fisiche), oppure la sede o il luogo di stabilimento (per le persone giuridiche), il luogo in cui si trovano le prove o ancora quello in cui l’ imputato è detenuto. In ogni caso, la scelta di un tribunale nazionale della libertà nella fase istruttoria non dovrebbe determinare a priori lo Stato membro di rinvio a giudizio” (p. 58).

<sup>308</sup> In questo senso, M. DONINI, *Un nuovo medioevo penale? Vecchio e nuovo nell’ espansione del diritto penale economico*, in L. FOFFANI (a cura di), *Diritto penale comparato, europeo e internazionale: prospettive per il XXI secolo*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 87; F. DE LEO, *Da Eurojust al Pubblico Ministero europeo*, cit., p. 1450.

del *forum shopping* – un vero abuso processuale<sup>309</sup> –, con la possibilità, dalla parte della Procura europea, di scegliere la giurisdizione più opportuna per vincere la causa<sup>310</sup>. Quindi, deve prevalere invece il principio del giudice naturale precostituito per legge<sup>311</sup>.

In questo contesto, è indispensabile all'istituzione della Procura europea un elevato livello di ravvicinamento dei diritti penali e processuali degli Stati membri<sup>312</sup>, specificamente nel campo della tutela degli interessi finanziari dell'Unione e relativamente alla criminalità transnazionale particolarmente grave. Infatti, la mancanza di ravvicinamento legislativo renderebbe inefficace la creazione del Pubblico Ministero europeo e finirebbe per ledere il principio di eguaglianza dei cittadini nello spazio giudiziario europeo<sup>313</sup>.

Un altro punto fondamentale nel contrasto alla criminalità particolarmente grave che deve essere contrastata dalla Procura europea consiste nell'affermazione del principio dell'obbligatorietà nell'esercizio dell'azione penale. Il progetto *Corpus juris*<sup>314</sup> e il Libro verde<sup>315</sup> fortunatamente l'hanno previsto al fine di evitare delle disparità di trattamento

---

<sup>309</sup> Caratterizzando il *forum shopping* come abuso processuale, si veda E. M. CATALANO, *L'abuso del processo*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 155-156. Sul tema, si veda ancora nella dottrina A. ARAUJO DE SOUZA, *O abuso do direito no processo penal*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2007.

<sup>310</sup> M. PANZAVOLTA, *Il giudice naturale nell'ordinamento europeo: presente e futuro*, cit., p. 129.

<sup>311</sup> In questo senso, F. DE LEO, *Da Eurojust al Pubblico Ministero europeo*, cit., p. 1450.

<sup>312</sup> Come affermano E. BACIGALUPO-M. L. S. CASTAÑO, "la idea del Ministerio Público europeo no podría ser llevada a cabo sin la introducción, al mismo tiempo, de preceptos penales materiales y sanciones comunes" (*Breves consideraciones sobre el libro verde desde la perspectiva española*, in *Un derecho penal para Europa. Corpus Juris 2000: un modelo para la protección penal de bienes jurídicos comunitarios*, Cuadernos Luís Jiménez de Asúa, n. 18, Madrid, Dykinson, 2004, p. 210). Nello stesso senso, M. BARGIS, *Il Pubblico Ministero nella prospettiva di un ordinamento europeo*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Milano, Giuffrè, luglio-settembre 2004, p. 778-779; L. PICOTTI, *Sulle sfide del diritto penale nel XXI secolo*, in L. FOFFANI (a cura di), *Diritto penale comparato, europeo e internazionale: prospettive per il XXI secolo*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 103; M. PANZAVOLTA, *Lo statuto del Pubblico Ministero europeo (ovvero l'ologramma di un accusatore continentale)*, in M. G. COPPETTA (a cura di), *Profili del processo penale nella Costituzione europea*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 215; L. LOMBARDO, *L'istituzione del procuratore europeo: problemi e prospettive*, cit., p. 694.

<sup>313</sup> Cfr. S. ALLEGREZZA, *Pubblico Ministero europeo e azione penale: stato dell'arte e prospettive di sviluppo*, cit., p. 230.

<sup>314</sup> L'art. 19 del progetto *Corpus juris 2000* puntualizza come il pubblico ministero europeo sia "tenu par la légalité des poursuites". Nonostante, lo stesso *Corpus juris* prevede alcuni temperamenti come forme di discrezionalità (ad esempio, la *transaction* prevista dall'art. 22, comma b).

<sup>315</sup> Il Libro verde, nonostante alcune eccezioni, precisa che l'obbligatorietà è ritenuta più appropriata a garantire "un'azione penale uniforme nell'intero spazio giudiziario europeo, senza lasciare quindi margini di valutazione alla procura europea. L'indipendenza della procura europea trova inoltre un giusto contrappeso nell'applicazione senza fallo del diritto. La Commissione, per questi motivi, esprime una preferenza per un sistema di obbligatorietà dell'azione penale, temperato da una serie di eccezioni" (Libro verde, p. 47).

all'interno dello spazio giudiziario europeo e di tutelare in massima misura la legalità comunitaria<sup>316</sup>, principalmente nei confronti della criminalità particolarmente grave.

Con riguardo alla fase preprocessuale, in tema di coordinamento delle indagini concernenti alle attività criminose a carattere transnazionale, la Procura europea avrà bisogno di avvalersi dell'Ufficio di Polizia Europeo (*Europol*). Dunque, è necessario che le funzioni svolte da *Europol* siano poste sotto la dipendenza del Pubblico Ministero europeo, del quale deve essere tenuto ad eseguire le disposizioni<sup>317</sup>.

L'indipendenza del Pubblico Ministero europeo rispetto agli altri organi dell'Unione europea ovvero nei confronti dei governi nazionali è un altro attributo essenziale a un effettivo contrasto alla delinquenza organizzata, in modo da porre i procuratori al riparo da influenze di fatto, anche sotto l'aspetto politico<sup>318</sup>. Quanto alla nomina dei componenti della Procura europea, è opportuno assicurare che i procuratori non siano nominati direttamente dai governi. Le scelte debbono essere, invece, affidate agli organi in grado di garantire l'indipendenza e l'autonomia del *Parquet*, come i Consigli Superiori, sia della Magistratura sia del Pubblico Ministero a seconda degli ordinamenti giuridici<sup>319</sup>. E sembra pure necessaria la dedizione esclusiva del Procuratore europeo, al quale non si deve permettere di svolgere simultaneamente il suo compito con le sue rispettive funzioni nazionali<sup>320</sup>, nonostante gli emolumenti dei procuratori europei, secondo il Libro verde, siano posti a carico degli Stati membri<sup>321</sup>.

---

<sup>316</sup> S. ALLEGREZZA, *Pubblico Ministero europeo e azione penale: stato dell'arte e prospettive di sviluppo*, cit., p. 240. Nello stesso senso, si veda L. LOMBARDO, *L'istituzione del procuratore europeo: problemi e prospettive*, cit., p. 694.

<sup>317</sup> Cfr. L. LOMBARDO, *L'istituzione del procuratore europeo: problemi e prospettive*, cit., p. 700.

<sup>318</sup> In questo senso, osserva M. PANZAVOLTA: "Che la procura nasca da *Eurojust* – organi affiancati dalle autorità politiche – significa che la procura stessa non potrà che sorgere lontana dai centri politici. Dunque, sono escluse connessioni con il Parlamento o con la Commissione" (*Lo statuto del Pubblico Ministero europeo (ovvero l'ologramma di un accusatore continentale)*, cit., p. 199).

<sup>319</sup> In questo senso, V. MUSACCHIO, *Diritto penale dell'Unione europea. Questioni controverse e prospettive future*, cit., p. 142.

<sup>320</sup> Come segnalano L. ARROYO ZAPATERO-A. NIETO MARTÍN, "la independencia no sólo debe estar garantizada en el caso del FG sino también en los fiscales delegados con que cuenta en cada país y que en la práctica son los que realizarán la instrucción. En relación a los mismos, y dentro de las distintas propuestas que baraja la Comisión en el Libro Verde debe apostarse por la que mejor garantiza su independencia: la dedicación exclusiva a la fiscalía europea y la salida durante el tiempo que dure su mandato del ámbito jerárquico del Fiscal nacional" (*La protección de los intereses financieros de la EU: una nueva vuelta de tuerca*, in L. ZÚÑIGA RODRÍGUEZ-C. MÉNDEZ RODRÍGUEZ-M. R. D. DÍAZ-SANTOS (coordinadoras), *El derecho penal ante la globalización*, Madrid, Colex, 2002, p. 168).

<sup>321</sup> È la soluzione del Libro verde: "Ciascun procuratore europeo delegato, restando soggetto al proprio statuto nazionale, continuerebbe a essere retribuito dal suo Stato membro" (p. 32).

Conclusivamente, si può dire che il Pubblico Ministero si prepara a diventare una realtà e la sua istituzione rappresenterà il decisivo salto di qualità ancora da compiere per condurre una cooperazione realmente sovranazionale nello spazio giudiziario europeo<sup>322</sup>. Come nel XIII secolo, la figura è associata alla tutela degli interessi finanziari, ieri del Re, oggi dell'Unione<sup>323</sup>. Questo sarà, tuttavia, solo il primo passo, che posteriormente renderà possibile un effettivo contrasto alla delinquenza transfrontaliera nell'ambito dell'Unione europea. L'idea della Procura europea è stata maturata per più di un decennio, con numerosi studi e dibattiti. Sicuramente ci saranno dei problemi iniziali da affrontare, così come accade con tutto quello che rappresenta una novità. Non vi sono, però, seri motivi per resistere al suo impianto, con il mantenimento di uno *status quo*<sup>324</sup> che non contribuisce per nulla al contrasto alla criminalità.

---

<sup>322</sup> Cfr. L. SALAZAR, *La lotta alla criminalità nell'Unione: passi in avanti verso uno spazio giudiziario comune prima e dopo la Costituzione per l'Europa ed il Programma dell'Aia*, cit., p. 3536.

<sup>323</sup> M. PANZAVOLTA, *Lo statuto del Pubblico Ministero europeo (ovvero l'ologramma di un accusatore continentale)*, cit., p. 214.

<sup>324</sup> Precise, in questo senso, le parole di M. CAPPELLETTI, relativamente alle difficoltà nell'integrazione europea: "Per concludere, è innegabile che problemi e preoccupazioni siano giustificati, ma francamente ci sono mai importanti cambiamenti senza problemi e preoccupazioni? E lo *status quo* non è forse esso stesso fonte di gravi problemi e preoccupazioni?" (*Dimensioni della giustizia nelle società contemporanee*, Bologna, Il Mulino, 1994, p. 203).



#### CAPITOLO IV. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.

L'ipotesi di lavoro che ha permeato integralmente la presente tesi consiste nell'analisi, sull'ambito della filosofia politica, del nesso tra la democrazia (nelle sue dimensioni formale e sostanziale) e la tutela dei diritti fondamentali. Sia l'istituzione del Pubblico Ministero, sia il fenomeno della criminalità organizzata sono stati analizzati in considerazione a questo rapporto. Da un lato, il Pubblico Ministero come organo deputato alla tutela dei diritti fondamentali e all'affermazione dei valori democratici. Dall'altro, la criminalità organizzata, caratterizzata come una delle grandi minacce ai diritti fondamentali dei cittadini e, di conseguenza, alle stesse dimensioni della democrazia costituzionale.

In questa maniera, si è avanzata una proposta iniziale consistente in un ripensamento del ruolo che il Pubblico Ministero deve avere nelle odierne democrazie, in modo da rendere possibile al *Parquet* – non come unico, ma certamente come un importante protagonista – un'adeguata tutela dei diritti fondamentali e anche un effettivo e garantistico contrasto al fenomeno della criminalità organizzata, in entrambi i casi nella salvaguardia dei preziosissimi valori democratici. Così, la prima proposta consiste nella precisazione del ruolo che, sul piano della *filosofia politica*, deve essere considerato come essenziale al Pubblico Ministero. Fissato questo ruolo, si è arrivato alla conclusione che non si deve avere la grande e consueta preoccupazione di immettere il Pubblico Ministero nell'ambito del potere giudiziario o del potere esecutivo. Al contrario, si deve concepirlo come una vera *istituzione di garanzia*<sup>1</sup> che, nella precisa formulazione di LUIGI FERRAJOLI, deve “garantire parimenti i diritti fondamentali di tutti” e “accertare e sanzionare gli atti invalidi o illeciti dei titolari dei pubblici poteri, i quali equivalgono agli spazi illegittimi della politica”<sup>2</sup>. In questo contesto, si è arrivato alla conclusione che il tradizionale ruolo del Pubblico Ministero si è allargato, così come il paradigma del costituzionalismo garantista, in tre direzioni: 1) verso un pubblico ministero centrato sulla difesa degli interessi sociali e, dunque, dei diritti fondamentali di natura collettiva o diffusa, tra i quali i diritti fondamentali sociali (all'istruzione, alla

---

<sup>1</sup> Questa è la tesi che è stata sostenuta da L. FERRAJOLI: “La tesi che intendo proporre alla discussione è perciò che queste nuove funzioni consentono oggi, alla riflessione teorica, di prefigurare il pubblico ministero quale istituzione di garanzia di beni, diritti e interessi fondamentali: quale organo pubblico, dunque, investito di un ruolo che si aggiunge alle tradizionali funzioni dell'accusa penale e che anche su questa retroagisce connotandole in senso garantista” (*Per un pubblico ministero come istituzione di garanzia*, in *Questione giustizia*, n. 01, Milano, Franco Angeli, 2012, p. 35).

<sup>2</sup> Cfr. L. FERRAJOLI, *Pincipia juris. Teoria del diritto e della democrazia. 1. Teoria del diritto*, cit., p. 876.

sussistenza, alla salute ecc.), e anche quelli di natura politica, civile e di libertà; 2) verso un pubblico ministero che, nella difesa degli interessi sociali, possa contrastare non solo i poteri pubblici (come la “criminalità del potere”) ma anche i selvaggi poteri privati, vale a dire, l’assolutismo dei poteri economici e imprenditoriali (come per esempio, le grandi industrie che producono danni all’ambiente, ai consumatori ecc.) e i poteri criminali (come per esempio le organizzazioni mafiose); 3) verso l’istituzione di un pubblico ministero, oltre che statale, concepito come istituzione di garanzia a livello transnazionale (come previsto, per esempio, dal Trattato di Roma, che ha istituito una Procura presso la Corte penale internazionale, e anche dal Trattato di Lisbona, con la previsione della creazione della Procura europea). Oltre alla funzione penale transnazionale, e in base ad un auspicato costituzionalismo globale, si è prospettata la possibilità di una futura attuazione transazionale del Pubblico Ministero anche nell’ambito civile, nei casi di violazioni transazionali dei diritti fondamentali di natura diffusa o collettiva<sup>3</sup>.

Dal piano della tutela dei diritti fondamentali e dell’affermazione della democrazia, si è passati al fenomeno della criminalità organizzata, identificato come una delle grandi minacce alla democrazia medesima, in grado di disarticolargli e di metterla a repentaglio. Si sono identificate le caratteristiche della moderna criminalità organizzata e si è evidenziata la sua micidiale predisposizione a rovinare gli elementi sani del tessuto sociale, a corrompere il ceto politico, a condizionare le elezioni e manipolare i rappresentanti eletti<sup>4</sup>. Si è dimostrato come, grazie alla loro pervasività nell’economia legale, dominano una rilevante parte del mercato e ostacolano gli investimenti nell’economia e, in generale, lo sviluppo. E anche come la mimetizzazione imprenditoriale inerente ai clan criminali comporta un grave rischio, perché

---

<sup>3</sup> Sulle violazioni transazionali dei diritti fondamentali di natura diffusa o collettiva, M. TARUFFO sottolinea che “in molti casi queste controversie coinvolgono non solo interessi economici (che pure hanno una rilevanza non trascurabile), ma anche situazioni di altra natura, in cui sono in gioco beni i diritti fondamentali: che dire del lavoro minorile sfruttato da imprese italiane nel Terzo Mondo, o dell’esportazione in altri Paesi di industrie altamente inquinanti, o dello stoccaggio di rifiuti tossici all’estero, o dell’inquinamento su scala mondiale (vedi Chernobil o le varie petrolifere affondate), o della vendita internazionale di prodotti dannosi?” (*Diritti fondamentali, tutela giurisdizionale e alternative*, cit., p.199). E aggiunge: “Di fronte a questi situazioni, ma infinite altre possono essere individuate, la constatazione che si impone è che *non esistono rimedi giurisdizionali efficaci*, anzi: nella maggior parte dei casi *non esiste alcuno strumento di tutela*. Per un verso, infatti, le non molte Corti internazionali esistenti si occupano prevalentemente di altro: ad esempio, la Corte di Giustizia dell’Unione Europea si occupa di interpretazione dei trattati comunitari, e altre corti internazionali si occupano a loro volta di problemi che non interessano. La Corte Europea dei Diritti dell’Uomo agisce sul piano della tutela dei diritti fondamentali, ma con modalità ed entro limiti tali da far ritenere che essa non possa fornire risposte efficaci alle domande che si sono appena formulate” (*ivi*, p. 199).

<sup>4</sup> In questo senso, le precise osservazioni di J.-F. GAYRAUD, “Se grattiamo la superficie elettorale presente nel Sud Italia, in Albania o in Giappone, non troveremo forse inquietanti attori criminali che nell’ombra manipolano i rappresentanti eletti dal popolo, e dunque la democrazia? Le mafie, alla stregua di uno specchio deformante, riassumono ed esprimono una tendenza più generale della storia del mondo, ovvero la sua evoluzione criminale.” (*Divorati dalla mafia. Geopolitica del terrorismo mafioso*, cit. p. 15).

l'enorme mole di capitali disponibili e la loro facciata finanziaria agevolano le attività corruttive.

In questo contesto si arriva all'importante conclusione nel senso che le attività svolte dalle organizzazioni criminali rappresentano altrettante violazioni all'effettività dei diritti fondamentali<sup>5</sup>. Così, sono state analizzate le principali organizzazioni criminali mondiali e anche le attività da esse svolte, in modo da dimostrare la continua trasgressione ai diritti fondamentali (civili, politici, di libertà e sociali) dei cittadini da parte dei clan criminali.

Nella terza parte del lavoro, è stata fatta un'analisi sul ruolo del Pubblico Ministero nel contrasto alla criminalità organizzata, dove si conclude che tale contrasto passa anche attraverso il ruolo extrapenale che *deve essere* affidato al *Parquet*, concernente alla tutela dei diritti fondamentali di natura collettiva o diffusa. Queste funzioni, che fanno ugualmente parte del progetto del costituzionalismo garantista, costituiscono un notevole strumento di contrasto non solo alle attività delle organizzazioni criminali, ma anche alla criminalità politica e alla criminalità economica o dei "colletti bianchi", sia impedendo danni a beni e a diritti fondamentali, sia sanzionando civilmente e amministrativamente gli atti illeciti messi in pratica dai criminali. Si propone anche l'utilizzazione delle *class actions* da parte del Pubblico Ministero come strumento di controllo delle politiche pubbliche e di soddisfazione dei diritti sociali<sup>6</sup>, come i diritti alla salute<sup>7</sup>, alla sussistenza e all'educazione<sup>8</sup>. Si dimostra come questa

---

<sup>5</sup> In questo senso, F. MANTOVANI, *La proclamazione dei diritti umani e la non effettività dei diritti umani (Accanimento contro la vita o cultura della vita?)*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Milano, Giuffrè, anno LI, 2008, p. 42.

<sup>6</sup> In questo senso nella dottrina brasiliana, tra gli altri, G. DE ASSIS RODRIGUES, *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática*, Rio de Janeiro, Forense, 2002, p. 91; R. DE CAMARGO MANCUSO, *A ação civil pública como instrumento de controle judicial das chamdas políticas públicas*, in É. MILARÉ (coordinador), *Ação civil pública. Lei 7.347/85 – 15 anos*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2001, p. 707 s.; P. C. PINHEIRO CARNEIRO, *Ministério Público: conquistas e desafios*, in *revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 3, jan./jun. 1996, p. 165; E. SANTOS DE CARVALHO, *Ação civil pública: instrumento para a implementação de prestações estatais positivas*, in *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 20, jul./dez. 2004, p. 67 s.

<sup>7</sup> Si veda sul tema, nella dottrina brasiliana, tra gli altri, A. J. FERNANDES NETO, *Desafios da Promotoria na saúde coletiva*, in C. CHAVES-L. BARRETO MOREIRA ALVES-N. ROSENVALD (coordinatori), *Temas atuais do Ministério Público. A atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2010, p. 361 s.

<sup>8</sup> Come ben segnala A. P. DE BARCELLOS, con riferimento al diritto all'educazione, "sua previsão constitucional existe exatamente para colocá-lo a salvo da deliberação das maiorias. Imaginar que seu atendimento possa ficar na dependência exclusiva da ação, e dos humores, do Executivo – em equipar sua rede de ensino de maneira conveniente – e do Legislativo – em dispor sobre a concessão de bolsas de estudo em instituições privadas – é tornar sem sentido o próprio Estado de direito constitucional. Ao Judiciário compete tutelar o *consenso mínimo* ou o *mínimo existencial* e isso pelos meios substitutivos que forem necessários e aptos para atingir tal fim. Além da legitimidade individual do titular do direito à educação fundamental, não há dúvida de que o Ministério Público, na esteira do art. 129, III, da Carta de 1988, poderá ajuizar ações civis públicas para a defesa de interesses coletivos e difusos relacionados com o direito em questão." (*Educação, Constituição, democracia e*

funzione di promozione dei diritti sociali porta una contribuzione, seppur indirettamente, al combattimento alla criminalità organizzata, proprio perché una delle principali armi contro le attività dei clan criminali consiste nell'attuazione di serie politiche sociali in grado di garantire l'effettività dei diritti fondamentali<sup>9</sup>.

Ancora con riguardo al contrasto alla criminalità organizzata si è arrivato alla conclusione che senza un convinto collegamento con i valori democratici del paradigma garantista, il diritto e il processo penale rischiano di diventare mezzi di prosecuzione della guerra a una “perenne emergenza”, e non, come dovrebbero essere, auspicabili strumenti di diminuzione dei conflitti e delle violenze. Infatti, in uno Stato democratico di diritto, qualsiasi contrasto alla criminalità deve cercare il giusto equilibrio tra la protezione delle libertà individuali degli imputati riguardanti il diritto e il processo penale e la necessità che essi possano, oltre a minimizzare le violenze, tutelare la sicurezza dei cittadini. Solo in questa maniera l'ordinamento giuridico sarà in grado di garantire la collettività contra i rischi che sulla giustizia dei tribunali non prevalga la “giustizia delle caverne”, ossia, il ritorno all'istinto di vendetta delle tribù<sup>10</sup>.

Nello Stato costituzionale di diritto, l'utilizzazione degli apparati repressivi illiberali non verrà mai giustificato. Neppure con l'avvenimento di stragi o di gravi minacce ai cittadini o agli uomini delle istituzioni, fatti che non giustificano l'esclusione delle democratiche e garantistiche regole del giusto processo<sup>11</sup>. Altrimenti, se lo Stato consente l'uso degli stessi

---

*recursos públicos*, in *Revista de direito da Associação dos Procuradores do novo Estado do Rio de Janeiro*, vol. XII, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2003, p. 55).

<sup>9</sup> Come ha osservato L. FERRAJOLI, “tutte le forme di criminalità subalterna che si sviluppano all'ombra dei diversi tipi di criminalità organizzata richiedono l'attuazione di politiche sociali, ben prima e ben più che di politiche penali.” (*Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Volume II (*Teoria della democrazia*), cit., p. 366). Anche E. MAURO-G. ZAGREBELSKY, fanno riferimento alla necessità di politiche pubbliche “affinché i cittadini abbiano servizi giudiziari più efficienti e lo Stato possa difendersi meglio della criminalità organizzata che, dappertutto nel mondo, è all'attacco per infiltrarsi e impadronirsi degli Stati.” (*La felicità della democrazia. Un dialogo*, Roma-Bari, Laterza, 2011, p. 220).

<sup>10</sup> Cfr. G. TRANCHINA, *Tutela della collettività e garanzie individuali: perenne ambiguità del processo penale*, in *Studi in ricordo di Giandomenico Pisapia*, Volume secondo, Milano, Giuffrè, 2000, p. 752.

<sup>11</sup> In questo senso, F. STELLA: “Punto di riferimento obbligato della giurisprudenza israeliana à la massima – enunciata dal Presidente della Corte Suprema, Aharon Barak, in relazione ad un caso di interrogatorio violento di un sospetto terrorista, e ripetuta in sentenze relative ad altri casi – secondo la quale la tortura deve essere dichiarata non conforme alla legge anche se, con essa, si possono salvare vite umane, evitando imminenti azioni terroristiche: “siamo consapevoli – dicono i giudici della Corte Suprema israeliana – che questa decisione non renderà più facile affrontare la realtà del terrorismo. Ma questo è il destino della democrazia, perché non tutti i mezzi sono accettabili e non tutti i metodi impiegati dai suoi nemici sono utilizzabili. Talvolta, una democrazia deve lottare con una mano legata dietro la schiena; ciononostante, ha a sua disposizione una mano posta più in alto. Preservare il ruolo della legge e riconoscere le libertà individuali costituisce una componente importante per la definizione di sicurezza in una democrazia. In definitiva, si tratta di una componente che rafforza il suo spirito e questa forza le permette di superare le difficoltà.” (*I diritti fondamentali nei periodi di crisi, di guerra e di*

riprovevoli metodi praticati dai clan criminali, come la violenza, la tortura, l'omertà e l'abuso processuale, lo Stato medesimo si ribasserà al livello delle organizzazioni criminali o, peggio ancora, alzerà i clan criminali all'altezza delle istituzioni statali<sup>12</sup>.

Ancora nella terza parte del lavoro si è cercato di individuare, *de lege ferenda* e già *de lege lata*, gli appositi mezzi processuali e sostanziali più conformi alle tradizioni degli Stati democratici di diritto e alle garanzie dei cittadini, in modo da rendere possibile al Pubblico Ministero – e anche alle altre istituzioni di garanzie – un adeguato contrasto ai clan criminali. Questo, però, senza rinunciare al compito di tutelare adeguatamente gli interessi della collettività, in modo da rendere effettivo, oltre che garantista, il contrasto alle distinte organizzazioni criminali<sup>13</sup>. Infatti, ogni legislatore deve fare i conti con i suoi mezzi, le sue risorse, il tipo di criminalità che affligge il suo territorio e le sue tradizioni. Non si deve dimenticare, però, che il Pubblico Ministero, oltre agli strumenti che devono essere predisposti alla realizzazione del suo compito, deve cercare anche una chiave di lettura interpretativa, cioè un punto di vista esterno integrato da spunti culturali e interdisciplinari aggiornati, con lo scopo di favorire sia l'effettività sia l'aspetto garantista del contrasto alla criminalità organizzata<sup>14</sup>.

Nell'ultima parte del lavoro, sono stati analizzati alcuni congegni operanti, soprattutto, sul piano dei mezzi di ricerca della prova, delle misure cautelari, del patrimonio dei membri dei clan criminali e anche della propria struttura e organizzazione del Pubblico Ministero, anche a livello transnazionale. L'obiettivo è stato quello di verificare come e in quale misura questi strumenti contribuiscono alla diminuzione del divario tra normatività ed effettività con riguardo al contrasto alla criminalità organizzata e alla tutela dei diritti fondamentali.

---

*terrorismo: il modello Barak*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Milano, Giuffrè, anno XLVIII, 2005, p. 942).

<sup>12</sup> Afferma in questo senso, A. SILVA DIAS: “O diabo a que JAKOBS se refere vive no meio de nós e, se o combatemos com s métodos dele, acabamos por lhe vender a alma, quando não por nos colocarmos também sob mira. [...] Para não minar os seus próprios alicerces, o Estado de Direito deve manter-se fiel ao seu ideário estribando medidas severas contra o crime organizado num equilíbrio reflexivo entre garantias e eficácia.” (*Os criminosos são pessoas? Eficácia e garantias no combate ao crime organizado*, in M. FERREIRA MONTE-M. C. CALHEIROS-F. CONDE MONTEIRO-F. NOVERSA LOUREIRO (coordenação), *Que futuro para o direito processual penal?*, Coimbra, Coimbra Editora, 2009, p. 708).

<sup>13</sup> Come afferma A. SCARANCA FERNANDES, “será eficiente o processo que, em tempo razoável, permitir atingir-se um resultado justo, seja possibilitando aos órgãos da persecução penal agir para fazer atuar o direito punitivo, seja assegurando ao acusado as garantias do processo legal.” (*O equilíbrio entre a eficiência e o garantismo e o crime organizado*, cit., p. 229). Nello stesso senso, P. MOROSINI, *Le mafie, le leggi, i giudici*, cit., p. 248.

<sup>14</sup> Sul tema, sottolinea con precisione S. ALEO che “non sembra ragionevole la considerazione in termini di contrapposizione delle ragioni ovvero esigenze di funzionalità del sistema della repressione e di quelle di garanzia dei cittadini in confronto alle attività di repressione e amministrazione della giustizia. Un sistema-justizia può essere considerato efficace in quanto vengano realizzate entrambe quelle ragioni ovvero esigenze al più alto livello possibile.” (*Sistema penale e criminalità organizzata. Le figure delittuose associative*, cit., p. XI).

## BIBLIOGRAFIA\*

### A

ADAM, R. - TIZZANO, A., *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, seconda edizione, Torino, Giappichelli, 2010.

AIDA SILVA, C., *Justiça em jogo: novas facetas da atuação dos Promotores de justiça*, São paulo, Edusp-Fapesp, 2001.

ALBANO, A. *I poteri istruttori del giudice penale*, Padova, CEDAM, 2003.

ALBRECHT, H. - J., *Vigilância das telecomunicações. Análise teórica e empírica da sua implementação e efeitos*, trad. portoghese di Inês Fernandes Godinho, in M. FERREIRA MONTE-M. C. CALHEIROS-F. CONDE MONTEIRO-F. NOVERSA LOUREIRO (coordinazione), *Que futuro para o direito processual penal?*, Coimbra, Coimbra Editora, 2009.

ALCARAZ MONDRAGÓN, E., *Derechos humanos y la función constitucional del Ministerio Público*, disponibile on line: <http://www.juridicas.unam.mx/sisjur/penal/pdf/11-580s.pdf>.

ALEO, S., *Sistema penale e criminalità organizzata. Le figure delittuose associative*, terza edizione, Milano, Giuffrè, 2009.

ALESSI, G., *Il processo penale. Profilo storico*, seconda edizione, Roma-Bari, Laterza, 2009.

ALESSI, R., *Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano*, Milano, Giuffrè, 1953.

ALLEGRETTI, U., *Diritti e Stato nella mondializzazione*, seconda edizione, Troina, Città Aperta, 2002.

ALLEGREZZA, S., *Pubblico Ministero europeo e azione penale: stato dell'arte e prospettive di sviluppo*, in COPPETTA, M. G. (a cura di), *Profili del processo penale nella Costituzione europea*, Torino, Giappichelli, 2005.

ALIX, J., *Quels visages pour le Parquet en France?*, in LAZERGES, C. (sous la direction de), *Figures du parquet*, Paris, PUF, 2006.

ALMEIDA FERRO, A. L., *Crime organizado e organizações criminosas mundiais*, Curitiba, Juruá, 2009.

ALPA, G., *L'art. 140 bis del codice del consumo nella prospettiva del diritto privato. Prime note*, in V. VIGORITI-G. CONTE (a cura di), *Futura, giustizia, azione collettiva, mediazione*, Torino, Giappichelli, 2010.

ALONSO GOMES, D., *A (in)devida restrição dos direitos individuais feita pelo Magistrado sem rosto*, in *Boletim IBCCRIM*, n. 126, 2003.

\_\_\_\_\_. *Política criminal brasileira e o papel do Ministério Público*, in *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 36, Rio de Janeiro, abr./jun. 2010.

---

\* I siti Internet indicati in bibliografia intendono visitati nel mese di aprile 2013.

AMADORE, N., *La zona grigia. Professionisti al servizio della mafia*, Palermo, La Zisa, 2007.

AMATO, A., *L'impero della cocaina. Dalla Colombia all'Italia fino agli Stati Uniti: viaggio in presa diretta nel traffico dell'oro bianco*, Roma, New Compton, 2011.

AMBOS, K., *Tatherrschaft durch Willensherrschaft kraft organisatorischer Machtapparate. Eine kritische Bestandsaufnahme und weiterführende Ansätze*, in *Goltdammer's Archiv für Strafrecht*, Heidelberg, R. v. Decker, 1998.

AMBOS, K.-WOISCHNIK, J., *Las reformas procesales penales en América latina*, in MAIER, J. B. J.-AMBOS, K.- WOISCHNIK, J. (coordinadores), *Las reformas procesales penales en América latina*, Buenos Aires, Ad Hoc-Konrad Adeneur Stiftung-Instituto Max Planck, 2000.

AMENDOLA, A., *La lotta al traffico illecito di stupefacenti attraverso l'armonizzazione delle norme penali degli Stati membri dell'Unione europea*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, n. 02, anno XLVII, Milano-Napoli, Scientifica, 2008.

AMODIO, E., *Il ripudio del giudice investigatore ereditato del sistema francese*, in *Processo penale, diritto europeo e common law. Dal rito inquisitorio al giusto processo*, Milano, Giuffrè, 2003.

\_\_\_\_\_. *Maxiprocessi e «pentiti» nell'esperienza continentale e nel sistema di common law*, in *Processo penale, diritto europeo e common law. Dal rito inquisitorio al giusto processo*, Milano, Giuffrè, 2003.

\_\_\_\_\_. *Mille e una toga. Il penalista tra cronaca e favola*, Milano, Giuffrè, 2010.

\_\_\_\_\_. *Ragionevole durata del processo penale, abuse of process e nuove esigenze di tutela dell'imputato*, in *Processo penale, diritto europeo e common law. Dal rito inquisitorio al giusto processo*, Milano, Giuffrè, 2003.

ANDRIGO, M.-ROZZA, L., *Le radici della 'ndrangheta*, Roma, Nutrimenti, 2011.

ANGHELESCU, A.-ARTENE, A., *Mafia statală: de la transporturi speciale la rețele de contrabandă*, București, Editura Ziua, 2002.

ANSELMO, M., *L'impero del calcestruzzo in Terra di Lavoro: le trame dell'economia criminale del clan dei casalesi*, in GRIBAUDI, G. (a cura di), *Traffici criminali. Camorra, mafie e reti internazionali dell'illegalità*, Torino, Bollati Boringhieri, 2009.

APONTE, A., *Derecho penal del enemigo o derecho penal del ciudadano? Günter Jakobs y las tensiones de un derecho penal de la enemistad*, Bogotá, Temis, 2005.

\_\_\_\_\_. *Derecho penal y lucha antiterrorista en Colombia: ¿una historia fallida?*, in DE ALMEIDA TOLEDO, O. A. - SANT'ANA LANFREDI, L. G.- DE SOUZA, L. A. - NASCIMENTO SILVA, L., (coordenadores), *Repressão penal e crime organizado. Os novos rumos da política criminal após o 11 de setembro*, São Paulo, Quartier Latin, 2009.

APRILE, E., *Diritto processuale penale europeo e internazionale*, Padova, CEDAM, 2007.

ARAÚJO DE SOUZA, A., *A evolução dos sistemas processuais penais e o exercício abusivo do direito de ação penal*, in *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 25, Rio de Janeiro, jan./jun. 2007.

\_\_\_\_\_. *A possibilidade de o Ministério Público praticar atos investigatórios preparatórios à ação penal: uma moderna tendência processual*, in DALLA, H. (coordenador), *Temas contemporâneos de direito processual - Segunda série*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2006.

\_\_\_\_\_. *A transação penal brasileira (art. 76 da Lei nº 9.099/95): seu delineamento legislativo e sua inserção no contexto das resoluções alternativas de litígios em matéria penal*, in *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 23, Rio de Janeiro, jan./jun. 2006.

\_\_\_\_\_. *O abuso do direito no processo penal*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2007.

\_\_\_\_\_. *O Ministério Público, a ação civil pública e a possibilidade, nesta sede, de controle incidental de constitucionalidade: uma trilogia democrática*, in *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 15, Rio de Janeiro, jan./jun. 2002.

\_\_\_\_\_. *O Promotor de Justiça investigador e a teoria das provas ilícitas*, in *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 17, Rio de Janeiro, jan./jun. 2003.

ARLACCHI, P., *Addio Cosa nostra. I segreti della mafia nella confessione di Tommaso Buscetta*, quarta edizione, Milano, Bur, 2000.

\_\_\_\_\_. *Gli uomini del disonore. La mafia siciliana nella vita del grande pentito Antonino Calderone*, Milano, Il Saggiatore, 2010.

\_\_\_\_\_. *La mafia imprenditrice. Dalla Calabria al centro dell'inferno*, Milano, Il Saggiatore, 2010.

\_\_\_\_\_. *L'inganno e la paura. Il mito del caos globale*, Milano, Il Saggiatore, 2009.

\_\_\_\_\_. *Perché non c'è la mafia in Sardegna. Le radici di una anarchia ordinata*, Cagliari, AM&D, 2007.

\_\_\_\_\_. *Schiavi. Il nuovo traffico di esseri umani*, Milano, Rizzoli, 1999.

ARMAO, F., *Il sistema mafia. Dall'economia-mondo al dominio locale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000.

\_\_\_\_\_. *La rivincita dei «robber barons»: la criminalità organizzata come sfida alla democrazia*, in A. DINO (a cura di), *Criminalità dei potenti e metodo mafioso*, Milano, Mimesis, 2009.

ARMENTA DEU, T., *Principio acusatorio y derecho penal*, Barcelona, Bosch, 1995.

ARMONE, G. M., *La corruzione nel settore privato*, in AA.VV., *Diritto penale europeo e ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 2006.

ARROYO ZAPATERO, L.- NIETO MARTÍN, A., *La protección de los intereses financieros de la EU: una nueva vuelta de tuerca*, in ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, L. - MÉNDEZ RODRÍGUEZ, C.- DIEGO



DÍAZ-SANTOS, M. R. (coordinadoras), *El derecho penal ante la globalización*, Madrid, Colex, 2002.

ARRUDA ALVIM WAMBIER, T., *Appunti sulle azioni collettive in Brasile: presente e futuro*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, Milano, Giuffrè, giugno 2010.

ASMUNDO, A., *Indicatori e costi della criminalità mafiosa*, in SCIARRONE, R. (a cura di), *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Roma, Donzelli, 2011.

ASSAGRA DE ALMEIDA, G., *O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social*, in CHAVES, C. - BARRETO MOREIRA ALVES, L. - ROSENVALD, N. (coordenadores), *Temas atuais do Ministério Público. A atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição federal*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2010.

AUBRY, G., *Organisations criminelles et structures répressives: panorama français*, in *Cahiers de la sécurité* n° 7 (Les organisations criminelles), Paris, INHES, janvier-mars 2009.

AUDA, G., *Le crime organisé, une perception variable, un concept polémique*, in *Cahiers de la sécurité* n° 7 (Les organisations criminelles), Paris, INHES, janvier-mars 2009.

AYALA, G., *Chi ha paura muore ogni giorno. I miei anni con Falcone e Borsellino*, Milano, Mondadori, 2008.

## B

BACIGALUPO, E., *Politische Korruption und Strafverfahren*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 111. Band, Berlin-New York, De Gruyter, 1999.

BACIGALUPO, E. - SILVA CASTAÑO, M.L., *Breves consideraciones sobre el libro verde desde la perspectiva española*, in *Un derecho penal para Europa. Corpus Juris 2000: un modelo para la protección penal de bienes jurídicos comunitarios*, Cuadernos Luís Jiménez de Asúa, n. 18, Madrid, Dykinson, 2004.

BADER, K. S., *Soziologie der deutschen Nachkriegskriminalität*, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1949.

BADOLATI, A., *I segreti dei boss. Il racconto continua*, Cosenza, Klipper, 2008.

BADOLATI, A.- PASTORE, G., *Banditi e schiave. 'Ndrine, albanesi e il codice Kanun*, Cosenza, Pellegrini, 2009.

BALAGUER CALLEJÓN, F., *Un jurista universal nacido en Europa. Entrevista a Peter Häberle*, in *Revista de derecho constitucional europeo*, número 13, año 7, enero-junio 2010, disponible on line sul sito: <http://www.ugr.es/~redce/REDCE13/articulos/12Entrevista.htm>.

BALDASSARE, A., *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2002.

BALES, K., *I nuovi schiavi. La merce umana nell'economia globale*, terza edizione, trad. italiana di Maria Nadotti, Milano, Feltrinelli, 2004.

BALESTRIERI, D. - GIRALDI, C., *Introduzione allo studio del diritto penale irlandese. I principi*, Padova, CEDAM, 2000.

BALSAMO, A., *Presente e futuro nelle attività di contrasto al crimine dei colletti bianchi: i segnali di cambiamento, tra luci e ombre*, in DINO, A. (a cura di), *Criminalità dei potenti e metodo mafioso*, Milano, Mimesis, 2009.

BALSAMO, A. - CONTRAFATTO, V. - NICASTRO, G., *Le misure patrimoniali contro la criminalità organizzata*, Milano, Giuffrè, 2010.

BALSAMO, W. - CARPOZI JR.G., *The Mafia. The first 100 years*, London, Virgin Books, 2009.

Dan P. BANCIU, D. P.- RĂDULESCU, S.M., *Corupția și crima organizată în România: evaluări sociologice*, București, Continent XXI, 1994.

BARBAGALLO, F., *Il potere della Camorra (1973-1998)*, Torino, Einaudi, 1999.

\_\_\_\_\_. *Storia della Camorra*, Roma-Bari, Laterza, 2010.

BARBE, E., *L'attuazione della decisione-quadro negli altri paesi dell'Unione europea*, in CHIVARIO, M. - DE FRANCESCO, G. - MANZIONE, D. - MARZADURI, E. (a cura di), *Il mandato di arresto europeo*, Torino, Utet, 2006.

BARBOSA MOREIRA, J. C., *A proteção jurídica dos interesses coletivos*, in *Temas de direito processual (Terceira série)*, São Paulo, Saraiva, 1984.

BARGIS, M., *Il Pubblico Ministero nella prospettiva di un ordinamento europeo*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Milano, Giuffrè, luglio-settembre 2004.

\_\_\_\_\_. *Studi di diritto processuale penale I. "Giusto processo" italiano e Corpus juris europeo*, Torino, Giappichelli, 2002.

BARROCU,G., *Le indagini sotto copertura*, Napoli, Jovene, 2011.

BASTOS ARANTES, R., *Ministério Público e política no Brasil*, São Paulo, Fapesp-Educ, 2002.

BATLOUNI MENDRONI, M., *Curso de investigação criminal*, São Paulo, Juarez de Oliveira, 2002.

BATISTA BARROSO, L. R., *Políticas públicas e evidências científicas como instrumentos de combate ao crime organizado*, in MESSA, A. F. - GUIMARÃES CARNEIRO, J. R. (coordinatori), *Crime organizado*, São Paulo, Saraiva, 2012.

BATTISTA, M., *Ministero Pubblico (materia civile)*, in *Il Digesto italiano*, Volume XV, parte seconda, Torino, UTET, 1904-1911.

BAUER, A., *La globalisation du crime*, in *Pouvoirs-Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n. 132, Paris, Seuil, 2010.

BAUER, A. - PEREZ, E., *L'Amérique, la violence, le crime. Les réalités et les mythes*, 2<sup>e</sup> édition, Paris, PUF, 2000.

- BAUMAN, Z., *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, trad. italiana di Oliviero Pesce, Roma-Bari, Laterza, 2010.
- BAZZOCCHI, V., *Il mandato d'arresto europeo e le Corti supreme nazionali*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 03/07, anno XII, Milano, Giuffrè, 2007.
- BEATRICE, F., *La camorra imprenditrice*, in GRIBAUDI, G. (a cura di), *Traffici criminali. Camorra, mafie e reti internazionali dell'illegalità*, Torino, Bollati Boringhieri, 2009.
- BEAUME, J., *Le parquet : après trois décennies, la nécessité d'un nouvel équilibre*, in COUR DE CASSATION (sous l'égide de), *Quel avenir pour le Ministère Public?*, Paris, Dalloz, 2008.
- BECCARIA, C., *Dei delitti e delle pene* [1764], a cura di BURGIO, A., sedicesima edizione, Milano, Feltrinelli, 2010.
- BECOT, J., *De l'organisation de la justice répressive aux principales époques historiques*, Paris, Auguste Durand, 1860.
- BECUCCI, S., *La criminalità organizzata di origine straniera in Italia. Una proposta di analisi secondo la prospettiva transnazionalista*, in FIANDACA, G. - VISCONTI, C., (a cura di), *Scenari di mafia. Orizzonte criminologico e innovazioni normative*, Torino, Giappichelli, 2010.
- BEHAN, T., *Il libro che la camorra non ti farebbe mai leggere. Ritratto di un Paese in ostaggio della criminalità organizzata*, Roma, Newton Compton, 2009.
- BEITH, M., *The last narco. Hunting El Chapo, the world's most wanted drug lord*, London, Penguin Books, 2010.
- BELL, E., *A European DPP to prosecute Euro-Fraud?*, in *The Criminal Law Review*, London, Sweet & Maxwell, march 2000.
- BELLO, E., *Perspectivas para o direito penal e para um Ministério Público republicano*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2007.
- BENETI, S. A., *Execução penal*, São Paulo, Saraiva, 1996.
- BENTHAM, J., *Oeuvres de J. Bentham. Traités de législation civile et pénale. Tactique des Assemblées Législatives* (par Ét. Dumon), Tome Premier, Bruxelles, Louis Hauman et Compagnie, 1829.
- BENTLEY, A. F., *The process of Government. A Study of social pressures* [1908], *Il processo di governo. Uno studio delle pressioni sociali*, trad. italiana di Giuseppe Buttà, Milano, 1983.
- BERDAN, F.F., *Crime and control in Aztec society*, in Keith HOPWOOD (edited by), *Organised crime in antiquity*, Oxford, The classical press of Wales, 2009.
- BERNALDO DE QUIRÓS, C. - ARDILA, L., *El bandolerismo en España y en México*, México, Editorial Jurídica Mexicana, 1959.
- BERNARDI, A., *L'armonizzazione delle sanzioni in Europa: linee ricostruttive*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Milano, Giuffrè, anno LI, 2008.

\_\_\_\_\_. *Sull'opportunità di una armonizzazione europea delle scelte sanzionatorie nazionali*, in L. FOFFANI (a cura di), *Diritto penale comparato, europeo e internazionale: prospettive per il XXI secolo*, Milano, Giuffrè, 2006.

\_\_\_\_\_. *Strategie per l'armonizzazione dei sistemi penali europei*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, vol. 15, Padova, CEDAM, 2002.

BERNASCONI, A., *Diritto al contraddittorio e requisiti della prova nei processi di criminalità organizzata*, in KOSTORIS, R. E. (a cura di), *Il giusto processo tra contraddittorio e diritto al silenzio*, Torino, Giappichelli, 2002.

\_\_\_\_\_. *L'emergenza diviene norma: un ambito e discutibile traguardo per il regime ex art. 41-bis comma 2 Ord. Penit.*, in Giuseppe DI CHIARA (a cura di), *Il processo penale tra politiche di sicurezza e nuovi garantismi*, Torino, Giappichelli, 2003.

BERNITZ, U., *La protection des consommateurs en Suède e dans les pays nordiques*, in *Revue internationale de droit comparé*, n. 26, 1974.

BERTOLINO, P. J., *El juez de garantías en el Código procesal penal de la provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires, Depalma, 2000.

BETANCOURT, D. -ECHEVERRY, *Tendencias de las mafias colombianas de la cocaína y la amapola*, in *Nueva sociedad*, n° 128, novembre-diciembre 1993, disponibile on line sul sito Internet [http://www.nuso.org/upload/articulos/2288\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2288_1.pdf).

BEVILACQUA, P., *Miseria dello sviluppo*, Roma-Bari, Laterza, 2009.

BIANCONI, G., *Ragazzi di malavita. Fatti e misfatti della banda della Magliana*, 6ª edizione, Milano, Baldini Castoldi Dalai, 2006.

BIAVATI, P., *Le prospettive dell'azione collettiva risarcitoria nel diritto dell'Unione europea*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, Milano, Giuffrè, 2008.

BINENBOJM, G., *Direitos humanos e justiça social: as idéias de liberdade e igualdade no final do século XX*, in *Revista de direito da Associação dos procuradores do novo Estado do Rio de Janeiro*, vol. XII, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2003.

BISIOU, Y., *Enquête proactive et lutte contre la criminalité organisée en France*, in CESONI, M. L., (sous la direction de), *Nouvelles méthodes de lutte contre la criminalité: La normalisation de l'exception. Étude de droit comparé (Belgique, États-Unis, Italie, Pays-Bas, Allemagne, France)*, Bruxelles, Bruylant-Paris, LGDJ, 2007.

\_\_\_\_\_. *Le concept de crime organisé en France*, in Maria Luisa CESONI (sous la direction de), *Criminalité organisée: des représentations sociales aux définitios juridiques*, Paris-LGDJ, Genève, Georg – Bruxelles, Bruylant, 2004.

BIZZARRI, S. - FERRARA, C. - PETRILLO, E. R. - TACCONI, M., *Narconomics*, Roma, Lantana, 2010.

BLANCO CORDERO, I., *El delito de blanqueo de capitales*, 2ª ed., Navarra, Aranzadi, 2002.

BLANCO VALDÉS, R. L., *Il valore della Costituzione. Separazione dei poteri, supremazia della legge e controllo di costituzionalità alle origini dello Stato liberale*, trad. italiana di Antonella Salerno, Padova, CEDAM, 1997.

BLANDANO, P., *Cittadini si diventa. Il ruolo della scuola in territori "a rischio"*, in DINO, A. (a cura di), *Poteri criminali e crisi della democrazia*, Milano, Mimesis, 2011.

BOBBIO, N., *Democrazia*, in Norberto BOBBIO-Nicola MATTEUCCI (a cura di), Torino, Utet, 1976.

\_\_\_\_\_. *Il futuro della democrazia*, terza edizione, Torino, Einaudi, 1995.

\_\_\_\_\_. *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1997.

\_\_\_\_\_. *Stato, governo, società. Frammenti di un dizionario politico*, seconda edizione, Torino, Einaudi, 1995.

\_\_\_\_\_. *Teoria generale della politica* (a cura di Michelangelo Bovero), Torino, Einaudi, 1999.

BOLZONI, A., *FAQ Mafia*, Milano, Bompiani, 2010.

\_\_\_\_\_. *Il beni dei boss non rendono nulla. Ecco la Waterloo delle confische*, disponibile on line sul sito Internet [http://inchieste.repubblica.it/it/repubblica/rep-it/inchiesta-italiana/2012/12/27/news/il\\_crack\\_delle\\_confische-49528373/](http://inchieste.repubblica.it/it/repubblica/rep-it/inchiesta-italiana/2012/12/27/news/il_crack_delle_confische-49528373/)

BONANATE, L., *Internazionalizzare la democrazia dei diritti umani*, in Ermanno VITALE (a cura di), *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, terza edizione, Roma-Bari, Laterza, 2008.

BONETTO, L. M., *La suspensión del juicio a prueba*, Cordoba, Marcos Lerner, 1998.

BONINI, S., *Lotta alla criminalità organizzata e terroristica, garanzia dell'individuo, garanzia della collettività: riflessioni schematiche*, in *Cassazione penale*, Milano, Giuffrè, maggio 2009.

BORSELLINO, P., *Oltre il muro dell'omertà. Scritti su verità, giustizia e impegno civile*, Milano, BUR, 2011.

BORTOLOTTO, G., *Ministero Pubblico (materia penale)*, in *Il Digesto italiano*, Volume XV, parte seconda, Torino, UTET, 1904-1911.

BOTTA, F., *Legittimazione, interesse ed incapacità all'accusa nei pubblica iudicia*, Cagliari, Edizioni AV, 1996.

BOVENKERK, F. - YEŞİLGÖZ, Y., *The Turkish mafia. The story of heroin godfathers*, Preston, Milo Bookes, 2007.

BOVERO, M., *Democrazia al crepuscolo?*, in BOVERO, M. - PAZÉ, V. (a cura di), *La democrazia in nove lezioni*, Roma-Bari, Laterza, 2010.

\_\_\_\_\_. *Diritti e democrazia costituzionale*, in Ermanno VITALE (a cura di), *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, terza edizione, Roma-Bari, Laterza, 2008.

\_\_\_\_\_. *Tutela sovranazionale dei diritti fondamentali e cittadinanza*, in Tecla MAZZARESE (a cura di), *Neocostituzionalismo e tutela (sovra)nazionale dei diritti fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2002.

Sergio BONINI, *Lotta alla criminalità organizzata e terroristica, garanzia dell'individuo, garanzia della collettività: riflessioni schematiche*, in Cassazione penale, Milano, Giuffrè, maggio 2009.

BRANCACCIO, A., *Giustizia e democrazia*, in *Cassazione penale*, 1990.

BRANCACCIO, L., *Guerre di camorra: i clan napoletani tra faide e scissioni*, in GRIBAUDI, G. (a cura di), *Traffici criminali. Camorra, mafie e reti internazionali dell'illegalità*, Torino, Bollati Boringhieri, 2009.

BRAUM, S., *Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung. Historische Grundlagen und Perspektiven europäischer Strafrechtsentwicklung*, in *Goldammer's Archiv für Strafrecht*, Heidelberg, R. v. Decker, 2005.

BRIOSCHI, C. A., *Il malaffare. Breve storia della corruzione*, Milano, Longanesi, 2010.

BRITO FILOMENO, J. G., *Ação civil pública consumerista*, in Édís MILARÉ (coordinador), *Ação civil pública. Lei 7.347/85 – 15 anos*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2001.

BROMBACHER, D., *Nicht nur ein Problem innerer Sicherheit. Konsequenzen der organisierten Kriminalität für das international System*, in *Internationale Politik*, Nr. 6, November/Dezember 2010.

BRUZZONE, G. A., *Fiscales y política criminal. Una aproximación al proceso de selección de los delitos que llegarán al juicio oral*, in AA.VV., *El Ministerio Público en el proceso penal*, reimpressione, Buenos Aires, Ad Hoc, 2000.

BRYCE, J., *Costituzioni flessibili e rigide* (trad. italiana di Raffaell Niro), Milano, Giuffrè, 1998.

BURKHARDT, L., *Das Volk als Richter. Politische Prozesse in Athen im 4. Jahrhundert v. Chr.*, in MANTHE, U. - VON UNGERN-STERBERG, J. (Herausgeber), *Große Prozesse der römischen Antike*, München, C.H. Beck, 1997.

BURLE FILHO, J. E., *Ação civil pública. Instrumento de educação democrática*, in Édís MILARÉ (coordinador), *Ação civil pública. Lei 7.347/1985 – 15 anos*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2001.

BUSCH, D. - TEICHMAN, H., *Das neue Geldwäscherecht*, Baden-Baden, Nomos, 2003.

BUSS, S., *Staatsanwaltschaft und Crown Prosecution Service. Ein Vergleich der Anklagebehörden in Deutschland und England im Hinblick auf die Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft*, Baden-Baden, Nomos, 2010.

BUZZELLI, S., *Il mandato d'arresto europeo e le garanzie costituzionali sul piano processuale*, in Marta BARGIS-Eugenio SELVAGGI (a cura di), *Mandato d'arresto europeo. Dall'estradizione alle procedure di consegna*, Torino, Giappichelli, 2005.

## C

CABRERA ACEVEDO, L., *La legitimación para actuar en juicio de las asociaciones privadas en México especialmente en materia ambiental*, in GIDI, A. - FERRER MAC-GREGOR, E., (coordinadores), *La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos. Hacia un Código modelo para Iberoamérica*, México, Porrúa-Instituto Iberoamericano de derecho procesal, 2003.

CADOPPI, A. - MCCALL SMITH, A., *Introduzione allo studio del diritto penale scozzese*, Padova, CEDAM, 1995.

CAFARI PANICO, R., *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel Trattato di Lisbona*, in Maria Caterina BARUFFI (a cura di), *L'evoluzione del sistema comunitario a 50 anni della sua istituzione*, Padova, CEDAM, 2008.

CÁFFARO, L. C., *O Ministério Público e o crime organizado*, in *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 1, jan./jun. 1995.

CAGGIANO, G., *L'evoluzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia nella prospettiva di un'Unione basata sul diritto*, in *Studi sull'integrazione europea*, numero 2, anno II, Bari, Cacucci, 2007.

\_\_\_\_\_. *Le nuove politiche dei controlli alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione nello spazio unificato di libertà, sicurezza e giustizia*, in *Studi sull'integrazione europea*, numero 1, anno III, Bari, Cacucci, 2008.

CAIANIELLO, M., *La custodia cautelare all'estero*, in BARGIS, M. - SELVAGGI, E. (a cura di), *Mandato d'arresto europeo. Dall'estradizione alle procedure di consegna*, Torino, Giappichelli, 2005.

\_\_\_\_\_. *Poteri dei privati nell'esercizio dell'azione penale*, Torino, Giappichelli, 2003.

CALAMANDREI, P., *Instituciones de derecho procesal civil*, Vol. II, trad. spagnola di Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, Librería El Foro, 1996.

CALESINI, G., *European police law handbook*, Roma, Laurus Robuffo, 2007.

CALMON DE PASSOS, J. J., *Intervenção do Ministério Público nas causas a que se refere o art. 82, III, do Código de processo civil*, in *Revista Forense*, Vol. 268, Rio de Janeiro, 1979.

CALVANI, S. - ALBERTAZZI, M., *Saccheggio mondiale. Le nuove "Pagine Gialle" del crimine globale*, Cantalupa, Effatà, 2011.

CALVANO, R., *Mandato d'arresto e problemi costituzionali in relazione alla giurisdizione della Corte di giustizia ai sensi dell'art. 35 TUE*, in CALVANO, R. (a cura di), *Legalità costituzionale e mandato d'arresto europeo*, Napoli, Jovene, 2007.

CALVANI, S. - MELIS, M., *Gli schiavi parlano e i padroni confermano*, Lecce, Piero Manni, 1999.

CALVARUSO, C., *La cultura giovanile*, in OCCHIOGROSSO, F. (a cura di), *Ragazzi della mafia. Storie di criminalità e contesti minorili, voci dal carcere, le reazioni e i sentimenti, i ruoli e le proposte*, Milano Franco Angeli, 1993.

CANCIO MELIÁ, M., *Feind„strafrecht“?*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 117. Band, Berlin, De Gruyter, 2005.

CANTONE, R., *I Casalesi. Nascita e evoluzione*, in CICONTE, E. - FORGIONE, F. - SALES, I. (a cura di), *Atlante delle mafie. Storia, economia, società, cultura*, Volume primo, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012.

CANTONE, R. - DI FEO, G., *I Gattopardi. Uomini d'onore e colletti bianchi: la metamorfosi delle mafie nell'Italia di oggi*, Milano, Mondadori, 2010.

CAPPELLETTI, M., *Dimensioni della giustizia nelle società contemporanee*, Bologna, Il Mulino, 1994.

\_\_\_\_\_. *Formazione sociali e interessi di gruppo davanti alla giustizia civile*, in *Rivista di diritto processuale*, n. 3, Padova, CEDAM, 1975.

\_\_\_\_\_. *Governmental and private advocates for the public interest: a comparative study*, in *Michigan Law Review*, Vol. LXXIII, Michigan, april 1975.

\_\_\_\_\_. *La protection d'intérêts collectifs et de groupe dans le procès civil (Métamorphoses du procès civil)*, in *Revue International de Droit Comparé*, 1975.

\_\_\_\_\_. *Proceso, ideologías, sociedad*, trad. spagnola di Santiago Sentís Melendo-Tomás A. Banzhaf, Buenos Aires, EJEA, 1974.

CAPRIOLI, F., *L'azione di contrasto al terrorismo internazionale*, in DI CHIARA, G. (a cura di), *Il processo penale tra politiche di sicurezza e nuovi garantismi*, Torino, Giappichelli, 2003.

CARBASSE, J-M., *Histoire du droit pénale et de la justice criminelle*, Paris, PUF, 2000.

\_\_\_\_\_. *Introduction*, in J.M. CARBASSE (sous la direction de), *Histoire du parquet*, Paris, PUF, 2000.

CARBONE, M. - MARCO TOLLA, M., *Elementi normativi internazionali e nazionali in materia di riciclaggio*, Bari, Cacucci, 2010.

CARBONELL, M., *La garantía de los derechos sociales en la teoría de Luigi Ferrajoli*, in CARBONELL, M. - SALAZAR, P. (coordinadores), *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, Madrid, Trotta, 2005.

CARDELLA, C., *Emergenza rifiuti e mafia*, in AA. VV., *Criminal network. Politica, amministrazione, ambiente e mercato nelle trame della mafia*, Milano Franco Angeli, 2011.



\_\_\_\_\_. *Energie pulite ed economie sporche: nuovi scenari dell'ecomafia*, in Alessandra DINO (a cura di), *Criminalità dei potenti e metodo mafioso*, Milano, Mimesis, 2009.

CARDELLA, C.- MACALUSO, M. - TUMMINELLI, G., *Rappresentazioni delle organizzazioni criminali straniere in Italia*, in DINO, A - PEPINO, L. (a cura di), *Sistemi criminali e metodo mafioso*, Milano, FrancoAngeli, 2008.

CARITI, G., *Dépendance ou in dépendance du Ministère Public*, in *Demo-Droit. Le rôle du Ministère Public dans une société démocratique*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1997.

CARNELUTTI, F., *Le miserie del processo penale*, Roma, Radio Italiana, 1957.

\_\_\_\_\_. *Mettere il Pubblico Ministero al suo posto*, in *Rivista di diritto processuale*, Volume I, 1953.

CARRARA, F., *Programma del corso di diritto criminale. Parte generale*, Vol. II, quinta edizione con aggiunte, Lucca, 1877.

CARRISI, G., *Gioventù camorrista. Crescere a Napoli tra scippi, rapine e prevaricazioni: la sconvolgente educazione criminale dei "guaglioni" di periferia, raccontata dalla voce dei protagonisti*, Roma, New Compton, 2010.

\_\_\_\_\_. *La fabbrica delle prostitute. Un viaggio nel mercato criminale del sesso, dai villaggi della Nigeria ai marciapiedi italiani*, Roma, Newton Compton, 2011.

\_\_\_\_\_. *Tutto quello che dovresti sapere sull'Africa e che nessuno ti ha mai raccontato. Sfruttamento delle materie prime, traffico d'armi, aids, cavie umane e bambini-soldato*, Roma, Newton Compton, 2009.

CÂRSTEA, C., *Contrabanda, formă a corupției și criminalității organizate în România, în perioada 1990-2000*, **București**, Lumina Lex, 2006.

CASABURI, M., *Borghesia mafiosa. La 'ndrangheta dalle origini ai giorni nostri*, Bari, Dedalo, 2009.

CASSESE, A., *I diritti fondamentali oggi*, seconda edizione, Roma-Bari, Laterza, 2010.

CASSESE, S., *Universalità del diritto. Le altre culture giuridiche*, in Sabino CASSESE, *Il nuovo mondo del diritto. Un giurista e il suo tempo*, Bologna, Il Mulino, 2008.

CASELLI, G. C., *La mafia e i suoi complici*, in ASCIONE, M. - BALDINI, P. - FERRARO, L. - NATTA, M. (a cura di), *Falcone e Borsellino 1992-2012. Il coraggio e l'esempio. Le parole*, Milano, Corriere della Sera, 2012.

\_\_\_\_\_. *Le due guerre. Perché l'Italia ha sconfitto il terrorismo e non la mafia*, Milano, Melampo, 2010.

\_\_\_\_\_. *Sistemi di poteri criminale e saccheggio globale*, in Alessandra DINO (a cura di), *Poteri criminali e crisi della democrazia*, Milano, Mimesis, 2011.

CASELLI, G. C. - PEPINO, L., *A un cittadino che non crede nella giustizia*, Roma-Bari, Laterza, 2008.

CASTAGNA, E., *Sangue e onore in digitale. Rappresentazione e autorappresentazione della 'Ndrangheta*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2010.

CASTILLEJO MANZANARES, R., *El objetivo de la orden europea de detención. El principio de doble incriminación*, in ROZO ACUÑA, E. (a cura di), *Il mandato d'arresto europeo e l'extradizione*, Padova, CEDAM, 2004.

\_\_\_\_\_. *Instrumentos en la lucha contra la delincuencia. La orden de detención europea y los procedimientos de entrega entre Estados miembros*, Madrid, Colex, 2002.

CATALANO, E M., *L'abuso del processo*, Milano, Giuffrè, 2004.

CATTANEO, M. A., *Il liberalismo penale di Montesquieu*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2000.

CAVANNA, A., *Il Codice penale napoleonico. Qualche considerazione generalissima*, in CAVANNA, A., *Scritti (1968-2002)*, II, Napoli, Jovene, 2007.

\_\_\_\_\_. *La giustizia penale nella Milano del Settecento (un'occasione di riflessione sulla preistoria dei diritti dell'uomo)*, in CAVANNA, A., *Scritti (1968-2002)*, II, Napoli, Jovene, 2007.

\_\_\_\_\_. *Storia del diritto moderno in Europa, 2 (Le fonti e il pensiero giuridico)*, Milano, Giuffrè, 2005.

CELSI, L. C., *La ejecución de la pena en el nuevo sistema procesal*, in Marcelo Alfredo Riquert, M. A. - Cistoldi, P. A. - CELSI, L. C., *Justicia de garantías, de ejecución y Ministerio Público. Nuevos roles y claves en el sistema procesal bonaerense*, Buenos Aires, Ediar, 2001.

CENTONZE, A., *Il sistema di condizionamento mafioso degli appalti pubblici. Modelli di analisi e strumenti di contrasto*, Milano, Giuffrè, 2005.

CENTORRINO, M., *Criminalità organizzata, sviluppo economico e distorsioni del mercato*, in DINO, A. (a cura di), *Poteri criminali e crisi della democrazia*, Milano, Mimesis, 2011.

CERUSO, V., *Le sagrestie di Cosa Nostra. Inchiesta su preti e mafiosi*, quarta edizione, Roma, New Compton, 2008.

CESONI, M. L., *L'Italie, un pays précurseur*, in CESONI, M. L. (sous la direction de), *Criminalité organisée: des représentations sociales aux définitios juridiques*, Paris-LGDJ, Genève, Georg – Bruxelles, Bruylant, 2004.

\_\_\_\_\_. *Nouvelles méthodes de lutte contre la criminalité: paradigme de l'efficacité et désuétude des principes fondamentaux. Introduction générale*, in CESONI, M. L. (sous la direction de), *Nouvelles méthodes de lutte contre la criminalité: La normalisation de l'exception. Étude de droit comparé (Belgique, États-Unis, Italie, Pays-Bas, Allemagne, France)*, Bruxelles, Bruylant – Paris, LGDJ, 2007.

CESONI, M. L. - VON ZWEHL, K., *La Suisse, ou l'incrimination de l'organisation criminelle comme protection de la place financière*, in CESONI, M. L. (sous la direction de), *Criminalité*

*organisée: des représentations sociales aux définitios juridiques*, Paris-LGDJ, Genève-Georg, Bruxelles-Bruylant, 2004.

CHAMPEYRACHE, C., *Societés du crime. Un tour du monde des mafias*, Paris, CNRS, 2011.

CHASSAGNE, P. - GJELOSHAJ HYSAJ, K., *La criminalité dans les Balkans*, in *Pouvoirs-Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n. 132, Paris, Seuil, 2010.

CHIARELLI, M., *Sacra Corona Unita. I camaleonti della criminalità italiana*, Roma, Editori Riuniti, 2012.

CHIAVARIO, M., *Diritto processuale penale. Profilo istituzionale*, quarta edizione, Torino, UTET, 2009.

\_\_\_\_\_. *La fisionomia del titolare dell'azione penale, tema essenziale di dibattito per la cultura del processo*, in *Pubblico Ministero e riforma dell'ordinamento giudiziario* (Atti del Convegno), Milano, Giuffrè, 2006.

CHINNICI, G. - PLESCIA, M., *Lo sviluppo d'impresa in territorio ad alto tasso estorsivo*, in DI GENNARO, G. - LA SPINA, A. (a cura di), *I costi dell'illegalità. Camorra ed estorsioni in Campania*, Bologna, Il Mulino, 2010.

CHU, Y. K., *The Triads as business*, London, Routledge, 2000.

CHUI, I. S. K., *Cyber-crime and e-business in China: a risk perception perspective*, in BROADHURST, R. - GRABOSKY, P. (edited by), *Cyber-crime. The challenge in Asia*, Hong Kong, Hong Kong Press, 2005.

CIAPPI, S., *Colombia: un laboratorio della post-modernità criminale*, in FIANDACA, G. - VISCONTI, C. (a cura di), *Scenari di mafia. Orizzonte criminologico e innovazioni normative*, Torino, Giappichelli, 2010.

CICONTE, E., *Banditi e briganti. Rivolta continua dal Cinquecento all'Ottocento*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011.

\_\_\_\_\_. *'Ndrangheta*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011.

\_\_\_\_\_. *'Ndrangheta dall'unità a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 1992.

\_\_\_\_\_. *'Ndrangheta padana*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010.

\_\_\_\_\_. *Politici e malandrini*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013.

\_\_\_\_\_. *Storia criminale. La resistibile ascesa di mafia, 'ndrangheta e camorra dall'Ottocento ai giorni nostri*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008.

CICONTE, E. - FORGIONE, F., *Storia illustrata di Cosa nostra. La mafia siciliana dal mito dei Beati Paoli ai giorni nostri*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012.

CICONTE, E. -FORGIONE, F. - SALES, I., *Le ragioni di un successo*, in CICONTE, E. -FORGIONE, F. - SALES, I., (a cura di), *Atlante delle mafie. Storia, economia, società, cultura*, Volume primo, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012.

- CICONTE, E., - FORGIONE, F. - MACRÌ, V., *Osso, mastrosso, carcagnosso: immagini, miti e misteri della 'ndrangheta*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010.
- CICONTE, E. - ROMANI, P., *Le nuove schiavitù. Il traffico degli esseri umani nell'Italia del XXI secolo*, Editori Riuniti, Roma, 2002.
- CICONTE, E. - MACRÌ, V., *Australian 'ndrangheta. I codici di affiliazione e la missione di Nicola Calipari*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009.
- CIMINI, B. G., *La lotta alla tratta degli esseri umani*, in AA. VV., *Diritto penale europeo e ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 2006.
- \_\_\_\_\_. *La lotta allo sfruttamento sessuale dei minori ed alla pornografia infantile*, in AA. VV., *Diritto penale europeo e ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 2006.
- CINIÇ, A., *Le ministère public turc entre évolution et révolution*, in LAZERGES, C. (sous la direction de), *Figures du parquet*, Paris, PUF, 2006.
- CIOTTI, L., *Formare alla legalità: la diffusione di buone prassi sul territorio*, in DINO, A. (a cura di), *Criminalità dei potenti e metodo mafioso*, Milano, Mimesis, 2009.
- \_\_\_\_\_. *L'uso sociale dei beni confiscati: un punto cardinale della lotta alla criminalità organizzata*, in MAZZARESE, S. - AIELLO, A. (a cura di), *Le misure patrimoniali antimafia. Interdisciplinarietà e questioni di diritto penale, civile e amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2010.
- M. CIPOLLA, C. M., *Storia economica dell'Europa pre-industriale*, Bologna, Il Mulino, 2002.
- CIULLA, G. - ROMANO, V., *Lupi nella nebbia. Kosovo: l'ONU ostaggio di mafie e USA*, Milano, Jaca Book, 210.
- CLARIÁ OLMEDO, J. A., *Derecho procesal penal. Tomo III*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 2001.
- CLEMENTI, F., *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in BASSANI, F. - TIBERI, G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2008.
- CLUNY, A., *Prefácio*, in *O papel do Ministério Público. Estudo comparativo dos países latino-americanos*, Coimbra, Almedina, 2008.
- COCO, V. - PATTI, M., *Relazioni mafiose. La mafia ai tempi del fascismo*, Roma, XL, 2010.
- COLLICA, M. T., *Scambio elettorale politico mafioso: deficit di coraggio o questione irrisolvibile?*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Milano, Giuffrè, anno XLII, 1999.
- COLONNA VILASI, A., *Mafie. Origini e sviluppo del fenomeno mafioso*, Viareggio, Dissensi, 2011.
- COMINELLI, L., *Il Mediatore europeo, Ombudsman dell'Unione. Risoluzione alternativa delle dispute tra cittadini e istituzioni comunitarie*, Milano, Giuffrè, 2005.

COOPER, C. - KAPLINSKY, R. (edited by), *Technology and development in the third industrial revolution*, London, Frank Cass, 1989.

CORDOPATRI, F., *L'abuso del processo. II. Diritto positivo*, Padova CEDAM, 2000.

CORN, E., *Il silenzioso ritorno dell'ergastolo in Spagna. La risposta sanzionatoria contro la criminalità organizzata offerta dalla Ley Orgánica 7/2003*, in FORNASARI, G. (a cura di), *Modelli sanzionatori per il contrasto alla criminalità organizzata. Un'analisi di diritto comparato*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2007.

COSTA, R., *Criminalità mafiosa e sanità*, in DINO, A. (a cura di), *Criminalità dei potenti e metodo mafioso*, Milano, Mimesis, 2009.

COUNCIL OF EUROPE (a cura di), *The transformation of the Prokuratura into a body compatible with the democratic principles of law*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 1996.

CONDINANZI, M., *Fonti del "terzo pilastro" dell'Unione europea e ruolo della Corte costituzionale*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 03/07, anno XII, Milano, Giuffrè, 2007.

CONFALONIERI, A., *La sfera dei diritti del soggetto interessato dal mandato di arresto europeo*, in ROZO ACUÑA, E. (a cura di), *Il mandato d'arresto europeo e l'estradizione*, Padova, CEDAM, 2004.

COPPETTA, M. G., *Verso un processo penale europeo?*, in Maria Grazia COPPETTA (a cura di), *Profili del processo penale nella Costituzione europea*, Torino, Giappichelli, 2005.

CORDERO, F., *Procedura penale*, sesta edizione, Milano, Giuffrè, 2001.

CORSTENS, G. - PRADEL, J., *European criminal law*, The Hague-London-New York, Kluwer Law International, 2002.

CORTÉS, C., *El bandolerismo social chicano*, in MACIEL, D. R. (coordinador), *El México olvidado I. La historia del pueblo chicano*, México, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez-University of Texas at El Paso, 1996.

COSTA RIBEIRO, D., *Ministério Público. Dimensão constitucional e repercussão no processo penal*, São Paulo, Saraiva, 2003.

COSTANZO, P., *La "nuova" Costituzione della Francia*, Torino, Giappichelli, 2009.

COVEY, H. C., *Street gangs throughout the world*, second edition, Springfield (Illinois), Charles C. Thomas, 2010.

CREMONESI, L., *Il patteggiamento nel processo penale*, Padova, CEDAM, 2005.

CREPIN, M. Y., *Le rôle pénal du ministère public*, in CARBASSE, J-M. (sous la direction de), *Histoire du parquet*, Paris, PUF, 2000.

CRISTIANI, A., *Manuale del nuovo processo penale*, seconda edizione, Torino, Giappichelli, 1991.

CUERDA RIEZU, A., *De la extradición a la 'euro orden' de detención y entrega*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 2003.

CZYMOCH, C., *Moderner Sklavenhandel. Verschleppt, enteignet, ausgebeutet: das Geschäft mit de „Ware Mensch“*, in *Internationale Politik* Nr. 06, November/Dezember 2010.

## D

DA BONAVILLA, A. - MARCHI, M. A. (a cura di), *Dizionario etimologico di tutti i vocaboli usati in teologia, diritto canonico, storia e letteratura ecclesiastica, magia, divinazione, giurisprudenza e politica, che traggono origine dal greco*, Napoli, Stamperia della società filomatica, 1822.

COSTA ANDRADE, M., *Métodos ocultos de investigação (Plädoyer para uma teoria geral)*, in FERREIRA MONTE, M. - CALHEIROS, M. C. - CONDE MONTEIRO, F. - NOVERSA LOUREIRO, F. (coordenação), *Que futuro para o direito processual penal?*, Coimbra, Coimbra Editora, 2009.

DAHL, R. A., *Sulla democrazia*, trad. italiana di Cristiana Paternò, seconda edizione, Roma-Bari, Laterza, 2006.

DALLA CHIESA, N. - PANZARASA, M., *Buccinasco. La 'ndrangheta al Nord*, Torino, Einaudi, 2012.

DAMATO, A., *Il mandato d'arresto europeo e la sua attuazione nel diritto italiano (II)*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 02/05, anno X, Milano, Giuffrè, 2005.

DÁ MESQUITA, P., *Direcção do inquérito penal e garantia judiciária*, Coimbra, Coimbra editora, 2003.

DAMIÃO DA CUNHA, J. M., *O Ministério Público e os órgãos de polícia criminal no novo Código de processo penal*, Porto, 1993.

\_\_\_\_\_. *Perda de bens a favor do Estado – arts. 7º-12º da Lei nº 5/2002, de 11 de janeiro (Medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira)*, in CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS (coordenação), Coimbra, Coimbra Editora, 2004.

DANIELE, L., *Diritto dell'Unione Europea*, terza edizione, Milano, Giuffrè, 2008.

DANNA, S., *Introduzione*, in DANNA, S. (a cura di), *Prodotto interno mafia. Così la criminalità organizzata è diventata il sistema Italia*, Torino, Einaudi, 2011.

DARA, A., *Termini e modalità dell'immissione di capitali illeciti nell'ambito di attività imprenditoriali*, in DINO, A. (a cura di), *Poteri criminali e crisi della democrazia*, Milano, Mimesis, 2011.

DA SILVA, J. F., *Narcotráfico e homicídios no meio rural*, in MOTTA RIBEIRO, A. M. - IULIANELLI, J. A. S (organizadores), *Narcotráfico e violência no campo*, Rio de Janeiro, De Paula, 2000.

DA SILVA ARAÚJO FILHO, L. P., *El anteproyecto de Código de proceso civil colectivo modelo para Iberoamérica y los intereses o derechos individuales homogéneos*, trad. spagnola di

Laila Duoun, in GIDI, A. - FERRER MAC-GREGOR, E. (coordinadores), *La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos. Hacia un Código modelo para Iberoamérica*, México, Porrúa-Instituto Iberoamericano de derecho procesal, 2003.

DA SILVA MIGUEL, J. M., *Le Ministère public et l'avenir: la recommandation Rec (2000) 19 et l'exemple portugais*, in in COUR DE CASSATION (sous l'égide de), *Quel avenir pour le Ministère Public?*, Paris, Dalloz, 2008.

DAUBIGNARD, C., *Le trafic illicite de biens culturels*, in CUTAJAR, C. (sous la direction de), *Garantir que le crime ne pais pas. Stratégie pour enrayer le développement des marchés criminels*, Strasbourg, Presses Univesitaires de Strasbourg, 2010.

DAUCHY, S., *De la défense des droits du roi et du bien commun à l'assistance aux plaideurs: diversité de missions du ministère public*, in CARBASSE, J.-M. (sous la direction de), *Histoire du parquet*, Paris, PUF, 2000.

D'AVENSTEIN, S., *Principj della legislazione universale*, opera tradotta dal francese, Massa, Stefano Frediani stampator ducale, 1787.

DAVID, P. R., *Globalizzazione, prevenzione del delitto e giustizia penale* (trad. ital. di A. Amendolito), Milano, Giuffrè, 2001.

DAVID, T. - ETEMAD, B. - SCHAUFELBUEHL, J. M., *La Suisse et l'esclavage des noirs*, Lausanne, Antipodes, 2005.

DAVID, R. - JAUFFRET-SPINOSI, C., *Les grands systèmes de droit contemporains*, 11<sup>e</sup> édition, Paris, Dalloz, 2002.

DE AMICIS, G. *Eurojust*, in GRASSO, G. - SICURELLA, R. (a cura di), *Lezioni di diritto penale europeo*, Milano, Giuffrè, 2007.

DE AMICIS, G. - IUZZOLINO, G., *Guida al mandato d'arresto europeo*, Milano, Giuffrè, 2008.

DEAN, G. - FAHSING, I. - GOTTSCHALK, P., *Organized crime. Policing illegal business entrepreneurialism*, New York, Oxford University Press, 2010.

DE ANGELIS, F., *La creazione dello spazio giudiziario europeo: necessità dell'istituzione del procuratore europeo*, in LANZI, A. - RUGGIERI, F., - CAMALDO, L. (a cura di), *Il difensore e il pubblico ministero europeo*, Padova, CEDAM, 2002.

DE ARAUJO JUNIOR, J. M., *Dos crimes contra a ordem econômica*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1995.

DE ASSIS RODRIGUES, G., *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática*, Rio de Janeiro, Forense, 2002.

DE BARCELLOS, A. P., *Educação, Constituição, democracia e recursos públicos*, in *Revista de direito da Associação dos Procuradores do novo Estado do Rio de Janeiro*, vol. XII, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2003.

DE CAMARGO MANCUSO, R., *A ação civil pública como instrumento de controle judicial das chamdas políticas públicas*, in MILARÉ, E. (coordenador), *Ação civil pública. Lei 7.347/85 – 15 anos*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2001.

\_\_\_\_\_. *Interesses difusos. Conceito e legitimação para agir*, 5ª edição, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2000.

DE CARO, A., *Poteri probatori del giudice e diritto alla prova*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2003.

DE CASTRO JATAHY, C. R., *20 anos de Constituição: o novo Ministério Público e suas perspectivas no Estado democrático de direito*, in CHAVES, C. - BARRETO MOREIRA ALVES, L. - ROSENVALD, N. (coordenadores), *Temas atuais do Ministério Público. A atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição federal*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2010.

DECOURRIERE, A., *Les drogues dans l'Union Européenne. Le droit en question*, Bruxelles, Bruylant, 1996.

DE FRANCESCO, G., *Le sfide della politica criminale: "integrazione" e sviluppo dei sistemi repressivi, nel quadro dell'internazionalizzazione della tutela penale*, in FOFFANI, L. (a cura di), *Diritto penale comparato, europeo e internazionale: prospettive per il XXI secolo*, Milano, Giuffrè, 2006.

DE GIORGI, A., *Tolleranza zero. Analisi e critica di un concetto*, in Realino MARRA (a cura di), *Filosofia e sociologia del diritto penale*, Torino, Giappichelli, 2006.

DE JONG-Koen VOSKUIL, S., *De Italiaanse maffia in Nederland*, Amsterdam, Nieuw Amsterdam, 2010.

DE LA BARREDA SOLÓRZANO, L., *Los desafíos del Ombudsman*, in FERRER MAC-GREGOR, E. (coordinador), *Derecho procesal constitucional*, tomo II, México, Porrúa, 2003.

DE LA ROBERTIE, C. - FALIGOT, R., *Le Triades et le crime organisé chinois*, in *Cahiers de la sécurité* n° 7 (Les organisations criminelles), Paris, INHES, janvier-mars 2009.

DE LEO, F., *Da Eurojust al Pubblico Ministero europeo*, in *Cassazione Penale*, Giuffrè, Milano, 2003.

DELMAS-MARTY, M., *Commerce mondial et protection des droits de l'homme*, in INSTITUT INTERNATIONAL DES DROITS DE L'HOMME (publication), *Commerce mondial et protection des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2001.

\_\_\_\_\_. *Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financières de l'UE*, Paris, Economica, 1997.

\_\_\_\_\_. *Libertés et sûreté dans un monde dangereux*, Paris, Éditions du Sueil, 2010.

\_\_\_\_\_. *L'intégration du droit pénal en Europe*, in BERNARDI, A. (a cura di), *Multiculturalismo, diritti umani e pena*, Milano, Giuffrè, 2006.



\_\_\_\_\_. *Nécessité, légitimité et faisabilité du Corpus juris*, in DELMAS-MARTY, M.-VERVAELE, J. A. E. (a cura di), *La mise en œuvre du Corpus juris dans les États membres*, vol. I, Antwerpen-Groningen-Oxford, Intersentia, 2000.

\_\_\_\_\_. *Violenza e massacri: verso un diritto penale dell'inumano?*, trad. italiana di Adriano Martufi e Marco Venturoli, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Milano, Giuffrè, anno LII, 2009.

DEL TUFO, M., *La doppia punibilità*, in PANSINI, G. - SCALFATI, A. (a cura di), *Il mandato d'arresto europeo*, Napoli, Jovene, 2005.

DELL'ANNO, P., *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, Giuffrè, 2004.

DE MAILLARD, J., *Il mercato fa la sua legge. Criminalità organizzata e globalizzazione*, trad. italiana di Massimiliano Guareschi, Milano, Feltrinelli, 2002.

DE MARI, E., *Le parquet sous la Révolution*, in CARBASSE, J.M. (sous la direction de), *Histoire du parquet*, Paris, PUF, 2000.

DE MELO-FOURNIER, F., *Le parquet brésilien entre sens et contrasens*, in C. LAGERZES (sous la direction de), *Les figures du parquet*, Paris, PUF, 2006.

DEMERCIAN, P. H., *Apontamentos sobre o crime organizado, a Justiça consensual e o valor probatório das declarações do corréu colaborador*, in MESSA, A. F. - GUIMARÃES CARNEIRO, J. R. (coordenadores), *Crime organizado*, São Paulo, Saraiva, 2012.

DERO-BUGNY, D., "Le livre vert" de la Commission européenne, in *Revue trimestrielle de droit européen*, n. 01, 41<sup>e</sup> année, Paris, Dalloz, 2005.

DE ROSA, C., *I medici della Camorra*, Roma, Castelvecchi Tazebao, 2011.

DE SAINT VICTOR, J., *Mafia. L'industria della paura*, trad. italiana di Federico Ferrone e di Fabio Regattin, Modena, Nuovi Mondi, 2008.

DE SALLES, C. A., *Políticas públicas y la legitimidad para la defensa de intereses difusos y colectivos*, trad. spagnola di Laila Duoun, in GIDI, A. - FERRER MAC-GREGOR, E. (coordinadores), *La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos. Hacia un Código modelo para Iberoamérica*, México, Porrúa-Instituto Iberoamericano de derecho procesal, 2003.

DE STEFANO, B., *L'Italia del pizzo e delle mazzette. Tra corruzione e violenza, la fotografia di un paese ostaggio della criminalità organizzata*, Roma, New Compton, 2010.

DE VEGA GARCÍA, P., *La eficacia frente a particulares de los derechos fundamentales (la problemática de la Drittwirkung der Grundrechte)*, in FERRER MAC-GREGOR, E. (coordinador), *Derecho procesal constitucional*, tomo III, México, Porrúa, 2003.

DEZZA, E., *Alla ricerca di una 'nuova procedura criminale'. Il Piano veronese del 1797*, in *Saggi di storia del processo penale nell'età della codificazione*, Padova, CEDAM, 2001.

\_\_\_\_\_. *Breve storia del processo penale inglese*, Torino, Giappichelli, 2009.

\_\_\_\_\_. *Il procedimento criminale nelle leggi napoletane del 1808. Prime note*, in *Saggi di storia del processo penale nell'età della codificazione*, Padova, CEDAM, 2001.

\_\_\_\_\_. *Note su accusa e inquisizione nella dottrina settecentesca*, in BERLINGUER, L. - COLAO, F. (a cura di), *Illuminismo e dottrine penali*, Milano, Giuffrè, 1990.

\_\_\_\_\_. *Una procedura moderna per un codice di provincia. La disciplina del processo nella legislazione penale del Principato di Lucca*, in *Saggi di storia del processo penale nell'età della codificazione*, Padova, CEDAM, 2001.

DIAS, J. P., *Introdução*, in DIAS, J. P. - GHIRINGHELLI DE AZEVEDO, R. (coordenadores), *O papel do Ministério Público. Estudo comparativo dos países latino-americanos*, Coimbra, Almedina, 2008.

DIAS, J. P. - FERNANDO, P. - MANECA LIMA, T., *O Ministério Público em Portugal*, in João Paulo DIAS-Rodrigo GHIRINGHELLI DE AZEVEDO (coordenadores), *O papel do Ministério Público. Estudo comparativo dos países latino-americanos*, Coimbra, Almedina, 2008.

DICKIE, J., *Cosa nostra. Storia della mafia siciliana*, Roma-Bari, Laterza, 2009.

DIDIER JR., F. - ZANETI JR. H., *Curso de direito processual civil. Processo coletivo*, Volume 4, Salvador, Juspodium, 2009.

DI DONATO, F., *La rinascita dello Stato. Dal conflitto magistratura-politica alla civilizzazione istituzionale europea*, Bologna, Il Mulino, 2010.

DÍEZ-PICAZO, L. M., *El poder de acusar. Ministerio fiscal y constitucionalismo*, Barcelona, Ariel, 2000.

DI FIORE, G., *La Camorra e le sue storie. La criminalità organizzata a Napoli dalle origini alle ultime "guerre"*, Torino, Utet, 2005.

DI GENNARO, G., *Mercati illegali e struttura di classe: perché si parla poco di borghesia camorristica*, in DI GENNARO, G. - PIZZUTI, D. (a cura di), *Dire Camorra oggi*, Napoli, Guida, 2009.

\_\_\_\_\_. *Realtà e rappresentazione delle estorsioni in Campania. Un'analisi del fenomeno alla luce della trasformazione della Camorra e della percezione di diversi attori*, in DI GENNARO, G. - LA SPINA, A. (a cura di), *I costi dell'illegalità. Camorra ed estorsioni in Campania*, Bologna, Il Mulino, 2010.

DI GIROLAMO, U., *Mafia, politica, pubblica amministrazione. È possibile sradicare il fenomeno mafioso d'Italia?*, Napoli, Guida, 2009.

DI MARTINO, A., *Principio di territorialità e protezione dei diritti fondamentali nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in CALVANO, R. (a cura di), *Legalità costituzionale e mandato d'arresto europeo*, Napoli, Jovene, 2007.

DI MARZO, S., *Storia della procedura criminale romana. La giurisdizione dalle origini alle XII Tavole*, Napoli, Jovene, 1986.

DI NICOLA, A., *La regolazione dei mercati e la riduzione della loro vulnerabilità alle infiltrazioni criminali: il crime proofing della legislazione*, in FIANDACA, G. – VISCONTI, C. (a cura di), *Scenari di mafia. Orizzonte criminologico e innovazioni normative*, Torino, Giappichelli, 2010.

DINO, A., *Introduzione*, in DINO, A., (a cura di), *Poteri criminali e crisi della democrazia*, Milano, Mimesis, 2011.

\_\_\_\_\_. *La mafia devota. Chiesa, religione, Cosa Nostra*, Roma-Bari, Laterza, 2008.

\_\_\_\_\_. *Mafia e libertà di informazione*, in DINO, A. (a cura di), *Criminalità dei potenti e metodo mafioso*, Milano, Mimesis, 2009.

DION, M., *Éthique et criminalité financière*, Paris, L'Harmattan, 2011.

DI PAOLO, L., *La recente risposta legislativa al fenomeno della criminalità organizzata in Francia. La Loi Perben II, sur la criminalité organisée du 9 mars 2004 n° 204*, in FORNASARI, G. (a cura di), *Modelli sanzionatori per il contrasto alla criminalità organizzata. Un'analisi di diritto comparato*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2007.

DÖLEMEYER, B., *Ministère public und Staatsanwaltschaft – Der Einfluss des “modèle judiciaire français” im Rheinland*, in DURAND, B. - MAYALI, L. - PADOA SCIOPPA, A. - SIMON, D. (Herausgeber), *Staatsanwaltschaft. Europäische und amerikanische Geschichten*, Frankfurt am Main, Vittorio Klostermann, 2005.

DÖLLING, D., *Die Neuregelung der Strafvorschriften gegen Korruption*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 112. Band, Berlin-New York, 2000.

\_\_\_\_\_. *Generalprävention durch Strafrecht: Realität oder Illusion?*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 102. Band, Berlin-New York, De Gruyter, 1990.

DONINI, M., *Sicurezza e diritto penale*, in *Cassazione penale*, Milano, Giuffrè, ottobre 2008.

\_\_\_\_\_. *Un nuovo medioevo penale? Vecchio e nuovo nell'espansione del diritto penale economico*, in FOFFANI, L. (a cura di), *Diritto penale comparato, europeo e internazionale: prospettive per il XXI secolo*, Milano, Giuffrè, 2006.

D'ORAZIO, S., *L'évolution de la lutte contre la criminalité grav et organisée en Belgique*, in CESONI, M. L. (sous la direction de), *Nouvelles méthodes de lutte contre la criminalité: La normalisation de l'exception. Étude de droit comparé (Belgique, États-Unis, Italie, Pays-Bas, Allemagne, France)*, Bruxelles, Bruylant – Paris, LGDJ, 2007.

DOS SANTOS CARVALHO FILHO, J., *O Ministério Público e o combate à improbidade administrativa*, in CHAVES, C. - BARRETO MOREIRA ALVES, L. - ROSENVALD, N. (coordenadores), *Temas atuais do Ministério Público. A atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2010.

DUCE, M.J., *La suspensión condicional del procedimiento y los acuerdos reparatorios en el nuevo código procesal penal*, in AA. VV., *Nuevo proceso penal*, Santiago, Conosur, 2000.

DURANTE, F., *Gli ordinamenti costituzionali nordici. Profili di diritto pubblico comparato*, Torino, Giappichelli, 2009.

DWORKIN, R., *Taking rights seriously*, Cambridge, Harvard University Press, 1977.

## E

ELLSCHIED, G., *Rechtsstaatliche Defizite in der Stellung der Staatsanwaltschaft*, in JUNG, H. - MÜLLER, H. - NEUMANN, D-U (Herausgeber), *Perspektiven der Strafrechtsentwicklung*, Baden-Baden, Nomos, 1996.

ENDERS, C., *Die Menschenwürde in der Verfassungsordnung*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1997.

ENGLISH, T. J., *Nocturno de la Habana. Cómo la Mafia se hizo con Cuba y la acabó perdiendo*, trad. spagnola di Jordi Beltrán Ferrer, Barcelona, Debate, 2011.

ERVINE, W. C. H., *Las acciones de grupo en Escocia*, trad. spagnola di Ángela Liliana Sánchez Rojas, in GIDI, A. - FERRER MAC-GREGOR, E. (coordinadores), *Procesos colectivos. La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales en una perspectiva comparada*, México, Porrúa, 2003.

ESER, A., *Una justicia penal “a la medida del ser humano” en la época de la europeización y la globalización*, in *Modernas tendencias en la ciencia del derecho penal y en la criminología*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2001.

ESPEY, S., *Die Macht der Organisierten Kriminalität – Mafia und Triaden im Vergleich*, München, Grin, 2007.

## F

FABRI, M. - CAVALLINI, D., *O Ministério Público em Itália*, trad. portoghese di Eurico Ventura Pereira, in DIAS, J. P. - GHIRINGHELLI DE AZEVEDO, R. (coordenadores), *O papel do Ministério Público. Estudo comparados dos países latino-americanos*, Coimbra, Almedina, 2008, p. 179.

FABBRINI MIRABETE, J., *Execução penal. Comentários à Lei nº 7210 de 11-07-1984*, 5ª edição, São Paulo, Atlas, 1995.

FALCONE, G., *Cose di Cosa nostra*, Frabbri-Corrieri della Sera, Milano, 1995.

\_\_\_\_\_. *La mafia, tra criminalità e cultura*, in *Meridiana*, n. 5, 1989.

\_\_\_\_\_. *La posta in gioco. Interventi e proposte per la lotta alla mafia*, Milano, BUR, 2010.

FAMIGLIETTI, G., *Diritti culturali e diritto della cultura. La voce “cultura” dal campo delle tutele a quello della tutela*, Torino, Giappichelli, 2010.

FANTÒ, E., *L'impresa a partecipazione mafiosa. Economia legale ed economia criminale*, Bari, Dedalo, 1999.

FARAH, D., *Ungewöhnliche Bettgenossen. Warum Kriminelle und Terroristen zuweilen kooperieren*, in *Internationale Politik*, Nr. 6, November/Dezember 2010.

FAVA, F., *Il sistema sanzionatorio austriaco in materia di criminalità organizzata*, in FORNASARI, G. (a cura di), *Modelli sanzionatori per il contrasto alla criminalità organizzata. Un'analisi di diritto comparato*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2007.

FEILING, T., *The candy machine. How cocaine took over the world*, London, Penguin Books, 2009.

FERNANDES NETO, A. J., *Desafios da Promotoria na saúde coletiva*, in CHAVES, C. - BARRETO MOREIRA ALVES, L. - ROSENVALD, N. (coordenadores), *Temas atuais do Ministério Público. A atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2010.

FERRAJOLI, L., *Costituzionalismo principialista e costituzionalismo garantista*, in *Giurisprudenza costituzionale*, Fasc. 3, Anno LV, Milano, Giuffrè, 2010.

\_\_\_\_\_. *Costituzione e globalizzazione*, in Michelangelo BOVERO (a cura di), *Il futuro di Norberto Bobbio*, Roma-Bari, Laterza, 2011.

\_\_\_\_\_. *Democrazia e paura*, in BOVERO, M. - PAZÉ, V. (a cura di), *La democrazia in nove lezioni*, Roma-Bari, Laterza, 2010.

\_\_\_\_\_. *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, ottava edizione, Roma-Bari, Laterza, 2004.

\_\_\_\_\_. *Diritti fondamentali*, in VITALE, E. (a cura di), *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, terza edizione, Roma-Bari, Laterza, 2008.

\_\_\_\_\_. *Garantismo. Una discusión sobre derecho y democracia*, trad. spagnola di Andrea Greppi, Madrid, Trotta, 2006.

\_\_\_\_\_. *I fondamenti dei diritti fondamentali*, in VITALE, E. (a cura di), *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, terza edizione, Roma-Bari, Laterza, 2008.

\_\_\_\_\_. *Il "diritto penale del nemico" e la dissoluzione del diritto penale*, in *Questione giustizia*, Milano, Franco Angeli, 2006.

\_\_\_\_\_. *La sovranità nel mondo moderno*, seconda edizione, Roma-Bari, Laterza, 2004.

\_\_\_\_\_. *Los retos de la procuración de justicia en un mundo globalizado*, México, Ubijus, 2009.

\_\_\_\_\_. *Per un pubblico ministero come istituzione di garanzia*, in *Questione giustizia*, n. 01, Milano, Franco Angeli, 2012.

\_\_\_\_\_. *Per una carta dei beni fondamentali*, in MAZZARESE, T. - PAROLARI, P. (a cura di), *Diritti fondamentali. Le nuove sfide*, Torino, Giappichelli, 2010.

\_\_\_\_\_. *Poteri selvaggi. La crisi della democrazia italiana*, Roma-Bari, Laterza, 2011.

\_\_\_\_\_. *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Volume I (*Teoria del diritto*), Roma-Bari, Laterza, 2007.

\_\_\_\_\_. *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Volume II (*Teoria della democrazia*), seconda edizione, Roma-Bari, Laterza, 2009.

\_\_\_\_\_. *Quali sono i diritti fondamentali?*, in MAZZARESE, T. (a cura di), *Neocostituzionalismo e tutela (sovra)nazionale dei diritti fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2002.

FERREIRA LEITE, I., "Arrependido": *a colaboração processual do co-arguido no investigação criminal*, in PALMA, M. F. - SILVA DIAS, A. - DE SOUSA MENDES, P. (coordinazione), *2º Congresso de Investigação Criminal*, Coimbra, Almedina, 2010.

FERREIRA MONTE, M., *O registro da voz e da imagem no âmbito do combate à criminalidade organizada – Lei nº 5/2002, de 11 de janeiro*, in CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS (coordinazione), Coimbra, Coimbra Editora, 2004.

FERRONE, V. *La società giusta ed equa. Republicanesimo e diritti dell'uomo in Gaetano Filangieri*, Roma-Bari, Laterza, 2008.

FIJNAUT, C., *Controlling organized crime and terrorism in the European Union*, in INTERNATIONAL INSTITUTE OF HIGHER STUDIES IN CRIMINAL SCIENCES (a cura di), *European cooperation in penal matters: issues and perspectives*, Padova, CEDAM, 2008.

FILANGIERI, G., *La scienza della legislazione (1781)*, volume terzo, Milano, Società tipografica de' classici italiani, 1822.

FILIPPI, L., *Il revirement delle sezioni unite sul tabulato telefonico: un'occasione mancata per riconoscere una prova incostituzionale*, in *Cassazione Penale*, Vol. 40, n. 12, 2000.

FINCKENAUER, J. O., *Mafia and organized crime*, Oxford, Oneworld, 2007.

FINCKENAUER, J. O. - WARING, E. J., *Russian mafia in America*, Lebanon (NH), University Press of New England, 1998.

FINCKENAUER, J. O. - CHIN, K-L., *Asian transnational organized crime*, New York, Nova Science Publishers, 2007.

Maurizio IORAVANTI, M., *Appunti di storia delle costituzioni moderne. Le libertà fondamentali*, seconda edizione, Torino, Giappichelli, 1995.

FIORIO, P., *Deterrenza e riparazione: la tutela degli interessi collettivi e dei diritti individuali omogenei dei risparmiatori negli Stati uniti, in Francia ed in Italia*, in CHIARLONI, S. - FIORIO, P. (a cura di), *Consumatori e processo. La tutela degli interessi collettivi dei consumatori*, Torino, Giappichelli, 2005.

FISHER, N., 'Workshops of villains'. *Was there much organised crime in classical Athens?*, in Keith HOPWOOD (edited by), *Organised crime in antiquity*, Oxford, The classical press of Wales, 2009.

FITTIPALDI, E., *Così ci uccidono. Storie, affari e segreti dell'Italia dei veleni*, Milano, Rizzoli, 2010.

FLAUSS, J-F., *Le droit international des droits de l'homme face à la globalisation économique*, in INSTITUT INTERNATIONAL DES DROITS DE L'HOMME (publication), *Commerce mondial et protection des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2001.

FLOR, R., *Brevi riflessioni a margine della sentenza del Bundesverfassungsgericht sulla c.d. Online Durchsuhung*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, n. 3, Padova, CEDAM, anno XXII, luglio-settembre 2009.

FLORES D'ARCAIS, P., *Democrazia! Libertà privata e libertà in rivolta*, Torino, ADD, 2012.

FLORA, G., *Verso un diritto penale del tipo d'autore?*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Milano, Giuffrè, anno LI, 2008.

FLORES PRADA, I., *O Ministério Público em Espanha*, trad. portoghese di Victor Ferreira, in DIAS, J. P. - GHIRINGHELLI DE AZEVEDO, R. (coordenadores), *O papel do Ministério Público. Estudo comparados dos países latino-americanos*, Coimbra, Almedina, 2008.

FOFFANI, L., *L'armonizzazione del diritto penale dell'economia nell'Unione europea: il progetto "Eurodelitti"*, in FOFFANI, L. (a cura di), *Diritto penale comparato, europeo e internazionale: prospettive per il XXI secolo*, Milano, Giuffrè, 2006.

FOLLAIN, J., *I 57 giorni che hanno sconvolto l'Italia. Perché Falcone e Borsellino dovevano morire?*, trad. italiana di Lucilla Luni, Roma, Newton Compton, 2012.

FONSECA ANDRADE, M., *Sistemas processuais penais e seus princípios reitores*, Curitiba, Juruá, 2008.

FORGIONE, F., *Porto franco. Politici, manager e spioni nella repubblica della 'Ndrangheta*, Milano, Baldini Castoldi Dalai, 2012.

\_\_\_\_\_. *Mafia export. Come 'Ndrangheta, Cosa nostra e Camorra hanno colonizzato il mondo*, Milano, Baldini Castoldi Dalai, 2009.

\_\_\_\_\_. *'Ndrangheta. Boss, luoghi e affari della mafia più potente al mondo. La relazione della Commissione Parlamentare Antimafia*, Milano, Baldini Castoldi Dalai, 2009.

FORNASARI, G., *Le politiche sanzionatorie e il fenomeno della criminalità organizzata. L'"eterno ritorno" del carcere duro e delle presunzioni di colpevolezza*, in FORNASARI, G. (a cura di), *Modelli sanzionatori per il contrasto alla criminalità organizzata. Un'analisi di diritto comparato*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2007.

FRANCESE, D., *Sanità S.p.a. Tagliare il malaffare per salvare il diritto di tutto alla cura e all'assistenza*, Roma, New Compton, 2011.

FRANCHETTI, L., *Condiciones administrativas y politicas de Sicilia*, in DE TOCQUEVILLE, A. -. MOSCA, G. - FRANCHETTI, L., *Los orígenes de la Máfia*, trad. spagnola di Elena Martínez Nuño, Madrid, Capitán Swing, 2009.

FRENCKEN, E., *Compétences et obligations du procureur*, in *Demo-Droit. La formation des magistrats*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1997.

\_\_\_\_\_. *Position et statut du Ministère Public*, in *Demo-Droit. Le rôle du Ministère Public dans une société démocratique*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1997.

FRIEDMAN, R. I., *Red mafia. How the Russian mob has invaded America*, New York, Little, Brown and Company, 2009.

FYFE, N. R., *Policing, surveillance and security in contemporary Scotland*, in CROALL, H. - MOONEY, G. - MUNRO, M. (edited by), *Criminal Justice in Scotland*, Oxon-New York, Willan Publishing, 2010.

## G

GAGE, N., *Addio Mafia*, trad. italiana di Bruno Oddera, Milano, Longanesi, 1973.

GAITO, A., *Esecuzione*, in CONSO, G. - GREVI, V. (a cura di), *Compendio di procedura penale*, seconda edizione, Padova, CEDAM, 2003.

\_\_\_\_\_. *Procedura penale e garanzie europee*, Torino, Utet, 2006.

GALGANI, B., *La disciplina probatoria nei processi di criminalità organizzata: l'intimidazione del testimone*, in DE FRANCESCO, G. (a cura di), *La criminalità organizzata tra esperienze normative e prospettive di collaborazione internazionale*, Torino, Giappichelli, 2001.

GALLANT, K. S. - DENIS, C. - MATHIEU, C., *La lutte contre la criminalité en droit fédéral américain (États-Unis)*, in CESONI, M. L. (sous la direction de), *Nouvelles méthodes de lutte contre la criminalité: La normalisation de l'exception. Étude de droit comparé (Belgique, États-Unis, Italie, Pays-Bas, Allemagne, France)*, Bruxelles, Bruylant – Paris, LGDJ, 2007.

GALLETTO, T., *L'azione di (seconda) classe. Considerazioni sul novellato art. 140 bis del codice del consumo*, in VIGORITI, V. - CONTE, G. (a cura di), *Futuro, giustizia, azione collettiva, mediazione*, Torino, Giappichelli, 2010.

GAMBETTA, D., *La Mafia: el precio de la desconfianza*, trad. spagnola di Fernando Aguiar, in DE TOCQUEVILLE, A. - MOSCA, G. - FRANCHETTI, L., *Los orígenes de la Máfia*, Madrid, Capitán Swing, 2009.

\_\_\_\_\_. *La mafia siciliana. Un'industria della protezione privata*, Torino, Einaudi, 1992.

GAMBERINI, G., *Quel modèle pour un Ministère Public européen?*, in LAZERGES, C. (sous la direction de), *Figures du parquet*, Paris, PUF, 2006.

GARAPON, A., *La raison du moindre État. Le néolibéralisme et la justice*, Paris, Odile Jacob, 2010.

GARAY-SALAMANCA, L. J. - SALCEDO-ALBARÁN, E., *Criminalità e Stati. Come le reti illecite riconfigurano le istituzioni in Colombia, Messico e Guatemala*, trad. italiana a cura di Luciana Servidio, Roma, Eurilink, 2012.

GARBAGNATI KETVEL, M. G., *La giurisprudenza della Corte comunitaria in materia penale: verso un ravvicinamento tra i 'pilastri' dell'Unione europea?*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 02/07, anno XII, Milano, Giuffrè, 2007.



GARCIA, E., *Ministério Público. Organização, atribuições e regime jurídico*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2004.

\_\_\_\_\_. *O abuso de poder no procedimento eletivo*, in *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 11, jan./jun. 2000.

\_\_\_\_\_. *O combate à corrupção no Brasil: responsabilidade ética e moral do Supremo Tribunal Federal na sua desarticulação*, in *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 27, jan./mar. 2008.

GARCIA, E. - PACHECO ALVES, R., *Improbidade administrativa*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2002.

GARCÍA SÁNCHEZ, B., *Dificultades de la euroorden ante su puesta en práctica por los tribunales nacionales de la Unión europea*, in *Anario de derecho penal y ciencias penales*, Tomo LX, Madrid, Ministerio de Justicia, 2007.

GÄRDITZ, K., *Strafprozeß und Prävention*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2003.

GARGANI, G., *In nome dei Pubblici Ministeri. Dalla Costituente a Tangentopoli: storie di leggi sbagliate*, terza edizione, Roma, Koinè, 2012.

GARRETÓN, M. A., *Os direitos humanos nos processos de democratização*, in Elizabeth JELIN-Eric HERSHBERG (organizadores), *Construindo a democracia: direitos humanos, cidadania e sociedade na América Latina*, trad. portoghese di Ana Luiza Pinheiro, São Paulo, Edusp, 2006.

GASPARINI, A., *Il prosecutor e le scansioni dell'azione penale*, in GAMBINI MUSSO, R. (a cura di), *Il processo penale statunitense. Soggetti ed atti*, seconda edizione, Torino, Giappichelli, 2001.

GATTINARA, G., *Il mandato d'arresto europeo supera l'esame della Corte di giustizia*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 01/08, anno XIII, Milano, Giuffrè, 2008.

GAUDEMET, J., *Institutions de l'Antiquité*, Paris, Montchrestien, 1969.

GAYRAUD, J-F., *Divorati dalla mafia. Geopolitica del terrorismo mafioso* (trad. ital. di Michele Bruni e Ilaria Piperno), Roma, Elliot, 2010.

\_\_\_\_\_. *La mafia italo-américaine est-elle morte? Actualité et leçons sur un cliché criminologique tenace*, in *Cahiers de la sécurité* n° 7 (Les organisations criminelles), Paris, INHES, janvier-mars 2009.

GHIRINGHELLI DE AZEVEDO, R., *O Ministério Público no Brasil*, in DIAS, J. P. - GHIRINGHELLI DE AZEVEDO, R. (coordenadores), *O papel do Ministério Público. Estudo comparado dos países latino-americanos*, Coimbra, Almedina, 2008.

GIALDINO, C. C., *La Costituzione europea. Genesi, natura, struttura, contenuto*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 2005.

GIAMBRUNO, S., *Lineamenti di diritto dell'esecuzione penale*, Milano, Giuffrè, 2001.

GIANNOULOPOULOS, D., *Aspects modernes du ministère public hellénique: indépendance et responsabilité pour des procureurs omnipotents*, in LAZERGES, C., (sous la direction de), *Figures du parquet*, Paris, PUF, 2006.

GIBBONS, E. A., *American corruption. A story of Boston corruption under J. Edgard Hoover's FBI*, Bloomington, iUniverse, 2010.

GIDDENS, A., *Fondamenti di sociologia*, trad. Italiana di Massimo Baldini e Gaspare Nevola, Bologna, Il Mulino, 2006.

\_\_\_\_\_. *Il mondo che cambia. Come la globalizzazione ridisegna la nostra vita*, trad. italiana di Rinaldo Falcioni, Bologna, Il Mulino, 2000.

GIDI, A., *Acciones de grupo y "amparo colectivo" en Brasil. La protección de derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos*, trad. spagnola di Lucio Cabrera Acevedo e di Eduardo Ferrer Mac-Gregor, in FERRER MAC-GREGOR, E. (coordinador), *Derecho procesal constitucional*, tomo III, México, Porrúa, 2003.

\_\_\_\_\_. *Las acciones colectivas en Estados Unidos*, trad. spagnola di Laila Duoun, in Antonio GIDI, A. - FERRER MAC-GREGO, E. (coordinadores), *Procesos colectivos. La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales en una perspectiva comparada*, México, Porrúa, 2003.

\_\_\_\_\_. *Legitimación para demandar en las acciones colectivas*, trad. spagnola di Adriana León, in GIDI, A. - FERRER MAC-GREGOR, E. (coordinadores), *La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos. Hacia un Código modelo para Iberoamérica*, México, Porrúa-Instituto Iberoamericano de derecho procesal, 2003.

GIL RENDÓN, R., *El Ombudsman y los derechos humanos*, in FERRER MAC-GREGOR, E. (coordinador), *Derecho procesal constitucional*, tomo II, México, Porrúa, 2003.

GIMENO SENDRA, V., *La legitimación del Ministerio fiscal en los procesos de amparo*, in *Revista del Ministerio fiscal*, núm. 7, Madrid, Ministerio de Justicia, 2000.

GIUDICELLI-DELAGE, G., *Conclusion*, in LAZERGES, C. (sous la direction de), *Figures du parquet*, Paris, PUF, 2006.

\_\_\_\_\_. *L'organisation des dispositifs spécialisés de lutte contre la criminalité économique et financière en Europe: droit interne et droit comparé*, in DEFFAINS, B. - STASIAK, F.-Geneviève GIUDICELLI-DELAGE, G. - LASCOUMES, P. - GODEFROY, T. - MASSE, M. (dous la direction de), *L'organisation des dispositifs spécialisés de lutte contre la criminalité économique et financière en Europe*, Paris, LGDJ, 2004.

GODARD, J., *L'influence du droit français sur le développement de la pensée juridique et du droit écossais*, in *Revue historique de droit français et étranger*, n. 1, Paris, Dalloz, 2004.

GODEFROY, T. - LASCOUMES, P., *Convergences et dissonances dans la lutte contre l'usage des places et territoires offshore*, in DEFFAINS, B. - STASIAK, F. - GIUDICELLI-DELAGE, G - LASCOUMES, P - GODEFROY, T. - MASSE, M. (dous la direction de), *L'organisation des dispositifs spécialisés de lutte contre la criminalité économique et financière en Europe*, Paris, LGDJ, 2004.

GOMES CANOTILHO, J. J., *Direito constitucional e teoria da constituição*, Coimbra, Almedina, 1998.

\_\_\_\_\_. *Estudos sobre direitos fundamentais*, segunda edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2008.

GONÇALVES, F., - ALVES, M. J. - MONTEIRO GUEDES VALENTE, M., *Lei e crime. O agente infiltrado versus o agente provocador. Os princípios do processo penal*, Coimbra, Almedina, 2001.

GONZÁLES CANO, M. I., *La orden de detención europea: ejecución condicionada del mandamiento y concurso de solicitudes y procedimientos*, in ROZO ACUÑA, E. (a cura di), *Il mandato d'arresto europeo e l'extradizione*, Padova, CEDAM, 2004.

GOZAINI, O. A., *La conducta en el proceso*, La Plata, Platense, 1988

\_\_\_\_\_. *La legitimación en el proceso civil*, Buenos Aires, Ediar, 1996.

GRANADOS PÉREZ, C., *Pasado, presente y futuro del Ministerio Fiscal*, in *Revista del Ministerio Fiscal*, n. 4, Madrid, Ministerio de Justicia, 1997.

GRASSO, G., *Diritto penale ed integrazione europea*, in GRASSO, G. - SICURELLA, R. (a cura di), *Lezioni di diritto penale europeo*, Milano, Giuffrè, 2007.

GRASSO, P., *Il diritto già pensato e quello ancora da pensare nella specola della Procura Nazionale Antimafia*, in MAZZARESE, S. – AIELLO, A. (a cura di), *Le misure patrimoniali antimafia. Interdisciplinarietà e questioni di diritto penale, civile e amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2010.

\_\_\_\_\_. *Il maxiprocesso di Palermo. Storia e ricordi*, in CICONTE, E., - FORGIONE, F. - SALES, I. (a cura di), *Atlante delle mafie. Storia, economia, società, cultura*, Volume primo, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012.

\_\_\_\_\_. *Introduzione*, in *Ecomafia 2010. Le storie e i numeri della criminalità ambientale*, Milano, Edizioni Ambiente, 2010.

\_\_\_\_\_. *Liberi tutti. Lettera a un ragazzo che non vuole morire di mafia*, Milano, Sperling & Kupfer, 2012.

\_\_\_\_\_. *Un modello italiano*, in DANNA, S. (a cura di), *Prodotto interno mafia. Così la criminalità organizzata è diventata il sistema Italia*, Torino, Einaudi, 2011.

GRASSO, P. - BELLAVIA, E., *Soldi sporchi. Come le mafie riciclano miliardi e inquinano l'economia mondiale*, Milano, Baldini Castoldi Dalai, 2011.

GRASSO, P. - LA VOLPE, A., *Per non morire di mafia*, Milano, Sperling & Kupfer, 2012.

GRATTERI, N. - NICASO, A., *La mala pianta*, Milano, Mondadori, 2009.

\_\_\_\_\_. *Fratelli di sangue. Storie, boss e affari della 'ndrangheta, la mafia più potente del mondo*, Milano, Mondadori, 2010.

GRECO, L., *Über das so genannte Feindstrafrecht*, in *Goltdammer's Archiv für Strafrecht*, Heidelberg, Decker, 2006.

GREEN, P. - WARD, T., *State crime. Governments, violence and corruption*, London, Pluto Press, 2004.

GREENBERG, T. S. - SAMUEL, L. M. - GRANT, W. - GRAY, L., *Biens mal acquis. Une guide de bonnes pratiques en matière de confiscation d'actifs sans condamnation (CSC)*, Washington, D.C., The World Bank, 2009.

GREENWOOD, J., *The third industrial revolution. Technology, productivity, and income inequality*, Washington, AEI Press, 1997.

GRILLER, S. - DROUTSAS, D. P. - FALKNER G. - FORGÓ K. - NENTWICH, M., *The Treaty of Amsterdam. Facts, analysis, prospects*, Wien-New York, Springer, 2000.

GROPP, W., *Besondere Ermittlungsmaßnahmen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 105. Band, Berlin-New York, De Gruyter, 1993.

GROTTO, M., *Gli strumenti di lotta al crimine organizzato negli Stati Uniti d'America e nel Regno Unito*, in FORNASARI, G. (a cura di), *Modelli sanzionatori per il contrasto alla criminalità organizzata. Un'analisi di diritto comparato*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2007.

GUARIGLIA, F. O., *El agente encubierto ¿un nuevo protagonista el procedimiento penal?*, in *Jueces para la democracia*, n. 23, marzo de 1994.

\_\_\_\_\_. *Facultades discrecionales del ministerio público e investigación preparatoria: el principio de oportunidad*, in AA.VV., *El Ministerio Publico en el proceso penal*, reimpressione, Buenos Aires, Ad Hoc, 2000.

GUARINO, M., *L'impero del male. Le sconvolgenti connessioni tra alta finanza, droga e armi*, Roma, Prospettiva, 2000.

GUARINO, N., *Sigarette di contrabbando: il traffico illecito di tabacchi a Napoli dal dopoguerra agli anni novanta*, in GRIBAUDI, G., (a cura di), *Traffici criminali. Camorra, mafie e reti internazionali dell'illegalità*, Torino, Bollati Boringhieri, 2009.

GUASTINI, R., *Il diritto come linguaggio. Lezioni*, Torino, Giappichelli, 2001.

\_\_\_\_\_. *Lezioni di teoria del diritto e dello Stato*, Torino, Giappichelli, 2006.

GUERINI, U., *Il diritto penale dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2008.

GUERNELLI, M., *La nuova azione di classe: profili processuali*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, Milano, Giuffrè, Anno LXIV, settembre 2010.

GULLO, N., *Il procedimento di destinazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata tra esigenze di risultato e garanzie procedurali*, in MAZZARESE, S. - AIELLO, A. (a cura di), *Le misure patrimoniali antimafia. Interdisciplinarietà e questioni di diritto penale, civile e amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2010.

GÜNTER, H., *Staatsanwaltschaft, Kind der Revolution*, Frankfurt am Main-Berlin-Wien, Ulstein, 1973.

GUSTAPANE, A., *L'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria nel sistema costituzionale italiano. Dagli albori dello Statuto Albertino al crepuscolo della bicamerale*, Milano, Giuffrè, 1999.

GUTIÉRREZ DE CABIEDES HIDALGO DE CAVIEDES, P., *Derecho procesal constitucional y protección de los intereses colectivos y difusos*, in FERRER MAC-GREGOR, E. (coordinador), *Derecho procesal constitucional*, tomo III, México, Porrúa, 2003.

GUY-ECABERT, C., *Les ombudsmans régionaux et le droit à un environnement sain. Quel habit vert pour un ombudsman régional?*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, n° 61, Bruxelles, Nemesis-Bruylant, 2005.

GUZZETTA, G., (a cura di), *La nuova costituzione europea*, Padova, CEDAM, 2005.

## H

HABERMAS, J., *La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazione e democrazia*, trad. italiana di Leonardo Ceppa, terza edizione, Milano, Feltrinelli, 2002.

\_\_\_\_\_. *L'occidente diviso*, trad. italiana di Mario Carpitella, Roma-Bari, Laterza, 2007.

\_\_\_\_\_. *Vergangenheit als Zukunft*, Zürich, Pendo Verlag, 1990.

HARDIN, C. M., *The separation of powers needs major revision*, in GOLDWIN, R. A. - KAUFMAN, A. (editors), *Separations of power – Does it still work?*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Researches, 1986.

HARDING, L., *Mafia State. How one reporter became an enemy of the brutal new Russia*, London, Guardianbooks, 2012.

HARRIS, D., *Gangland. The growing gang in America's cities*, Oak Ridge, Holy Fire, 2004.

HASSAN CHOUKR, F., *Garantias constitucionais na investigação criminal*, 2ª edição, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2001.

HASSEMER, W., *Erscheinungsformen des modernen Rechts*, Frankfurt am Main, Vittorio Klostermann, 2007.

\_\_\_\_\_. *Warum Strafe sein muss. Ein Plädoyer*, Berlin, Ullstein, 2009.

HEFENDEHL, R., *Die Popularklage als Alternative zum Strafrecht bei Delikten gegen die Gemeinschaft?*, in *Goltdammer's Archiv für Strafrecht*, Heidelberg, R. v. Decker, 1997.

\_\_\_\_\_. *Kollektive Rechtsgüter im Strafrecht*, Köln-Berlin-Bonn-München, Carl Heymans, 2002.

HEGHMANN, M., *Die processuale Rolle der Staatsanwaltschaft*, in *Goltdammer's Archiv für Strafrecht*, Heidelberg, R. v. Decker, 2003.

HELIE, F., *Traité de l'instruction criminelle*, première partie, Paris, Charles Hingay, 1845.

HENRI, B., *Les mesures pour lutter contre la corruption économique*, in BLAIS, É. - PERRIN, B. (sous la direction de), *La lutte contre la criminalité économique: réponses interdisciplinaires à un défi global*, Paris-L'Harmattan, Genève-Schulthess, 2010.

HENRION, H. - SالدITT, N., *Le ministère public allemand, une institution ambivalente*, in LAZERGES, C. (sous la direction de), *Figures du parquet*, Paris, PUF, 2006.

HERRMANN, J. - PERCY BRATT, K. - CORNILS, K., *Die Hauptverhandlung im schwedischen Strafverfahren*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 102. Band, Berlin-New York, De Gruyter, 1990.

HETZER, W., *Finanzmafia. Wie Banker und Banditen unsere Demokratie gefährden*, Frankfurt am Main, Westend, 2011.

HILF, M., *System des Wirtschaftsstrafrechts*, in Studiengesellschaft für Wirtschaft und Recht (Herausgegeben von der), *Wirtschaftsstrafrecht*, Wien, Linde, 2008.

HOBBSAWM, E., *Il trionfo della borghesia. 1848-1875*, terza edizione, trad. italiana di Bruno Maffi, Roma-Bari, Laterza, 2010.

\_\_\_\_\_. *La Mafia*, in DE TOCQUEVILLE A. - MOSCA, G. - FRANCHETTI, L., *Los orígenes de la Máfia*, trad. spagnola di Javier Hernández Iglesias, Carlos García Simón e Elena Martínez Nuño, Madrid, Capitán Swing, 2009.

HOHMANN, O., *Von den Konsequenzen einer personalen Rechtsgutsbestimmung im Umweltstrafrecht*, in Goldammer's Archiv für Strafrecht, Heidelberg, R. v. Decker's, 1992.

HOPWOOD, K., *Bandits between grandees and the state: the structure of order in Roman Rough Cilicia*, in HOPWOOD, K. (edited by), *Organised crime in antiquity*, Oxford, The classical press of Wales, 2009.

HÖRNLE, T., *Deskriptive und normative Dimensionen des Begriffs "Feindstrafrecht"*, in Goldammer's Archiv für Strafrecht, Heidelberg, Decker, 2006.

## I

IADELUCA, F., *La criminalità mafiosa straniera in Italia. Le mafie straniere nel nostro Paese: struttura criminale, attività illecite, alleanze*, Roma, Armando Curcio, 2012.

INCANDELA, G. *Il lungo fiume di sangue*, Trapani, Coppola, 2006.

INGROIA, A., *C'era una volta l'intercettazione. Lo strumento di indagine, la sua applicazione per reati di mafia e i tentativi d'affossamento*, Viterbo, Stampa Alternativa/Nuovi Equilibri, 2009.

\_\_\_\_\_. *Cosa nostra come sistema di potere criminale*, in DINO, A. - PEPINO, L. (a cura di), *Sistemi criminali e metodo mafioso*, Milano, FrancoAngeli, 2008.

INNOCENTI, P., *Le mafie delle droghe*, Roma, New Compton, 2003.

INTILLA, G., *Il disegno delle politiche di educazione alla legalità in Italia*, in DINO, A. (a cura di), *Criminalità dei potenti e metodo mafioso*, Milano, Mimesis, 2009.

IPPOLITO, D., *Mario Pagano. Il pensiero giuspolitico di un illuminista*, Torino, Giappichelli, 2008.

IUZZOLINO, G., *Il mandato d'arresto europeo*, in AA. VV., *Diritto penale europeo e ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 2006.

IZZI, S., *Lotta alla contraffazione. Analisi del fenomeno, sistemi e strumenti di contrasto*, Milano, Franco Angeli, 2008.

## J

JACQUE, J.-P., *Le traité de Lisbonne. Une vue cavalière*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, n. 03, 44<sup>e</sup> année, Paris, Dalloz, 2008.

JACQUELIN, M., *Le Bureau du procureur près la Cour pénale internationale, enfant d'une métamorphose*, in LAZERGES, C. (sous la direction de), *Figures du parquet*, Paris, PUF, 2006.

JAKOBS, G., *Kriminalisierung im Vorfeld einer Rechtsgutsverletzung*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 97. Band, Berlin-New York, De Gruyter, 1985.

\_\_\_\_\_. *Terroristen als Personem im Recht?*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 117. Band, Berlin-New York, De Gruyter, 2005.

JEAN, J.-P., *Le modèle du magistrat du Ministère Public en Europe: un professionnel impartial*, in COUR DE CASSATION (sous l'égide de), *Quel avenir pour Ministère Public?*, Paris, Dalloz, 2008.

JEKEWITZ, J., *Zur Konstitutionalisierung der nichtorganisierten Kriminalität durch den Vertrag von Amsterdam. Von der Verselbständigung von Begriffen und dem selbstgeschaffenen Zwang zur Entwicklung von Gegenbegriffen*, in *Goltdammer's Archiv für Strafrecht*, Heidelberg, R. v. Decker, 1999.

JESCHECK, H.-H., *Nuove prospettive del diritto penale comparato, europeo e internazionale: quale politica criminale per il XXI secolo?*, in L. FOFFANI (a cura di), *Diritto penale comparato, europeo e internazionale: prospettive per il XXI secolo*, Milano, Giuffrè, 2006.

\_\_\_\_\_. *Strafrecht im Dienste der Gemeinschaft*, Berlin, Duncker & Humblot, 1980.

## K

KALIKA, A., *Crime organise russe: Le crepuscule du Vor V Zakone*, in *Organisations criminelles et structures répressives: panorama français*, in *Cahiers de la sécurité* n° 7 (Les organisations criminelles), Paris, INHES, janvier-mars 2009.

KAPLAN, D. A. - DUBRO, A., *Yakuza: Japan's criminal underworld*, Berkley, University of California Press, 2003.

KAPUŚCIŃSKI, R., *Nel turbine della storia. Riflessioni sul XXI secolo*, trad. italiana di Vera Verdiani, Milano, Feltrinelli, 2011.

KARGL, W., *Das Recht der Gesellschaft oder das Recht der Subjekte? Anmerkungen zu den "Rechtsphilosophischen Vorüberlegungen" von Günter Jakobs*, in *Goltdammer's Archiv für Strafrecht*, Heidelberg, R. v. Decker, 1999.

\_\_\_\_\_. *Unterlassene Hilfeleistung (§ 323c StGB). Zum Verhältnis von Recht und Moral*, in *Goltdammer's Archiv für Strafrecht*, Heidelberg, R. v. Decker, 1994.

KELKER, B., *Die Rolle der Staatsanwaltschaft im Strafverfahren*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 118. Band, Berlin, De Gruyter, 2006.

KELLER, G., *Die Staatsanwaltschaft in Deutschland: ihre Geschichte, Gegenwart und Zukunft*, Wien, Wilhelm Braumüller, 1866.

KELSEN, H., *La democrazia*, trad. italiana di Giorgio Melloni, Bologna, Il Mulino, 1998.

\_\_\_\_\_. *La garanzia giurisdizionale della costituzione*, in *La giustizia costituzionale*, trad. italiana a cura di Carmelo Geraci, Milano, Giuffrè, 1981.

KERNER, H.-J. - RIXEN, S., *Ist die Korruption ein Strafrechtsproblem? Zur Tauglichkeit strafgesetzlicher Vorschriften gegen die Korruption*, in *Goltdammer's Archiv für Strafrecht*, Heidelberg, R. v. Decker's, 1996.

KINZIG, J., *Analyse de quelques dispositifs visant à lutter contre la criminalité organisée en Allemagne*, in CESONI, M. L. (sous la direction de), *Nouvelles méthodes de lutte contre la criminalité: La normalisation de l'exception. Étude de droit comparé (Belgique, États-Unis, Italie, Pays-Bas, Allemagne, France)*, Bruxelles, Bruylant – Paris, LGDJ, 2007.

KOCH, H., *Procedimientos colectivos y representativos en el procedimiento alemán*, trad. spagnola di Ángela Liliana Sánchez Rojas, in GIDI, A. - FERRER MAC-GREGOR, E. (coordinadores), *Procesos colectivos. La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales en una perspectiva comparada*, México, Porrúa, 2003.

KOLLER, C., *Die Staatsanwaltschaft – Organ der Judikative oder Executivbehörde? Die Stellung der Anklagebehörde und die Gewaltenteilung des Grundgesetzes*, Frankfurt am Main-New York, P. Lang, 1997.

KONSTADINIDES, T., *The perils of the "europeanisation" of extradition procedures in the EU. Mutuality, fundamental rights and constitutional guarantees*, in *Maastricht journal of european and comparative law*, volume 14, n. 2, 2007.

KREHL, C., *Der Schutz von Zeugen im Strafverfahren*, in *Goltdammer's Archiv für Strafrecht*, Heidelberg, R. v. Decker's, 1990.

KROESCHELL, K. - CORDES A. - NEHLSSEN-VON STRYK, K., *Deutsche Rechtsgeschichte, Band 2: 1250-1650*, Köln-Weimar-Wien, Böhlau, 2008.

KUBICIEL, M., *Korruptionsbekämpfung – Internationale Rechtsentwicklung und Rechtswandel in Transitionsstaaten*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 120. Band, Berlin, De Gruyter, 2008.



KÜHN, D., *Die Entwicklung des Ministerio Público Fiscal in Argentinien: Der staatliche Ankläger als Bindeglied zwischen Inquisitionsprozess und adversatorischem Verfahren*, Berlin, Duncker & Humboldt, 2011.

## L

LABAYLE, H., *La réforme de l'espace de liberté, sécurité et justice*, in RUGGIERI, F. (a cura di), *La giustizia penale nella convenzione. La tutela degli interessi finanziari e dell'ambiente nell'Unione europea*, Milano, Giuffrè-Bruxelles, Bruylant, 2003.

LABROUSSE, A., *Géopolitique des drogues*, 2<sup>e</sup> édition, Paris, PUF, 2006.

LACCHÈ, L., *Latrocinium: giustizia, scienza penale e repressione del banditismo in antico regime*, Milano, Giuffrè, 1988.

LA LICATA, F., *Storia di Giovanni Falcone*, Milano, Feltrinelli, 2002.

LANGROD, G., *Le ministère public, organe du contrôle de l'administration dans le pays de l'Est européen*, in *Revue internationale de droit comparé*, vol. 24, n. 4, octobre-décembre 1950.

LARONGA, A., *Le prove atipiche nel processo penale*, Padova, CEDAM, 2002.

LARSEN, C., *Accès à la justice pour la protection collective de l'environnement*, in BERNIS, T., (sous la direction de), *Le droit saisi par le collectif*, Bruxelles, Bruylant, 2004.

LARRAURI, E., *Criminología crítica: abolicionismo y garantismo*, in *Anuario de derecho penal y ciencias penales*, Tomo L, Madrid, Ministerio de Justicia, 1997.

LASCOUMES, P., *Une démocratie corrompible. Arrangements, favoritisme et conflits d'intérêts*, Paris, Seuil-La République des Idées, 2011.

LAUDATI, A., *I delitti transnazionali. Nuovi modelli di incriminazione e di procedimento all'interno dell'Unione europea*, in *Diritto penale e processo*, n. 04, anno XII, Milano, Ipsoa, 2006.

LEANZA, U., *La creazione di uno spazio unico europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, in ROZO ACUÑA, E. (a cura di), *Il mandato d'arresto europeo e l'estradizione*, Padova, CEDAM, 2004.

LE SELLYER, A.-F., *Traité de l'exercice et de l'extinction des actions publique et privée*, tome I, Paris, A. Duran e Pedone-Laurien, 1874.

LEYETE, G., *Domaine et domanialité publique dans la France médiévale (XII<sup>e</sup> – XV<sup>e</sup> siècles)*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 1996.

\_\_\_\_\_. *Les origines médiévales du ministère public*, in J.M. CARBASSE (sous la direction de), *Histoire du parquet*, Paris, PUF, 2000.

LILIE, H., *Das Verhältnis von Polizei und Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 106. Band, Berlin-New York, De Gruyter, 1994.

LINDBLOM, P. H. - NORDH, R., *La ley sueca de procedimientos de grupo*, trad. spagnola di Ángela Liliana Sánchez Rojas, in GIDI, A. –FERRER MAC-GREGOR, E. (coordinadores), *Procesos colectivos. La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales en una perspectiva comparada*, México, Porrúa, 2003.

LINDEMAN, J. M. W., *La législation néerlandaise et la lutte contre la criminalité organisée*, in CESONI (sous la direction de), *Nouvelles méthodes de lutte contre la criminalité: La normalisation de l'exception. Étude de droit comparé (Belgique, États-Unis, Italie, Pays-Bas, Allemagne, France)*, Bruxelles, Bruylant – Paris, LGDJ, 2007.

LINTNER, B., *Le crime organisé en Asie. Du Triangle d'or à l'extrême-orient russe*, in *Pouvoirs-Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n. 132, Paris, Seuil, 2010.

LINZ J. J. - STEPAN, A., *Problems of democratic transition and consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore-London, Johns Hopkins University Press, 1996.

LISCIANDRA, M., *Camorra ed estorsioni: una stima del costo per le imprese*, in DI GENNARO, G. - LA SPINA A. (a cura di), *I costi dell'illegalità. Camorra ed estorsioni in Campania*, Bologna, Il Mulino, 2010.

LISS, C., *Oceans of crime. Maritime piracy and transnational security in Southeast Asia and Bangladesh*, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, 2011.

LOBO TORRES, R., *Os direitos humanos e a tributação. Imunidades e isonomia*, Rio de Janeiro, Renovar, 1995.

LODATO, S., *La mafia ha vinto. Intervista con Tommaso Buscetta*, Milano, Mondadori, 2007.

LODATO, S. - SCARPINATO, R., *Il ritorno del Principe. Criminalità, corruzione, mafia: il potere in Italia*, Milano, TEA, 2012.

LO FORTE, G., *Attività di contrasto del crimine dei colletti bianchi tra "scambio occulto" e "legalità debole"*, in Alessandra DINO (a cura di), *Criminalità dei potenti e metodo mafioso*, Milano, Mimesis, 2009.

LÖFF, M., *Die „große“ Strafprozessnovelle 2001 der Tschechischen Republik – Eine Auswahl der wichtigsten Änderungen*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 114. Band, Berlin, De Gruyter, 2002.

LOMBARDO, L. *L'istituzione del procuratore europeo: problemi e prospettive*, in Cassazione Penale, Milano, Giuffrè, 2003.

LOORE, F. - TISTAERT, J.-Y., *Belgique en sous-sol. Immigration, traite et crime organisé*, Bruxelles, Racine, 2007.

LOPES JR., A., *Sistemas de investigação preliminar no Processo Penal*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2001.

LÓPEZ AGUILAR, J. F., *La riforma della giustizia in Spagna*, trad. italiana di Daniela Lazzaro, in GAMBINO, S. (a cura di), *La magistratura nello Stato costituzionale. Teoria ed esperienze a confronto*, Milano, Giuffrè, 2004.

LORENZ, F. L., *Aktionismus, Populismus, Symbolismus! Zu strafprozessualen akustisch-/optischen Überwachung von Wohnungen*, in *Goltdammer's Archiv für Strafrecht*, Heidelberg, R. v. Decker, 1997.

LUMIA, G. - NOTARISTEFANO, O., *'Ndrangheta made in Germany. Come e perché la mafia calabrese è diventata la più forte nel mondo*, Roma, Ponte Sisto, 2010.

LUNDQVIST, U., *Das Ermittlungsverfahren in Schweden* (trad. tedesca di Fritz Joachim Sauer), in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 112. Band, Berlin-New York, De Gruyter, 2000.

LUNGHINI, G., *Blanchiment de l'argent illicite par le jeux en ligne en Italie*, in Maria Luisa CESONI (sous la direction de), *Nouvelles méthodes de lutte contre la criminalité: La normalisation de l'exception. Étude de droit comparé (Belgique, États-Unis, Italie, Pays-Bas, Allemagne, France)*, Bruxelles, Bruylant-Paris, LGDJ, 2007.

LUPÁRIA, L. (a cura di), *Sistema penale e criminalità informatica. Profili sostanziali e processuali nella Legge attuativa della Convenzione di Budapest sul cybercrime*, Milano, Giuffrè, 2009.

LUPO, S., *Cosa Nostra tra continuità e innovazione*, in GRIBAUDI, G. (a cura di), *Traffici criminali. Camorra, mafie e reti internazionali dell'illegalità*, Torino, Bollati Boringhieri, 2009.

\_\_\_\_\_. *Mafia siciliana e mafia americana. Una visione d'insieme*, in Alessandra DINO-Livio PEPINO (a cura di), *Sistemi criminali e metodo mafioso*, Milano, FrancoAngeli, 2008.

\_\_\_\_\_. *Potere criminale. Intervista sulla storia della mafia*, Roma-Bari, Laterza, 2010.

\_\_\_\_\_. *Quando la mafia trovò l'America. Storia di un intreccio intercontinentale, 1888-2008*, Torino, Einaudi, 2008.

\_\_\_\_\_. *Storia della mafia. La criminalità organizzata in Sicilia dalle origini ai giorni nostri*, Roma, Donzelli, 2004.

## M

MADDALENA, M., *"Giusto processo" e funzione dell'accusa, con particolare riferimento alla criminalità organizzata*, in KOSTORIS, R. E. (a cura di), *Il giusto processo tra contraddittorio e diritto al silenzio*, Torino, Giappichelli, 2002.

MAFFEI, S., *Il diritto al confronto con l'accusatore*, Piacenza, La Tribuna, 2003.

MAIER, J. B. J., *Derecho procesal penal*, Tomo II (*Parte general. Sujetos procesales*), Buenos Aires, Del Puerto, 2003.

\_\_\_\_\_. *El ministerio público: ¿un adolescente?*, in AA.VV., *El Ministerio Publico en el proceso penal*, reimpression, Buenos Aires, Ad Hoc, 2000.

MAIER J. B. J. - AMBOS, K. - WOISCHNIK, J. (coordinadores), *Las reformas procesales penales en América latina*, Buenos Aires, Ad Hoc-Konrad Adeneur Stiftung-Instituto Max Planck, 2000.

MANCINI, D., *Traffico di migranti e tratta di persone. Tutela dei diritti umani e azioni di contrasto*, Milano, Francoangeli, 2008.

MANIGLEY, C.- MEROZ, J.-C. - STACCHETTI, M., *La lutte contre les contrefaçons de produits pharmaceutiques*, in AUGSBURGER-BUCHELI, I., (sous la direction de), *La lutte contre la contrefaçon et la criminalité pharmaceutique en Suisse*, Collection *Les Actes de l'ILCE*, volume III, Paris, Schulthess, 2010.

MANSO PORTO, T., *Strafverfahren und Polizei in Lateinamerika*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 114. Band, Berlin, De Gruyter, 2002.

MANTOVANI, F., *Il diritto penale del nemico, il diritto penale dell'amico, il nemico del diritto penale e l'amico del diritto penale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Milano, Giuffrè, anno L, 2007.

\_\_\_\_\_. *La criminalità: il vero limite all'effettività dei diritti e libertà nello stato di diritto*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Milano, Giuffrè, anno XLVI, 2003.

\_\_\_\_\_. *La proclamazione dei diritti umani e la non effettività dei diritti umani (Accanimento contro la vita o cultura della vita?)*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Milano, Giuffrè, anno LI, 2008.

MANZIONE, D., *Decisione-quadro e legge di attuazione: quali compatibilità? Quali divergenze?*, in CHIVARIO, M. - DE FRANCESCO, G. - MANZIONE, D. - MARZADURI, E. (a cura di), *Il mandato di arresto europeo*, Torino, Utet, 2006.

\_\_\_\_\_. *La distrettualizzazione del pubblico ministero e del giudice preliminare*, in DI CHIARA, G. (a cura di), *Il processo penale tra politiche di sicurezza e nuovi garantismi*, Torino, Giappichelli, 2003.

\_\_\_\_\_. *Pubblico Ministero e polizia giudiziaria: organizzazione e posizione istituzionale e processuale*, in CHIVARIO, M. - MARZADURI, E. (a cura di), *Giurisprudenza sistematica di diritto processuale penale. Protagonisti e comprimari del processo penale*, Torino, Utet, 1995.

MARAN, A. G. D., *Mafia. Inside the dark heart*, Edinburgh, Mainstream Publishing, 2009.

MARCHEGIANI, M., *L'obbligo di interpretazione conforme alle decisioni quadro: considerazioni in margine alla sentenza Pupino*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 03/06, anno XI, Milano, Giuffrè, 2006.

MARCONE, R., *La justicia penal peruana contra los derechos humanos: los "jueces sin rostro" de la democracia*, Lima, R. Marcone, 2002.

MARIE-SCHWARTZENBERG, N., *La Prokuratura de Russie entre stagnation et évolution*, in LAZERGES, C. (sous la direction de), *Figures du parquet*, Paris, PUF, 2006.

MARINELLI, C., *Intercettazioni processuali e nuovi mezzi di ricerca della prova*, Torino, Giappichelli, 2007.

MARINO, G. C., *L'opposizione mafiosa (1870-1882). Baroni e mafia contro lo Stato liberale*, Palermo, S. F. Flaccovio, 1964.

\_\_\_\_\_. *Storia della mafia. Dall' "Onorata società" a Cosa nostra, la ricostruzione critica di uno dei più inquietanti fenomeni del nostro tempo*, Roma, Newton Compton, 2009.

MARMO, M., *L'Ottocento della Camorra*, in CICONTE, E. - FORGIONE, F. - SALES, I. (a cura di), *Atlante delle mafie. Storia, economia, società, cultura*, Volume primo, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012.

MARQUES DA SILVA, G., *Curso de processo penal*, III, Lisboa, Verbo, 1994.

MARTIN KRISTIANSEN, O., *Norsk mafia. Organisert kriminalitet i Norge*, Oslo, Pantagruel, 2008.

MARTÍNEZ BULLÉ GOYRI, V. M., *El procedimiento ante los organismos autónomos protectores de los derechos humanos*, in FERRER MAC-GREGOR, E. (coordinador), *Derecho procesal constitucional*, tomo II, México, Porrúa, 2003.

MARTÍNEZ DALMAU, R., *Aspectos constitucionales del Ministerio Fiscal*, València, Tirant lo Blanch-Universitat de València, 1999.

MARTINI, A., *Angleterre: un autre parquet?*, in LAZERGES, C. (sous la direction de), *Figures du parquet*, Paris, PUF, 2006.

MARTUCCI, P., *La criminalità economica. Una guida per capire*, Roma-Bari, Laterza, 2006.

MARTUCCI, R., *Il modulo inquisitorio nelle 'Ordonnances' francesi da Colbert alla Costituente*, in BERLINGUER L. - COLAO, F. (a cura di), *Le politiche criminali nel XVIII secolo*, Milano, Giuffrè, 1990.

MASSARI, M., *La Sacra corona unita: potere e segreto*, Roma-Bari, Laterza, 1998.

\_\_\_\_\_. *La Sacra Corona Unita: storie, culture, identità*, in GRIBAUDI, G. (a cura di), *Traffici criminali. Camorra, mafie e reti internazionali dell'illegalità*, Torino, Bollati Boringhieri, 2009.

MASTROMARTINO, F., *Basic income. Argomenti per una società più equa*, in *Progetto lavoro. Per una sinistra del XXI secolo*, n. 16, novembre-dicembre 2012.

MATEI, I., *Minorenni in vendita*, trad. italiana di Valeria Galassi, Milano, Corbaccio, 2011.

MAUGERI, A. M., *Il sistema sanzionatorio comunitario dopo la Carta europea dei diritti fondamentali*, in GRASSO, G. - SICURELLA, R. (a cura di), *Lezioni di diritto penale europeo*, Milano, Giuffrè, 2007.

\_\_\_\_\_. *Le sanzioni patrimoniali come moderno strumento di lotta contro il crimine organizzato*, consultabile on line sul sito: <http://www.lex.unict.it/eventi/s200107/maugeri.pdf>.

MAURO, E. - ZAGREBELSKY, G., *La felicità della democrazia. Un dialogo*, Roma-Bari, Laterza, 2011.

MAURINO, A. L., *Abuso de derecho en el proceso*, Buenos Aires, La Ley, 2001.

MAZUR, R., *O infiltrado. Minha vida secreta nos bastidores da lavagem de dinheiro do cartel de Medellín*, trad. portoghese di Christian Schwartz e Liliana Negrello, Curitiba, Nossa Cultura, 2010.

MAZZARESE, S., *Analisi interdisciplinare delle misure patrimoniali antimafia e riordino di sistema*, in MAZZARESE, S. - AIELLO, A., (a cura di), *Le misure patrimoniali antimafia. Interdisciplinarieta e questioni di diritto penale, civile e amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2010.

MAZZARESE, T., *Diritti fondamentali e neocostituzionalismo: un inventario di problemi*, in MAZZARESE, T. (a cura di), *Neocostituzionalismo e tutela (sovra)nazionale dei diritti fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2002.

MAZZIOTTI DI CELSO, M., *Mandato di arresto europeo, natura delle decisioni-quadro e principio di eguaglianza*, in CALVANO, R. (a cura di), *Legalità costituzionale e mandato d'arresto europeo*, Napoli, Jovene, 2007.

MEHRENS, S., „*Gemeinsames Forschungsprojekt zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität*“ – *Falcone-Programm der EU*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 112. Band, Berli-New York, 2000.

MELILLO, G., *Le operazioni sotto copertura nelle indagini relative a delitti con finalità di terrorismo*, in DI CHIARA, G. (a cura di), *Il processo penale tra politiche di sicurezza e nuovi garantismi*, Torino, Giappichelli, 2003.

MELILLO, G. - SPATARO, A. - VIGNA, P. L., *Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata e terrorismo*, Milano, Giuffrè, 2004.

MENDES MACHADO, A. A. - FAJARDO MARANHA LEÃO DE SOUZA, D., *O crime organizado na Colômbia*, in SCARANCE FERNANDES A. - GAVIÃO DE ALMEIDA, J. R. - ZANOIDE DE MORAES, M. (coordenação), *Crime organizado. Aspectos processuais*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2009.

Cristina MÉNDEZ RODRÍGUEZ, *La corrupción en el marco del Corpus Juris*, in ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, L. - MÉNDEZ RODRÍGUEZ, C. - DIEGO DÍAZ-SANTOS, M. R. (coordinadoras), *El derecho penal ante la globalización*, Madrid, Colex, 2002.

MENNA, A., *Se Steve Jobs fosse nato a Napoli*, Milano, Sperling & Kupfer, 2012.

MERZAGORA BETSOS, I., *La ricerca per sapere e per intervenire: un minimalismo criminologico?*, in *Studi in ricordo di Giandomenico Pisapia*, Volume Terzo, *Criminologia*, Milano, Giuffrè, 2000.

MESSINEO, F., *Mafia e crimine dei colletti bianchi. Un nuovo approccio di analisi*, in DINO, A. (a cura di), *Criminalità dei potenti e metodo mafioso*, Milano, Mimesis, 2009.

METE, V., *Mafie, politica e carriere nella sanità in provincia di Reggio Calabria*, in SCIARRONE, R. (a cura di), *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Roma, Donzelli, 2011.

MILARÉ, É., *Direito do ambiente. Doutrina, jurisprudência, glossário*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2005.

MILBURN, P. - KOSTULSKI, K. - SALAS, D., *Les procureurs. Entre vocation judiciaire et fonctions politiques*, Paris, PUF, 2010.

MILITELLO, V., *European common project to counter organized crime*, in CHERIF BASSIOUNI, M. – MILITELLO, V. – SATZGER, H. (a cura di), *European cooperation in penal matters: issues and perspectives*, Padova, CEDAM, 2008.

\_\_\_\_\_. *Una experiencia comparativa: el proyecto común europeo de lucha contra la criminalidad organizada*, in ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, L. - MÉNDEZ RODRÍGUEZ, C. - DIEGO DÍAZ-Santos, M. R. (coordinadoras), *El derecho penal ante la globalización*, Madrid, Colex, 2002.

MİNISCI, F. - CURRELI, C., *Il Pubblico Ministero. Compiti e poteri nelle indagini e nel processo*, Milano, Giuffrè, 2011.

MIRAGLIA, M., *Spunti per un dibattito sulla testimonianza anonima. Le coordinate del dibattito sovranazionale e le novità introdotte nel nostro ordinamento dalla l. 136/2010*, disponibile on line sul sito Internet <http://www.penalecontemporaneo.it/upload/Articolo%20Miraglia.pdf>.

MISSAOUI, L. - TARRIUS, A., *Naissance d'une mafia catalane? Le jeunes de 'bonnes familles' dans les trafics de drogues de Barcelone à Perpignan, Toulouse et Montpellier*, Perpignan, Trabucaire, 1999.

MOCCIA, S., *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale*, seconda edizione, Napoli, ESI, 2000.

MÖHN, H.-J., *Ist der Begriff "Organisierte Kriminalität" definierbar?*, in *Kriminalistik*, n. 8-9, Aug/Sep1994.

MOLARI, A., *Il P.M. tra gerarchia e autonomia*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Milano, Giuffrè, anno XLIX, 2006.

MOLLO, M., *La polizia giudiziaria tra "crime control" e "due process"*, in Rosanna GAMBINI MUSSO (a cura di), *Il processo penale statunitense. Soggetti ed atti*, seconda edizione, Torino, Giappichelli, 2001.

MOMMSEN, T., *Römisches Strafrecht* (2. Neudruck der Ausgabe Leipzig 1899), Darmstadt, Scientia Verlag Aalen, 1990.

MONTAGNI, A., *Il patteggiamento della pena*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2004.

MONTEL, Laurance, *Crime organisé et politique en France, aperçu historique*, in *Pouvoirs-Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n. 132, Paris, Seuil, 2010.

MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois* [1748], Tome premier, Paris, P. Pourrat Frères, 1831.

MONTOYA, M. D., *Máfia e crime organizado*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2007.

MOREILLON, L. - WILLI-JAYET, A., *Coopération judiciaire pénale dans l'Union européenne*, Paris, L.G.D.J – Bruxelles, Bruylant – Genève, Helbing & Lichtenhahn, 2005.

MORELLO, M., *Organizzazione, piano e governo urbano a partire da Palermo*, Milano, FrancoAngeli, 2002.

MORGANTE, G., *La lutte contre la criminalité organisée en droit italien*, in CESONI, M. L. (sous la direction de), *Nouvelles méthodes de lutte contre la criminalité: La normalisation de l'exception. Étude de droit comparé (Belgique, États-Unis, Italie, Pays-Bas, Allemagne, France)*, Bruxelles, Bruylant – Paris, LGDJ, 2007.

MORINI, C., *La Convenzione di Prüm sulla cooperazione transfrontaliera specialmente in materia di lotta al terrorismo, al crimine transnazionale e all'immigrazione illegale*, in *Studi sull'integrazione europea*, numero 1, anno III, Bari, Cacucci, 2008.

MOROSINI, P., *Le mafie, le leggi, i giudici*, in CICONTE, E. - FORGIONE, F.- SALES, I. (a cura di), *Atlante delle mafie. Storia, economia, società, cultura*, Volume primo, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012.

MOSCA, G., *Che cos'è la mafia?*, in DALLA CHIESA, N. (a cura di), *Contro la mafia*, Torino, Einaudi, 2010.

MOTTA, C., *Sacra corona unita e rapporti con la criminalità dei paesi dell'est*, in DINO, A. - PEPINO, L. (a cura di), *Sistemi criminali e metodo mafioso*, Milano, FrancoAngeli, 2008.

MUBIALA, M., *La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples: mimétisme institutionnel ou avancée judiciaire?*, in *Revue générale de droit international public*, Tome 102, Paris, A. Pedone, 1998.

MUSACCHIO, V., *Diritto penale dell'Unione europea. Questioni controverse e prospettive future*, Padova, CEDAM, 2005.

MUSCI, A., *Tutte le mafie del mondo. Una mappa della criminalità organizzata nell'epoca della globalizzazione*, Viterbo, Stampa Alternativa/Nuovi Equilibri, 2011.

## N

NAGLER, J., *Verbrechensprophylaxe und Strafrecht* (Neudruck der Ausgabe Leipzig 1911), Darmstadt, Scienza Verlag Aalen, 1978.

NAÍM, M., *Illecito. Come trafficanti, falsari e mafie internazionali stanno prendendo il controllo dell'economia globale*, trad. italiana di Paolo Canton, Milano, Mondadori, 2006.

\_\_\_\_\_. *La fine del anonimato*, in DANNA, S. (a cura di), *Prodotto interno mafia. Così la criminalità organizzata è diventata il sistema Italia*, Torino, Einaudi, 2011.

NANULA, G., *La lotta alla mafia. Strumenti giuridici, strutture di coordinamento, legislazione vigente*, quinta edizione, Milano, Giuffrè, 2009.

NAPPI, A., *Sull'abuso delle intercettazioni*, in *Cassazione penale*, Milano, Giuffrè, febbraio 2009.

NEUMANN, U., *Rechtspolitische Aspekte der Weisungsgebundenheit des Staatsanwalts*, in *Vom unmöglichen Zustand des Strafrechts*, Frankfurt am Main, Lamg, 1995.



NIGRO MAZZILLI, H., *A defesa dos interesses difusos em juízo*, 11ª edição, São Paulo, Saraiva, 1999.

NIGRO MAZZILI, H. - DE CASTRO MARQUES, L. H., *Ministério Público: direitos civis, sociais e políticos – uma prática*, São Paulo, OEA, 1990.

NONATA DA SILVA, C., *Territórios de mando: banditismo em Minas Gerais, século XVIII*, Belo Horizonte, Crisálida, 2007.

NOTARISTEFANO, O., *Cocaina connection. L'impero della 'ndrangheta: il traffico internazionale di stupefacenti*, Roma, Ponte Sisto, 2007.

NOVERSA LOUREIRO, F., *A (i)mutabilidade do paradigma processual penal respeitante aos direitos fundamentais em pleno século XXI*, in FERREIRA MONTE, M. - CALHEIROS, M. C. - CONDE MONTEIRO, F. -NOVERSA LOUREIRO, F. (coordenação), *Que futuro para o direito processual penal?*, Coimbra, Coimbra Editora, 2009.

NUÑEZ PAZ, M. Á. - GUILLÉN LÓPEZ, G., *Entrega vigilada, agente encubierto y agente provocador. Análisis de los medios de investigación en materia de tráfico de drogas*, in *Anuario de derecho penal y ciencias penales*, Tomo LXI, Ministerio de la Justicia, Madrid, 2008.

NÜRNBERGER, S., *Die zukünftige Europäische Staatsanwaltschaft – Eine Einführung*, in *Zeitschrift für das Juristische Studium*, n. 05, 2009, consultabile on line sul sito: [www.zjs-online.com/dat/artikel/2009\\_05\\_225.pdf](http://www.zjs-online.com/dat/artikel/2009_05_225.pdf).

## O

OBOOKATA, T., *Transnational organised crime in international law*, Oxford-Portland-Oregon, Hart, 2010.

OLLA, R., *Padrini. Alla ricerca del DNA di Cosa nostra*, Milano, Mondadori, 2003.

OLLERO TASSARA, A., *Diritto “positivo” e diritti umani*, Torino, Giappichelli, 1998.

OPILIO, S. - PORTELLI, F., *La disciplina delle sostanze stupefacenti. L'illecito penale e amministrativo*, Padova, CEDAM, 2008.

ORLANDI, R., *Rechtsstaatliche Strafverfolgung und organisierte Kriminalität: Die italienische Strafjustiz im Umbruch*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 108. Band, Berlin-New York, De Gruyter, 1996.

ORNAGHI, L., *Introduzione*, in ORNAGHI, L. (a cura di), *Il concetto di “interesse”*, Milano, Giuffrè, 1984.

Gian Piero ORSELLO, *Ordinamento comunitario e Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2001.

ORTALLI, G. (a cura di), *Bande armate, banditi, banditismo e repressione di giustizia negli stati europei di antico regime*, Venezia, Jouvence, 1986.

Joseph-Louis-Elzéar ORTOLAN-L. LEDEAU, *Le Ministère public en France. Traité et code de son organisation, de sa compétence et de ses fonctions dans l'ordre politique, judiciaire et administratif*, Tome I, Paris, Fanjat Aîné, 1831.

Eduardo OTEIZA, *Abuso de los derechos procesales en América latina*, in José Carlos BARBOSA MOREIRA (coordinador), *Abuso dos direitos processuais*, Rio de Janeiro, Forense, 2000.

ÖRÜCÜ, E., *A general view of 'legal families' and of 'mixing systems'*, in ÖRÜCÜ, E. – NELKEN, D. (edited by), *Comparative law. A Handbook*, Oxford-Portland-Oregon, Hart Publishing, 2007.

## P

PACI, G., *Educare alla democrazia in terra di mafia*, in DINO, A. (a cura di), *Poteri criminali e crisi della democrazia*, Milano, Mimesis, 2011.

PADOA SCHIOPPA, A., *I philosophes e la giuria penale*, in *Nuova rivista storica*, Anno LXX, 1986.

PADOVANI, M., *Mafia, mafie*, trad. italiana di Micol Bertolazzi, Roma, Gremese, 2010.

PADRUT, F., *Strumenti e meccanismi per il controllo del voto: il caso "Palermo"*, in DINO, A. (a cura di), *Poteri criminali e crisi della democrazia*, Milano, Mimesis, 2011.

PAGANO, G., *Le presenti condizioni della Sicilia e i mezzi per migliorarle*, Firenze, Barbera, 1875.

PAINE, T. *I diritti dell'uomo* (a cura di Tito Magri), trad. italiana di Marina Astrologo, Roma, Riuniti, 1978.

PALIERO, C. E., *La sanzione amministrativa come moderno strumento di lotta alla criminalità economica*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, n. 4, Padova, CEDAM, 1993.

PALIOTTI, V., *Storia della Camorra. Dal Cinquecento ai nostri giorni*, Roma, New Compton, 2008.

PANAÏT, R., *Le ministère public roumain: évolution et controverses*, in LAZERGES, C. (sous la direction de), *Figures du parquet*, Paris, PUF, 2006.

PANEBIANCO, M. - DI STASI, A., *L'Euro-G8. Contributo alla teoria dello Stato euro-globale*, II edizione, Torino, Giappichelli, 2006.

PANZAVOLTA, M., *Eurojust: il braccio giudiziario dell'Unione*, in COPPETTA, M. G. (a cura di), *Profili del processo penale nella Costituzione europea*, Torino, Giappichelli, 2005.

\_\_\_\_\_. *Il giudice naturale nell'ordinamento europeo: presente e futuro*, in COPPETTA, M. G. (a cura di), *Profili del processo penale nella Costituzione europea*, Torino, Giappichelli, 2005.

\_\_\_\_\_. *Lo statuto del Pubblico Ministero europeo (ovvero l'ologramma di un accusatore continentale)*, in COPPETTA, M. G. (a cura di), *Profili del processo penale nella Costituzione europea*, Torino, Giappichelli, 2005.

PAOLI, L., *Fratelli di mafia: Cosa Nostra e 'Ndrangheta*, Bologna, Il Mulino, 2000.

PAONESSA, C., *Gli obblighi di tutela penale. La discrezionalità legislativa nella cornice dei vincoli costituzionali e comunitari*, Pisa, ETS, 2009.

PASSOS GUIMARÃES, A., *As classes perigosas: banditismo rural e urbano*, Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 2008.

PARDESSUS, J.-M., *Essai historique sur l'organisation judiciaire et l'administration de la justice depuis Hugues Capet jusqu'à Louis XII*, Paris, Auguste Durand, 1851.

PARIS-FICARELLI, N., *Magistrats en réseaux contre la "criminalité organisée"*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2008.

PARIZOT, R., *Au nom de l'indépendance: le ministère public en Italie*, in LAZERGES, C. (sous la direction de), *Figures du parquet*, Paris, PUF, 2006.

PASTOR, C. D., *El abuso procesal*, in RAMBALDO, J. A. (coordinador), *Abuso procesal*, Buenos Aires, Rubinzal – Culzoni, 2001.

PATRONE, I. J., *La magistratura nell'esperienza costituzionale comparata*, in GAMBINO, S. (a cura di), *La magistratura nello Stato costituzionale. Teoria ed esperienze a confronto*, Milano, Giuffrè, 2004.

PECCIOLI, A., *Unione Europea e criminalità transnazionale. Nuovi sviluppi*, Torino, Giappichelli, 2005.

PECORELLA, G. - DE MATTEIS, F., (a cura di), *Leggi di recepimento del mandato d'arresto europeo da parte dei 27 paesi UE*, Milano, Giuffrè, 2008.

PEDROSO GOULART, M., *Missão institucional do Ministério Público*, in *Revista do Ministério Público do Estado de Pernambuco*, Vol. 3, Recife, 2000.

PELLEGRINI GRINOVER, A., *A tutela jurisdicional dos interesses difusos*, in *Novas tendências do direito processual*, 2ª edição, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1990.

\_\_\_\_\_. *I processi collettivi del consumatore nella prassi brasiliana*, in *O processo em evolução*, 2ª edição, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1998.

\_\_\_\_\_. *Hacia un sistema iberoamericano de tutela de intereses transindividuales* (trad. spagnola di Laila Duoun), in GIDI-E. FERRER MAC-GREGOR (coordinadores), *La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos. Hacia un Código modelo para Iberoamérica*, México, Porrúa-Instituto Iberoamericano de derecho procesal, 2003.

\_\_\_\_\_. *La tutela giurisdizionale degli interessi diffusi nel sistema brasiliano*, in *Novas tendências do direito processual*, 2ª edição, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1990.

PENELOPE, N., *Soldi rubati*, Ponte alle Grazie, Milano, 2011.

PENNA MARINHO, I., *Grandes julgamentos da Grécia antiga. Aspásia-Sócrates-Frinéia. Organização judiciária de Atenas e noções de direito processual ateniense*, Brasília, Horizonte, 1979.

PEREIRA, R., *O “Agente Encoberto” na ordem jurídica portuguesa*, in CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS (coordenação), Coimbra, Coimbra Editora, 2004.

PÉREZ CEPEDA, A. I., *Globalización, tráfico internacional ilícito de personas y derecho penal*, Granada, Comares, 2004.

Y PÉREZ DE NANCLARES, J. M., *La cooperación policial y judicial en la Unión europea: primeras reflexiones en torno a la lucha contra el terrorismo y la euroorden*, in ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, L. –MÉNDEZ RODRÍGUEZ, C. - DIEGO DÍAZ-SANTOS, M. R. (coordinadoras), *El derecho penal ante la globalización*, Madrid, Colex, 2002.

PÉREZ LUÑO, A. E., *Los derechos fundamentales*, sexta edición, Madrid, Tecnos, 1995.

PERNAMBUCANO DE MELLO, F. *Guerreiros do sol: violência e banditismo no Nordeste do Brasil*, São Paulo, A Girafa, 2004.

PERROT, P. - PONS, N., *Le retour des pirates maritimes: encore une autre opportunité pour la criminalité*, in *Cahiers de la sécurité* n° 7 (Les organisations criminelles), Paris, INHES, janvier-mars 2009.

PÉTRÉ-GRENOUILLEAU, O. *La tratta degli schiavi. Saggio di storia globale*, trad. italiana di Rinaldo Falcioni, Bologna, Il Mulino, 2006.

PIERRAT, J., *Mexique: une guerre « stupéfiante »*, in *Cahiers de la sécurité* n° 7, Paris, Institut National des Hautes Études de Sécurité, janvier-mars 2009.

PIETH, M., *Internationale Harmonisierung von Strafrecht als Antwort auf transnationale Wirtschaftskriminalität*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 109. Band, Berlin-New York, 1997.

PIETRINI, S., *Sull’iniziativa del processo criminale romano (IV-V secolo)*, Milano, Giuffrè, 1996.

PICOTTI, L., *Il campo di applicazione del mandato d’arresto europeo: i reati ‘in lista’ e ‘fuori lista’ e la disciplina della legge italiana di attuazione*, in BARGIS, M. - SELVAGGI, E. (a cura di), *Mandato d’arresto europeo. Dall’extradizione alle procedure di consegna*, Torino, Giappichelli, 2005.

\_\_\_\_\_. *Il mandato d’arresto europeo tra principio di legalità e doppia incriminazione*, in BARGIS, M. - SELVAGGI, E. (a cura di), *Mandato d’arresto europeo. Dall’extradizione alle procedure di consegna*, Torino, Giappichelli, 2005

\_\_\_\_\_. *Sulle sfide del diritto penale nel XXI secolo*, in FOFFANI, L. (a cura di), *Diritto penale comparato, europeo e internazionale: prospettive per il XXI secolo*, Milano, Giuffrè, 2006.

\_\_\_\_\_. *Superamento della c.d. tecnica del “doppio testo” e tutela penale degli interessi europei*, in BARUFFI, M. C., (a cura di), *L'evoluzione del sistema comunitario a 50 anni della sua istituzione*, Padova, CEDAM, 2008.

PINO, G., *Diritti e interpretazione. Il ragionamento giuridico nello Stato costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2010.

\_\_\_\_\_. *Principios, ponderación, y la separación entre derecho y moral. Sobre el neoconstitucionalismo y sus críticos*, in *Doxa – Cuadernos de Filosofía del derecho*, n. 34, Madrid, Marcial Pons, 2012.

PINHEIRO CARNEIRO, P. C., *Ministério Público: conquistas e desafios*, in *revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 3, jan./jun. 1996.

PINTO DE ABREU, C., *Os programas de protecção de testemunhas nos EUA e em Portugal*, in PALMA, M. F. - SILVA DIAS, A. - DE SOUSA MENDES, P. (coordenação), *2º Congresso de Investigação Criminal*, Coimbra, Almedina, 2010.

PIRES CARDOSO ALVES, J., *O Ministério Público e a protecção dos consumidores*, in SINDICATO DOS MAGISTRADOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO (coordenador), *O Ministério Público. A responsabilidade comunitária da Justiça. O papel do Ministério Público*, Lisboa, SMMP, 2008.

PISANI, M., *L'attualità di Cesare Beccaria*, Milano, Giuffrè, 1998.

PISTOIA, E., *Fino a dove si può spingere il diritto comunitario nell'ambito dell'Unione. Un commento alla sentenza ECOWAS alla luce dei precedenti*, in *Studi sull'integrazione europea*, numero 2, anno IV, Bari, Cacucci, 2009.

PITTARO, P., *Lineamenti del processo penale lucchese*, in VINCIGUERRA, S. (a cura di), *Codice penale per il principato di Lucca*, Padova, CEDAM, 2000.

PITRÈ, G., *Usi e costumi, credenze e pregiudizi del popolo siciliano*, Volume II, reimpressione, Palermo, Il Vespro, 1978.

PIZZANELLI, G. *Il cittadino europeo e la difesa civica nelle prospettive di tutela procedimentale*, in MASSERA, A. (a cura di), *Le tutele procedimentali. Profili di diritto comparato*, Napoli, Jovene, 2007.

PIZZORUSSO, A., *L'organizzazione della giustizia in Italia. La magistratura nel sistema politico e istituzionale*, seconda edizione, Torino, Einaudi, 1990.

PLATONE, *La Repubblica*, a cura di Giuseppe Lozza con testo originale a fronte, Milano, Mondadori, 2009.

PLYWACZEWSKI, E., *The Russian and Polish mafia in central Europe*, in SIEGEL, D. - VAN DE BUNT, H. - ZAICHT, D. (edited by), *Global organized crime. Trends and developments*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 2003.

PONS, N., *Économie criminelle: vieilles ficelles et ruses insolites*, in *Pouvoirs-Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n. 132, Paris, Seuil, 2010.

POTO, D. *Le mafie nel pallone. Storia dell'illegalità diffusa nel gioco più truccato del mondo*, Torino, Gruppo Abele, 2010.

POURZAND, P., *Le Ministère Public en Iran. La plume est serve, mais... la parole aussi*, in LAZERGES, C. (sous la direction de), *Figures du Parquet*, Paris, PUF, 2006.

PRITTWITZ, C., *Nachgeholte Prolegomena zu einem künftigen Corpus Juris Criminalis für Europa*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 113. Band, Berlin-New York, De Gruyter, 2001.

\_\_\_\_\_. *Skizzen zu Strafrecht und Kriminalpolitik in Zeiten der Globalisierung*, in PRITTWITZ, C. - MANOLEDAKIS, I. (Herausgeber), *Strafrechtsprobleme an der Jahrtausendwende*, Baden-Baden, Nomos, 2000.

PROSSER, T., *Administrative procedure and the protection of citizens' rights: report from the United Kingdom*, in MASSERA, A. (a cura di), *Le tutele procedimentali. Profili di diritto comparato*, Napoli, Jovene, 2007.

PULEIO, F., *Associazione mafiosa, chiamata di correo e processo. Un vademecum per l'operatore*, Milano, Giuffrè, 2008.

## Q

QUEMENER, M., *Cybercriminalité: état des lieux et préconisation*, in CUTAJAR, C. (sous la direction de), *Garantir que le crime ne pais pas. Stratégie pour enrayer le développement des marchés criminels*, Strasbourg, Presses Univesitaires de Strasbourg, 2010.

QUIROGA LEÓN, A., *La protección de intereses difusos y colectivos en la legislación peruana y el proyecto de código modelo de procesos coletivos para Iberoamérica*, in GIDI, A. - FERRER MAC-GREGOR, E. (coordinadores), *La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos. Hacia un Código modelo para Iberoamérica*, México, Porrúa-Instituto Iberoamericano de derecho procesal, 2003.

## R

RANCIÈRE, J. *Wer ist das Subjekt der Menschenrechte?*, in MENKE, C. - RAIMONDI, F. (Herausgegeben), *Die Revolution der Menschenrechte. Grunlegende Texte zu einem neuen Begriff des Politischen*, Berlin, Suhrkamp, 2011.

RANGEL DINAMARCO, C., *Instituições de direito processual civil*, Volume I, São Paulo, Malheiros, 2001.

RASSAT, M.-L., *Institutions judiciaires*, Paris, PUF, 1993.

RAWLINGS, L., *Condottieri and clansmen: early italian raiding, warfare and the state*, in HOPWOOD, K. (edited by), *Organised crime in antiquity*, Oxford, The classical press of Wales, 2009.

REALE, A., *Breve esposizione dell'origine dell'istituzione del Pubblico Ministero*, Pavia, 1849.

REID, W., *The origins of the office of Procurator Fiscal in Scotland*, in *Judicial review*, 1965.

REINER, R., *Law and order. An honest citizen's guide to crime and control*, Cambridge (UK), Polity Press, 2007.

REMY, M., *L'échange d'informations entre les autorités administratives et judiciaires actives dans la lutte contre le blanchiment d'argent: entre collaboration et obstruction*, in BLAIS, É. – PERRIN, B. (sous la direction de), *La lutte contre la criminalité économique: réponses interdisciplinaires à un défi global*, Paris-L'Harmattan, Genève-Schulthess, 2010.

RENDA, F., *I Beati Paoli. Storia, letteratura e leggenda*, Palermo, Sellerio, 1988.

RENOUX, T. S., *L'apport constitutionnel à la réflexion sur l'évolution du Ministère Public*, in COUR DE CASSATION (sous l'égide de), *Quel avenir pour le Ministère Public?*, Paris, Dalloz, 2008.

RESTA, E., *Il diritto fraterno*, quarta edizione, Roma-Bari, Laterza, 2008.

\_\_\_\_\_. *La certezza e la speranza. Saggio su diritto e violenza*, Roma-Bari, Laterza, 2006.

\_\_\_\_\_. *La razón de los derechos*, trad. italiana di Paolo Scalia, in GIANFORMAGGIO, L. (editore), *Las razones del garantismo. Discutiendo con Luigi Ferrajoli*, Bogotá, Temis, 2008.

REUTER, P. *The organization of illegal markets. An economic analysis*, New York, U. S. Dept. of Justice – National Institute of Justice, 1985.

RIERA, A., *La mafia china. Las tríadas, sociedades secretas*, Madrid, Arcopress, 2010.

\_\_\_\_\_. *La Organizatsja. Mafia rusa, mafia roja*, Madrid, Arcopress, 2008.

RINALDI, S., *Mafia, economia e istituzioni. Appunti di lavoro*, in PÉREZ ÁLVAREZ, F. (coordinador), *Sarta in memoriam Alexandri Baratta*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2004.

RIVAS, F., *Debolezza democratica e sfiducia nelle istituzioni in Messico*, in Alessandra DINO (a cura di), *Poteri criminali e crisi della democrazia*, Milano-Udine, Mimesis, 2011.

RIZ, R., *Il diritto penale transfrontaliero e il rilevante contributo dato da Hans-Heinrich Jescheck*, in FOFFANI, L. (a cura di), *Diritto penale comparato, europeo e internazionale: prospettive per il XXI secolo*, Milano, Giuffrè, 2006.

RIZZOLI, F., *Pouvoirs e mafias italiennes. Contrôle du territoire contre état de droit*, in *Pouvoirs – Revue française d'études constitutionnelles et politiques* n° 132, Paris, 2009.

RODOTÀ, S., *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, Laterza, 2012.

\_\_\_\_\_. *Laicità e principi*, in *Perché laico*, Roma-Bari, Laterza, 2010.

\_\_\_\_\_. *Repertorio di fine secolo*, seconda edizione, Roma-Bari, Laterza, 1999.

RODRIGUES, C., *Prefácio*, in *O papel do Ministério Público. Estudo comparativo dos países latino-americanos*, Coimbra, Almedina, 2008.

- RODRÍGUEZ DÍAZ, J. I., *Venezuela*, in STIPPEL, J.-MARCHISIO, A. (coordinadores), *Principio de oportunidad y salidas alternativas al juicio oral en América latina*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 2002.
- ROLLA, G., *La tutela dei diritti costituzionali*, Roma, Carocci, 2012.
- ROMANO, G., *Sodali bianchi. Nuove forme di minaccia alla democrazia: caso Calabria*, in CALIGIURI, M. (a cura di), *Intelligence e 'Ndrangheta. Uno strumento fondamentale per contrastare uno dei fenomeni più pericolosi del mondo*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009.
- ROMANI, M., *Servizi di polizia internazionale, cooperazione giudiziaria e terzo pilastro dell'Unione europea*, Padova, CEDAM, 2009.
- ROMANI, P., *Calcio criminale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012.
- ROSANVALLON, P., *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil, 2008.
- ROSI, E., *L'elenco dei reati nella decisione-quadro sul mandato di arresto europeo: l'Unione europea lancia il cuore altro l'ostacolo*, in ROZO ACUÑA, E. (a cura di), *Il mandato d'arresto europeo e l'estradizione*, Padova, CEDAM, 2004.
- ROSSI, G., *Introduzione al diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2000.
- ROST, A. - RUEGENBERG, G., „*The independence and accountability of the Prosecutor of a Permanent International Criminal Court*“, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 111. Band, Berlin-New York, De Gruyter, 1999.
- ROTH, J., *Mafialand Deutschland*, München, Heyne, 2010.
- ROUDAUT, M. R., *Marchés criminels: globalisation du crime, géopolitique de l'illicite et développement économique*, in CUTAJAR, C. (sous la direction de), *Garantir que le crime ne pais pas. Stratégie pour enrayer le développement des marchés criminels*, Strasbourg, Presses Univesitaires de Strasbourg, 2010.
- ROYER, J.-P., *L'évolution historique du parquet*, in COUR DE CASSATION (sous l'égide de), *Quel avenir pour le Ministère Public?*, Paris, Dalloz, 2008.
- ROXIN, C., *Posición jurídica e tareas futuras del ministerio público*, trad. spagnola di Julio B. J. Maier e Fernando J. Córdoba, in AA.VV., *El Ministerio Publico en el proceso penal, reimpresión*, Buenos Aires, Ad Hoc, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Rechtsstellung und Zukunftsaufgaben der Staatsanwaltschaft*, in *Deutsche Richterzeitung*, 1969.
- ROZO ACUÑA, E., *Globalización del crimen, mandamiento europeo de detención y derechos fundamentales*, in ROZO ACUÑA, E. (a cura di), *Il mandato d'arresto europeo e l'estradizione*, Padova, CEDAM, 2004.
- RUGGIERO, P., *L'ultima cena. A tavola con i boss*, Milano, Edizioni Ambiente, 2010.



RUGGIERO, V., «È l'economia, stupido!». *Una classificazione dei crimini di potere*, in DINO, A. - PEPINO, L. (a cura di), *Sistemi criminali e metodo mafioso*, Milano, FrancoAngeli, 2008.

RUOTOLO, M., *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, Napoli, Scientifica, 2012.

RUSCONI, M. A., *Reforma procesal y la llamada ubicación institucional del ministerio público*, in AA.VV., *El Ministerio Publico en el proceso penal*, reimpressione, Buenos Aires, Ad Hoc, 2000.

\_\_\_\_\_. *División de poderes en el proceso penal e investigación a cargo del ministerio público*, in AA.VV., *El Ministerio Publico en el proceso penal*, reimpressione, Buenos Aires, Ad Hoc, 2000.

RUTA, C., *Narcoeconomy. Business e mafie che non conoscono crisi*, Roma, Castelvecchi, 2011.

## S

SACCUCCI, A., *Le attuali forme di cooperazione europea nella lotta alla criminalità organizzata*, in BARTONE, N. (a cura di), *Diritto penale europeo. Spazio giuridico e rete giudiziaria*, Padova, CEDAM, 2001.

SABINI, A. (a cura di), *Leggi criminali del serenissimo dominio veneto in un solo volume*, Venezia, Antonio Pinelli, 1751.

SALAZAR, L., *La costruzione di uno spazio penale comune europeo*, in GRASSO, G. - SICURELLA, R. (a cura di), *Lezioni di diritto penale europeo*, Milano, Giuffrè, 2007.

\_\_\_\_\_. *La lotta alla criminalità nell'Unione: passi in avanti verso uno spazio giudiziario comune prima e dopo la Costituzione per l'Europa ed il Programma dell'Aia*, in *Cassazione Penale*, Milano, Giuffrè, 2004.

\_\_\_\_\_. *La lunga marcia del mandato d'arresto europeo*, in BARGIS, M. - SELVAGGI, E. (a cura di), *Mandato d'arresto europeo. Dall'extradizione alle procedure di consegna*, Torino, Giappichelli, 2005.

SALCUNI, G., *L'europeizzazione del diritto penale. Problemi e prospettive*, Milano, Giuffrè, 2011.

SALES, I., *Chiesa e mafie*, in CICONTE, E. - FORGIONE, F. - SALES, I. (a cura di), *Atlante delle mafie. Storia, economia, società, cultura*, Volume primo, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012.

SANTOS DE CARVALHO, E., *Ação civil pública: instrumento para a implementação de prestações estatais positivas*, in *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 20, jul./dez. 2004.

SALVI, C. - VILLONE, M., *Il costo della democrazia. Eliminare sprechi, clientele e privilegi per riformare la politica*, Milano, Mondadori, 2005.

SÁNCHEZ GARCÍA DE PAZ, I., *La criminalidad organizada. Aspectos penales, procesales, administrativos y policiales*, Madrid, Dykinson, 2008.

SANTINO, U., *Breve storia della mafia e dell'antimafia*, Trapani, Di Girolamo, 2008.

\_\_\_\_\_. *Storia del movimento antimafia. Dalla lotta di classe all'impegno civile*, Roma, Riuniti University Press, 2009.

SANTORO, E., *Diritto e diritti: lo Stato di diritto nell'era della globalizzazione*, Torino, Giappichelli, 2008.

SANTOS BOTELHO, C., *A tutela directa dos direitos fundamentais. Avanços e recuos na dinâmica garantística das justiças constitucional, administrativa e internacional*, Coimbra, Almedina, 2010.

SATZGER, H., *Die Europäisierung des Strafrechts*, Köln-Berlin-Bonn-München, Carl Heymanns, 2001.

SATZGER, H. - ZIMMERMANN, F., *From traditional models of judicial assistance to the principle of mutual recognition: new developments of the actual paradigm of the european cooperation in penal matters*, in INTERNATIONAL INSTITUTE OF HIGHER STUDIES IN CRIMINAL SCIENCES (a cura di), *European cooperation in penal matters: issues and perspectives*, Padova, CEDAM, 2008.

SAVIANO, R., *Vieni via con me*, Milano, Feltrinelli, 2010.

Ugo SAVONA, E., *Processi di globalizzazione e criminalità organizzata transnazionale*, in Studi in ricordo di Giandomenico Pisapia, vol. III, Milano, Giuffrè, 2000.

SCAGLIONE, A., *La gestione delle indagini preliminari: la fisionomia dei rapporti tra pubblico ministero e polizia giudiziaria*, in DI CHIARA, G. (a cura di), *Il processo penale tra politiche di sicurezza e nuovi garantismi*, Torino, Giappichelli, 2003.

SCARANCE FERNANDES, A., *O equilíbrio entre a eficiência e o garantismo e o crime organizado*, in DE ALMEIDA TOLEDO, O. A. - SANT'ANA LANFREDI, L. G. - DE SOUZA, L. A. - NASCIMENTO SILVA, L. (coordenadores), *Repressão penal e crime organizado. Os novos rumos da política criminal após o 11 de setembro*, São Paulo, Quartier Latin, 2009.

\_\_\_\_\_. *O equilíbrio na repressão ao crime organizado*, in SCARANCE FERNANDES, A. - GAVIÃO DE ALMEIDA, J. R. - ZANOIDE DE MORAES, M. (coordenação), *Crime organizado. Aspectos processuais*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2009.

SCARPINATO, R., *Stati mafia e sistemi criminali*, in DINO, A. (a cura di), *Poteri criminali e crisi della democrazia*, Milano-Udine, Mimesis, 2011.

SCHEFOLD, D., *Potere giurisdizionale e posizione del giudice in Germania*, in GAMBINO, S. (a cura di), *La magistratura nello Stato costituzionale. Teoria ed esperienze a confronto*, Milano, Giuffrè, 2004.

SCHMIDT VON ILMENAU, K. A., *Prinzipieller Unterschied zwischen römischem und germanischem Recht* (Neudruck der Ausgabe Rostock 1853), Darmstadt, Scientia Verlag Aalen, 1964.

SCHMOLLER, K., *Neues Strafprozessrecht in Österreich*, in *Goltdammer's Archiv für Strafrecht*, Heidelberg, R. v. Decker's, 2009.

SCHNEIDER, H., *Bellum Justum gegen Feind im Inneren? Über die Bedeutung der verfassungsrechtlichen Verfahrensgarantien bei der „Bekämpfung“ der Organisierten Kriminalität*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 113. Band, Berlin-New York, De Gruyter, 2001.

SCHROEDER, F.-C., *Rückkehr zur Kasuistik in der Strafgesetzgebung?*, in *Goltdammer's Archiv für Strafrecht*, Heidelberg, R. v. Decker, 1990.

SCHÜNEMANN, B., *Alternative project for a european criminal law and procedure*, in INTERNATIONAL INSTITUTE OF HIGHER STUDIES IN CRIMINAL SCIENCES (a cura di), *European cooperation in penal matters: issues and perspectives*, Padova, CEDAM, 2008.

\_\_\_\_\_. *Fortschritte und Fehlritte in der Strafrechtspflege der EU*, in *Goltdammer's Archiv für Strafrecht*, Heidelberg, R. v. Decker, 2004.

SCHWIND, H.-D., *Kriminologie. Eine praxisorientierte Einführung mit Beispielen*, Heidelberg, Kriminalistik Verlag, 2010.

SCIARRONE, R., *Mafie, relazioni e affari nell'area grigia*, in SCIARRONE, R. (a cura di), *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Roma, Donzelli, 2011.

\_\_\_\_\_. *Mafie vecchie, mafie nuove*, seconda edizione, Roma, Donzelli, 2009.

\_\_\_\_\_. *L'organizzazione reticolare della 'ndrangheta*, in DINO, A. - PEPINO, L. (a cura di), *Sistemi criminali e metodo mafioso*, Milano, FrancoAngeli, 2008.

SCOTTI, A., *Narcotica*, Milano, ISBN edizioni, 2012.

SEMINARA, S., *Criminal law protection of the euro and financial markets*, in CHERIF BASSIOUNI, M. – MILITELLO, V. - SATZGER, H. (a cura di), *European cooperation in penal matters: issues and perspectives*, Padova, CEDAM, 2008.

SEN, A., *Etica ed economia*, trad. italiana di Salvatore Maddaloni, ottava edizione, Roma-Bari, Laterza, 2010.

\_\_\_\_\_. *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, trad. italiana di Giani Rigamonti, Milano, Mondadori, 2009.

SERRANO-PIEDecasas, J. R., *Tratamiento jurídico-penal del terrorismo en un estado de derecho*, in ZUÑIGA RODRÍGUEZ, L. - MÉNDEZ RODRÍGUEZ, C. - DIEGO DÍAZ-SANTOS, M. R. (coordinadoras), *El derecho penal ante la globalización*, Madrid, Colex, 2002.

SHANTY, F. (beratender Leiter), *Mafia. Die Geschichte der organisierten Kriminalität*, trad. tedesca di Ursula Fethke, Potsdam, Ullman, 2010.

SICURELLA, R., *La tutela "mediata" degli interessi della costruzione europea: l'armonizzazione dei sistemi penali nazionali tra diritto comunitario e diritto dell'Unione europea*, in GRASSO, G. - SICURELLA, R. (a cura di), *Lezioni di diritto penale europeo*, Milano, Giuffrè, 2007.

- SIDOTI, F., *Il crimine all'italiana. Una tradizione realista, garantista, mite*, Milano, Guerini, 2012.
- SIEBER, U., *Europäische Einigung und Europäisches Strafrecht*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 103. Band, Berlin-New York, De Gruyter, 1991.
- SIEBERT, R. *'Ndrangheta e democrazia: una contraddizione in termini*, in DINO, A. - PEPINO, L. (a cura di), *Sistemi criminal e metodo mafioso*, Milano, FrancoAngeli, 2008.
- SIEGEL, D. *The transnational Russian mafia*, in SIEGEL, D. - VAN DE BUNT, H. - ZAICHT, D. (edited by), *Global organized crime. Trends and developments*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 2003.
- SIEGEL, Dina - YESILGOZ, Y., *Natashas and Turkish men: new trends in women trafficking and prostitution*, in , D. - VAN DE BUNT, H. - ZAICHT, D. (edited by), *Global organized crime. Trends and developments*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 2003.
- SIFAKIS, C. *The mafia encyclopedia*, third edition, New York, Facts on File, 2005.
- SILGUERO, J., *Las acciones colectivas de grupo en España*, in GIDI, A. - FERRER MAC-GREGOR, E. (coordinadores), *Procesos colectivos. La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales en una perspectiva comparada*, México, Porrúa, 2003.
- SILVA DIAS, A., *Criminalidade organizada e combate ao lucro ilícito*, in PALMA, M. F. - SILVA DIAS, A. - DE SOUSA MENDES, P. (coordenação), *2º Congresso de Investigação Criminal*, Coimbra, Almedina, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Os criminosos são pessoas? Eficácia e garantias no combate ao crime organizado*, in FERREIRA MONTE, M. - CALHEIROS, M. C. - CONDE MONTEIRO, F. - NOVERSA LOUREIRO, F. (coordenação), *Que futuro para o direito processual penal?*, Coimbra, Coimbra Editora, 2009.
- SILVA SANCHES, J.-M., *Die Unerwünschten als Feinde: Die Exklusion von Menschen aus dem status personae* (trad. tedesca di Helmut Gropengießer), in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 118. Band, Berlin, De Gruyter, 2006.
- SILVESTRI, G., *Il P.M. quale era, qual è, quale dovrebbe essere*, in *Giurisprudenza costituzionale*, Milano Giuffrè, marzo-aprile 1997.
- SIRACUSA, F., *Pubblico Ministero (diritto processuale penale)*, in D'AMELIO, M. (a cura di), *Nuovo digesto italiano*, Tomo X, Torino, Utet, 1939.
- \_\_\_\_\_. *Pubblico Ministero (diritto processuale civile)*, in D'AMELIO, M. (a cura di), *Nuovo digesto italiano*, Tomo X, Torino, Utet, 1939.
- SIRACUSANO, F., *Reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie, procedure di consegna e processo in absentia*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Milano, Giuffrè, anno LIII, gennaio-marzo 2010.
- SOCOJA, P.-C., *Trafic d'armes en provenance des Balkans occidentaux*, in *Cahiers de la sécurité* n° 7 (Les organisations criminelles), Paris, INHES, janvier-mars 2009.

SOLAZZO, T., *Unione europea, appalti e criminalità organizzata transnazionale*, in *Gnosis - Rivista italiana di intelligence*, n. 26, 2003, consultabile on line sul sito: <http://www.sisde.it/sito/MainDb.nsf/HomePages/26>.

SOMMIER, I., *Les mafias*, Paris, Montchrestien, 1998.

SORRENTINO, F., *Legalità dei reati e mandato d'arresto europeo tra principi costituzionali nazionali e principi fondamentali europei*, in CALVANO, R. (a cura di) *Legalità costituzionale e mandato d'arresto europeo*, Napoli, Jovene, 2007.

SOUSA, G. - HUTCHINSON, K. - PITTA GROZ, R., *A máfia russa*, in ANES, J. M. (coordenador), *Organizações criminais. Uma introdução ao crime organizado*, Lisboa, Universidade Lusíada, 2010.

SPAGNOLO, V. R., *Cocaina S. p. A.*, Cosenza, Pellegrini, 2010.

SPIEZIA, F., *Crimine transnazionale e procedure di cooperazione giudiziaria*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2006.

SPITZER, J. P., *Les acteurs de l'espace de liberté, de sécurité et de justice et les perspectives ouvertes par la Convention*, in RUGGIERI, F. (a cura di), *La giustizia penale nella Convenzione. La tutela degli interessi finanziari e dell'ambiente nell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2003.

STACCHETTI, M., *Lutte contre les contrefaçons de produits pharmaceutiques: aperçu des travaux du Conseil de l'Europe*, in AUGSBURGER-BUCHELI, I. (sous la direction de), *La lutte contre la contrefaçon et la criminalité pharmaceutique en Suisse*, Collection *Les Actes de l'ILCE*, volume III, Paris, Schulthess, 2010.

STAJANO, C. (a cura di), *Mafia. L'atto di accusa dei giudici di Palermo*, Milano, Riuniti, 1986.

STEFANI, G. - LEVASSEUR, G. - BOULOC, B., *Procédure pénale*, 18<sup>e</sup> édition, Paris, Dalloz, 2001.

STELLA, F., *I diritti fondamentali nei periodi di crisi, di guerra e di terrorismo: il modello Barak*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Milano, Giuffrè, anno XLVIII, 2005.

STIPPEL, J. - MARCHISIO, A. (coordinadores), *Principio de oportunidad y salidas alternativas al juicio oral en América latina*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 2002.

STOLFI, E., *Introduzione allo studio dei diritti greci*, Torino, Giappichelli, 2006.

STORME, M. - JUDO, F., *La class action de derecho belga. Tres obstáculos y una multitud de salidas*, trad. spagnola di Pascal de Cubber, in GIDI, A. - FERRER MAC-GREGOR, E. (coordinadores), *Procesos colectivos. La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales en una perspectiva comparada*, México, Porrúa, 2003.

STORTONI, L., *Criminalità organizzata ed emergenza: il problema delle garanzie*, in MOCCIA, S. (a cura di), *Criminalità organizzata e risposte ordinamentali. Tra efficienza e garanzia*, Napoli, ESI, 1999.

STRONATI, M., *Il brigante tra antropologia e ordine giuridico: alle origini di un'icona dell'uomo criminale nel XIX secolo*, in *Quaderni fiorentini*, n. 39, Tomo I, Milano, Giuffrè, 2009.

STRUENSEE, E. - MAIER, J. B. J., *Introducción*, in MAIER, J. B. J. - AMBOS, K. – WOISCHNIK, J. (coordinadores), *Las reformas procesales penales en América Latina*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 2000.

SUMMERS, A., *La vita segreta di J. Edgard Hoover, direttore dell'FBI (1924-1972)*, trad. italiana di Adriana dell'Orto, Tilde Riva e Nicoletta Rosati, Milano, Bompiani, 2011.

SUNSTEIN, C. R., *Il diritto della paura. Oltre il principio di precauzione*, trad. italiana di Umberto Izzo, Bologna, Il Mulino, 2010.

SUOMINEN, A., *The past, present and the future of Eurojust*, in *Maastricht journal of european comparative law*, volume 15, n. 2, 2008.

SUTHERLAND, E. H., *White collar crime*, New York, Dryden Press, 1949.

## T

TABEL, P., *Crime organisé et trafic International d'œuvres d'art*, in *Cahiers de la sécurité* n° 7, Paris, Institut National des Hautes Études de Sécurité, janvier-mars 2009.

TAJANI, D., *Mafia e potere. Requisitoria, 1871*, Pisa, ETS, 1993.

TAK P. J. P., *Das Ermittlungsverfahren in den Niederlanden* (trad. tedesca di Hans-Joseph Scholten), in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 112. Band, Berlin-New York, De Gruyter, 2000.

TANUS JOB E MEIRA, B., *La criminalità organizzata in Brasile: panorama generale*, in FORNASARI, G. (a cura di), *Modelli sanzionatori per il contrasto alla criminalità organizzata. Un'analisi di diritto comparato*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2007.

TARUFFO, M., *Diritti fondamentali, tutela giurisdizionale e alternative*, in MAZZARESE, T. (a cura di), *Neocostituzionalismo e tutela (sovra)nazionale dei diritti fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2002.

\_\_\_\_\_. *Leggendo Ferrajoli: considerazioni sulla giurisdizione*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, Milano, Giuffrè, 2008.

TER HAAR, B. J., *Ritual and mythology of the Chinese Triads. Creating an identity*, Leiden, Brill's, 2000.

THEATO, D., *La protection des intérêts financiers*, in RUGGIERI, F. (a cura di), *La giustizia penale nella convenzione. La tutela degli interessi finanziari e dell'ambiente nell'Unione europea*, Milano, Giuffrè-Bruxelles, Bruylant, 2003.

THIEMEYER, G., *Europäische Integration*, Köln-Weimar-Wien, Böhlau, 2010.

TIEDEMANN, K., *Gegenwart und Zukunft des Europäischen Strafrecht*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 116. Band, Berlin, De Gruyter, 2004.

\_\_\_\_\_. *Wirtschaftsstrafrecht. Einführung und Allgemeiner Teil mit wichtigen Rechtstexten*, Köln-Berlin-München, Carl Heymanns, 2004.

TONINI, P., *Giusto processo, diritto al silenzio ed obbligo di verità: la possibile coesistenza*, in *Studi in ricordo di Giandomenico Pisapia*, Volume secondo, Milano, Giuffrè, 2000.

\_\_\_\_\_. *Manuale di procedura penale*, 9<sup>a</sup> ed., Milano, Giuffrè, 2008.

TORREALTA, M., *La trattativa*, Milano, Bur, 2010.

TOUBON, J., *Quel Ministère Public dans la République? Réflexions sur les rapports entre le Parquet et le pouvoir politique*, in COUR DE CASSATION (sous l'égide de), *Quel avenir pour le Ministère Public?*, Paris, Dalloz, 2008.

TRANCHINA, G., *Tutela della collettività e garanzie individuali: perenne ambiguità del processo penale*, in *Studi in ricordo di Giandomenico Pisapia*, Volume secondo, Milano, Giuffrè, 2000.

TRANFAGLIA, N., *La mafia come metodo*, Roma-Bari, Laterza, 1991.

\_\_\_\_\_. *Mafia, politica e affari. 1943-2008*, Roma-Bari, Laterza, 2008.

TRAVERSI, A., *La difesa penale. Tecniche argomentative e oratorie*, Milano, Giuffrè, 2009.

TROIANO, C., *Zoomafie. Mafia, Camorra & gli altri animali*, Torino, Cosmopolis, 2000.

TROPER, M., *Le nuove separazioni dei poteri*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2007.

TUCMURUZ, I., *Crima organizată transfrontalieră. Factor de insecuritate pentru națiuni*, București, Editura Universitară, 2011.

TUFANO, M. L., *Il giudice comunitario e i rapporti tra diritto comunitario, diritto EU e diritto penale*, in *Studi sull'integrazione europea*, numero 1, anno III, Bari, Cacucci, 2008.

TULKENS, F., *L'apport de la Convention européenne des droits de l'homme*, in COUR DE CASSATION (sous l'égide), *Quel avenir pour le Ministère Public*, Paris, Dalloz, 2008.

TURONE, G., *Il delitto di associazione mafiosa*, seconda edizione, Milano, Giuffrè, 2008.

## U

UBERTIS, G., *Diritti fondamentali e processo penale*, in Tecla MAZZARESE (a cura di), *Neo costituzionalismo e tutela (sovra)nazionale dei diritti fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2002.

UERPMANN, R., *Das öffentliche Interesse*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1999.

USLANER, E. M., *Corruption, inequality and the rule of law*, New York, Cambridge University Press, 2008.

## V

- VALENTINI, G., *Brutti, sporchi e cattivi. I meridionali sono italiani?*, Milano, Longanesi, 2012.
- VALLEJOS, J. C., *El abuso del proceso en materia probatoria*, in RAMBALDO, J. A. (coordinador), *Abuso procesal*, Buenos Aires, Rubinzal – Culzoni, 2001.
- VALLINI, A., *Il superamento della clausola della 'previsione bilaterale del fatto' nell'estradizione per i reati di criminalità organizzata*, in DE FRANCESCO, G. (a cura di), *La criminalità organizzata tra esperienze normative e prospettive di collaborazione internazionale*, Torino, Giappichelli, 2001.
- VAN CAENEGEM, R. C. *Judges, legislators and professors. Chapters in European legal history*, New York, Cambridge University, 1987.
- \_\_\_\_\_. *Public prosecutions of crime in twelfth-century England*, in *Legal history. A European perspective*, New York-Rio Grande, The Hambleton, 1991.
- VANDERWOOD, P. J., *Disorder and progress. Bandits, police and mexican development*, Wilmington, Scholarly Resources, 1992.
- VAN WEES, H., *The mafia of early Greece. Violent exploitation in the seventh and sixth centuries BC*, in HOPWOOD, K. (edited by), *Organised crime in antiquity*, Oxford, The classical press of Wales, 2009.
- VAN RAEMDONK, D., *Droits de l'homme et intérêt collectif*, in Thomas BERNS (sous la direction de), *Le droit saisi par le collectif*, Bruxelles, Bruylant, 2004.
- VARANO, V. - BARSOTTI, V., *La tradizione giuridica occidentale*, Volume I, terza edizione, Torino, Giappichelli, 2006.
- \_\_\_\_\_. *La tradizione giuridica occidentale*, Volume I, quarta edizione, Torino, Giappichelli, 2010.
- VARESE, F., *Mafie in movimento. Come il crimine organizzato conquista nuovi territori*, trad. italiana di Daria Cavallini, Torino, Einaudi, 2011.
- \_\_\_\_\_. *The russian mafia. Private protection in a new market economy*, New York, Oxford University Press, 2001.
- VASAPOLLO, L., *Trattato di economia applicata. Analisi critica della mondializzazione capitalista*, Milano, Jaca Book, 2006.
- VELTRI, E. - LAUDATI, A., *Mafia pulita*, Milano, Longanesi, 2009.
- VERRI, P., *Osservazione sulla tortura* (ristampa del originale del 1776, a cura di S. CONTARINI), Milano, Bur, 2006.
- VERVAELE, J. A. E., *The European Community and harmonization of the criminal law enforcement of community policy: Ignoti nulla cupido?*, in INTERNATIONAL INSTITUTE OF HIGHER STUDIES IN CRIMINAL SCIENCES (a cura di), *European cooperation in penal matters: issues and perspectives*, Padova, CEDAM, 2008.



VICOLI, D., *L'esperienza dei criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale: realtà e prospettive*, in DI CHIARA, G. (a cura di), *Il processo penale tra politiche di sicurezza e nuovi garantismi*, Torino, Giappichelli, 2003.

VIGANÒ, F., *Terrorismo, guerra e sistema penale*, in *Rivista italiana di diritto e processo penale*, 2006.

VIGORITI, V., *Finalmente, l'azione di classe. Primi rilievi*, in VIGORITI, V. - CONTE, G. (a cura di), *Futura, giustizia, azione collettiva, mediazione*, Torino, Giappichelli, 2010.

VIGNA, P. L., *Economia criminale: ruolo dell'intelligence e cooperazione internazionale*, in DE FRANCESCO, G. (a cura di), *La criminalità organizzata tra esperienze normative e prospettive di collaborazione internazionale*, Torino, Giappichelli, 2001.

VILARES, F. R. - DE TOLEDO PIZA, L. V., *Crime organizado no Peru*, in SCARANCE FERNANDES, A. - GAVIÃO DE ALMEIDA, J. R. - ZANOIDE DE MORAES, M. (coordenação), *Crime organizado. Aspectos processuais*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2009.

VILLAVECES-IZQUIERDO, S., *Focalizando a fluidez: as vias transversais do narcotráfico na Colômbia*, in MOTTA RIBEIRO, A. M. - SILVA IULIANELLI, J. A. (organizadores), *Narcotráfico e violência no campo*, Rio de Janeiro, De Paula, 2000.

VILLEGAS, D., *Le pouvoir de la mafia colombienne des années 1980 et 1990*, in *Pouvoirs-Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n. 132, Paris, Seuil, 2010.

VINCENT, J. - GUINCHARD, S. - MONTAGNIER, G. - VARINARD, A., *Institutions judiciaires. Organisation. Jurisdiction. Gens de justice*, 7<sup>e</sup> édition, Paris, Dalloz, 2003.

VIOLANTE, L., *Il ciclo mafioso*, Roma-Bari, Laterza, 2004.

\_\_\_\_\_. *Magistrati*, Torino, Einaudi, 2009.

VISCONE, F., *La 'ndrangheta cantata: il caso Germania*, in CICONTE, E. - FORGIONE, F. - SALES, I. (a cura di), *Atlante delle mafie. Storia, economia, società, cultura*, Volume primo, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012.

VOGEL, J., *Geldwäsche – ein europaweit harmonisierter Straftatbestand?*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 109. Band, Berlin-New York, De Gruyter, 1997.

\_\_\_\_\_. *Verbraucherschutz durch strafrechtliche Produkthaftung*, in *Goldammer's Archiv für Strafrecht*, Heidelberg, R. v. Decker, 1990.

VOGLER, T., *Der Schutz der Menschenrechte bei der internationalen Zusammenarbeit in Strafsachen*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 105. Band, Berlin-New York, De Gruyter, 1993.

VOGLIOTTI, M., *La logica floue della Corte europea dei diritti dell'uomo tra tutela del testimone e salvaguardia del contraddittorio: il caso delle "testimonianze anonime"*, in *Giurisprudenza italiana*, 1988.

VOLFF, J., *Le ministère public*, Paris, PUF, 1998.

## W

WALD, E., *Narcocorrido. A journey into the music of drugs, guns and guerrillas*, New York, HarperCollins, 2001.

WASMEIER, M., *Stand und Perspektiven des EU-Strafrechts, Chancen und Risiken der Europäisierung des Strafrechts*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 116. Band, Berlin, De Gruyter, 2004.

WEIGEND, E., *Grundzüge der neuen polnischen Strafprozessordnung von 1997*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 115. Band, Berlin, De Gruyter, 2003.

WELLMER, A., *Menschenrechte und Demokratie*, in C. MENKE-F. RAIMONDI (Herausgegeben), *Die Revolution der Menschenrechte*, Berlin, Suhrkamp, 2011.

WENIN, R., *La criminalità organizzata nell'esperienza giuridica tedesca*, in G. FORNASARI (a cura di), *Modelli sanzionatori per il contrasto alla criminalità organizzata. Un'analisi di diritto comparato*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2007.

WERLE, G., *Menschenrechtsschutz durch Völkerstrafrecht*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 109. Band, Berlin-New York, De Gruyter, 1997.

WOODIWISS, M., *Capitalismo a mano armata. Un'analisi che mostra come nella più grande e potente democrazia del pianeta il crimine sia un affare di Stato*, trad. italiana di Giulia Barletta, Barbara Corda e Giuseppina Velardo, Roma, New Compton, 2006.

## Y

YEŞİLGÖZ, Y. - BOVENKERK, F., *Urban knights and rebels in the Ottoman Empire*, in C. FIJNAUT-L. PAOLI (edited by), *Organised crime in Europe. Concepts, patterns and control policies in the European Union and beyond*, Dordrecht, Springer, 2004.

YNSFRAN, U., *Paraguay*, in J. STIPPEL-A. MARCHISIO (coordinadores), *Principio de oportunidad y salidas alternativas al juicio oral en América latina*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 2002.

YU, G., *Korruption in der Volksrepublik China – Begriffsbestimmung, Erscheinungsformen und Bekämpfung* (trad. tedesca di Thomas Weigend), in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 117. Band, Berlin, De Gruyter, 2005.

## Z

ZACHARIAS TORON, A., *Os desafios da advocacia diante da criminalidade organizada (limites para uma atuação ética conforme a legalidade)*, in O. A. DE ALMEIDA TOLEDO-L. G. SANT'ANA LANFREDI-L. A. DE SOUZA-L. NASCIMENTO SILVA (coordenadores), *Repressão penal e crime organizado. Os novos rumos da política criminal após o 11 de setembro*, São Paulo, Quartier Latin, 2009.

ZACCAÏ, E., *Génération futures, humanité, nature: difficultés des collectifs pour la protection de l'environnement*, in T. BERNS (sous la direction de), *Le droit saisi par le collectif*, Bruxelles, Bruylant, 2004.

ZAFFARONI, E. R., *El enemigo en el derecho penal*, Buenos Aires, Ediar, 2006.

\_\_\_\_\_. *El renacimiento de derecho penale liberal o la "cruz roja" judicial*, in Letizia GIANFORMAGGIO (editora), *Las razones del garantismo. Discutiendo con Luigi Ferrajoli*, Bogotá, Temis, 2008.

\_\_\_\_\_. *Impunidad del agente encubierto y del delator: una tendencia legislativa latinoamericana*, in *Revue Internationale de droit pénal*, vol. 67, 1996.

ZANATTA, A., *A transação penal e o poder discricionário do Ministério Público*, Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris, 2001.

ZANETTI, E., *L'esercizio dell'azione penale e la conferma dell'accusa*, in G. LATANZI-V. MONETTI (a cura di), *La Corte penale internazionale. Organi – competenza – reati – processo*, Milano, Giuffrè, 2006.

ZENO-ZENCOVICH, V.- PAGLIETTI, M. C., *Diritto processuale dei consumatori*, Milano, Egea, 2009.

ZEISS, W., *El dolo procesal*, tra. spagnola di Tomas A. Banzhaf, Buenos Aires, EJE, 1979.

ZIEGLER, J., *La privatizzazione del mondo. Predoni, predatori e mercato globale*, trad. italiana di Monica Fiorini, Milano, Il Saggiatore, 2010.

\_\_\_\_\_. *La Suisse lave plus blanc*, Paris, Éditions du Seuil, 1990.

ZIESCHANG, F., *Chancen und Risiken der Europäisierung des Strafrechts*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 113. Band, Berlino-New York, De Gruyter, 2001.

ZOLA, M., *La mafia georgiana, da Novara a Tbilisi. Storia di un fenomeno criminale*, consultabile sul sito Internet: <http://www.narcomafie.it/2012/12/07/la-mafia-georgiana-danovara-a-tbilisi-storia-di-un-fenomeno-criminale/>

ZOLO, D., *Globalizzazione. Una mappa dei problemi*, seconda edizione, Roma-Bari, Laterza, 2009.

ZORNETTA, M.-GUERRETTA, D., *A casa nostra. Cinquant'anni di mafia e criminalità in Veneto*, Milano, Baldini Castoldi Dalai, 2006.

ZUMPT, A. W., *Der Kriminalprozess der römischen Republik* (Neudruck der Ausgabe Leipzig 1871), Darmstadt, Scientia Verlag Aalen, 1993.

ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, L., *Criminalidad organizada y sistema de derecho penal. Contribución a la determinación del injusto penal de organización criminal*, Granada, Comares, 2009.