

CULTURA PENALE E SPIRITO EUROPEO

EUGENIO ZANIBONI

Problemi e tendenze della cooperazione internazionale nell'esecuzione di misure per la prevenzione dei reati transnazionali

Il compito di superare gli ostacoli posti dalle differenti legislazioni statali è affidato, come è noto, alle norme formali e sostanziali del diritto internazionale. Tale circostanza favorisce il continuo ingresso nell'ordinamento internazionale di misure dirette a proteggere beni, valori e interessi in precedenza oggetto di esclusiva valutazione sul piano del diritto interno.

È questo il caso delle misure di prevenzione dei reati transnazionali, di cui si occupa il presente studio. Il concetto di 'misura di prevenzione' nel diritto internazionale è assai elastico. La ricerca dimostra come tale nozione comprenda in realtà una gamma di istituti molto diversi, accomunati dal dispiegare i loro effetti, a seconda dei casi, su beni e/o persone, fisiche o giuridiche localizzati in altri Stati, o al contrario, dal consentire di legittimare pretese di altri Stati su beni e/o soggetti presenti sul proprio territorio (o comunque in aree sottoposte alla propria giurisdizione) con modalità potenzialmente assai afflittive. Per questo motivo, l'esercizio di potestà autoritative *ante delictum*, necessita di regole di coordinamento che siano adatte alle peculiari caratteristiche dell'ordinamento internazionale ed idonee a evitare i potenziali abusi.

L'analisi della prassi internazionale condotta su norme convenzionali in ambiti molto diversi (come il settore della sicurezza marittima, dell'antiterrorismo, delle missioni internazionali di mantenimento della pace e della prevenzione della corruzione internazionale), lascia emergere che, almeno in alcuni casi, il suddetto processo di ricambio delle norme ritenute inadeguate ad anticipare il presidio di beni sempre più fondamentali per la società internazionale (come in primo luogo quello della sicurezza), sia avvenuto lasciando sullo sfondo le necessarie verifiche sul piano della compatibilità con le norme poste a tutela di alcuni fondamentali diritti umani. Nello stesso tempo, lo studio rileva come sia in atto un importante cambiamento di approccio frutto di un più generale orientamento ad intensificare la c.d. prevenzione positiva di reati transnazionali (come il terrorismo e alcuni reati finanziari considerati ad esso ancillari, tra cui la corruzione e il riciclaggio). Il mutamento in questione non riguarda solo i rapporti interstatali regolati da norme pattizie, ma anche ordinamenti ad elevato grado di integrazione, come quello dell'Unione europea, nel quale, peraltro, i rischi di rallentamento dell'assistenza giudiziaria interstatale sono stati più volte denunciati in letteratura e, nell'ambito delle rispettive attribuzioni, dalla Corte di Giustizia e dalla Commissione europea. Ciò, in ragione delle disparità tra i diversi ordinamenti giuridici nazionali negli *standard* delle garanzie procedurali applicabili in materia di misure di prevenzione negative (e più in generale per effetto di una profonda crisi tra gli Stati Membri nell'applicazione del principio di *mutual trust*)

The tasks of overcoming the obstacles posed by the different state legislations are entrusted, as is known, to the formal and substantive norms of international law. This circumstance helps the continuous entry into the international legal system of measures aimed at protecting assets, values and interests previously subject to an exclusive domestic law evaluation.

This is the case with the preventive measures of transnational crimes, which this study deals with. The concept of 'preventive measures' in international law is flexible. The research demonstrates that the notion actually includes a range of very different legal devices, all of them sharing their effects, depending on the case, on goods and / or physical or legal persons, located in other States; or on the contrary, allowing legitimate claims of other States on goods and/or individuals present in their territory (or in any areas under their jurisdiction) with potentially very afflictive effects. For this reason, the exercise of authoritative powers ante delictum requires coordination rules adapted to the peculiar characteristics of the international legal system in order to avoid potential abuses. The analysis of international practice

on conventional rules in different fields (such as maritime security, anti-terrorism, international peace-keeping and the prevention of international corruption), suggests that, at least in some cases, the aforementioned replacement process of the rules inadequate to anticipate the protection of increasingly fundamental goods for the international company (as the security is), was made by leaving in the background the legal checks on the compatibility of it with some fundamental rights.

The research also points out a new rule approach, which is aimed to intensifying the c.d. positive prevention of transnational crimes such as terrorism, as well as some of its 'ancillary' financial crimes, among which there are corruption and money laundering. This shift does not concern only inter-state relations ruled by conventional norms, but also regional legal systems characterized by a very high-degree level of integration such as the case of the European Union, in which, however, there are risks of slowing down the inter-state judicial assistance, due to the disparities of national provisions in Member States in the standards of procedural rights and guarantees (and, more generally, due to a deep crisis among Member States in applying the fundamental principle of mutual trust). Those risks have been frequently reported by scholars and, according to their respective powers, by the Court of Justice and by the European Commission.

1. Nell'affrontare il tema delle misure di prevenzione dei reati transnazionali dal punto di vista del diritto internazionale pubblico si cercherà di tener conto di alcune delle questioni, teoriche e pratiche, poste da questi importanti strumenti giuridici diretti a prevenire l'integrità di beni progressivamente divenuti di importanza fondamentale per il diritto internazionale e delle dinamiche che ne hanno favorito lo sviluppo e la diffusione.

2. I processi di adattamento del diritto alle esigenze di una realtà sociale in perenne trasformazione hanno imposto anche all'ordinamento internazionale l'elaborazione di risposte capaci di rapportarsi alle nuove metodologie adottate dalle organizzazioni criminali. Le regole formali e sostanziali di coordinamento per l'esercizio delle potestà punitive statali concorrenti, alle quali gli Stati affidano il compito di superare gli ostacoli posti dalle differenze tra le legislazioni statali, sono dettate, infatti, da norme di diritto internazionale¹. Tale circostanza ha contribuito a rendere giuridicamente rilevanti per il diritto internazionale fatti e valori in precedenza oggetto di esclusiva valutazione sul piano degli ordinamenti interni. Costituisce però anche una delle ragioni principali per cui l'ambito di applicazione delle misure di prevenzione che trovano la loro origine nell'ordinamento internazionale si è progressivamente esteso, in parallelo con la moltiplicazione, negli ultimi decenni, degli accordi internazionali in materia di cooperazione penale.

Ad un primo sguardo d'insieme, tuttavia, l'analisi della casistica ad esse relativa si configura come assai modulabile e, in definitiva, incerta non solo in or-

¹ FOCARELLI, *Criminalità transnazionale (repressione della)*, in *Enciclopedia del Diritto*, annali IV, Milano, 2011, 249 ss; 252.; ID., *Giurisdizioni internazionali*, Milano, 2017.

dine agli ambiti di applicazione di tali misure, ma anche alla loro portata². Per di più, sul piano dell'inquadramento teorico, fatta eccezione per la tradizionale distinzione tra misure di prevenzione negative³ e positive⁴, l'impressione è che l'argomento sia stato in prevalenza oggetto di trattazioni più nel quadro di analisi condotte in relazione a particolari settori del diritto internazionale nel quale sono applicate, ovvero a specifiche tipologie di atti giuridici che le prevedono, che in base a tentativi di classificazione di ordine sistematico. D'altro canto, l'ampiezza dei settori di applicazione, dei destinatari e delle finalità che si intendono raggiungere attraverso la loro emanazione rende difficile (e probabilmente sterile) operare distinzioni tra le diverse misure sul piano morfologico e, soprattutto, strutturale.

Le indicate condizioni possono spingere l'interprete a privilegiare l'adozione di criteri di classificazione delle misure di prevenzione di carattere teleologico e funzionale. Distinguiamo così, a seconda dello scopo con le quali sono adottate, le misure di prevenzione dirette ad evitare la commissione dei c.d. *crimini internazionali* (illeciti cioè di particolare gravità che colpiscono beni giuridici rilevanti per l'intera comunità internazionale accertabili processualmente non solo di fronte alle Corti interne, ma anche a giurisdizioni internazionali appositamente costituite che spesso agiscono in via sussidiaria) ovvero volte a contrastare reati di diritto comune. Stante la presenza di uno o più elementi di extraterritorialità, questi ultimi sono denominati *transnazionali* e sono giudicati abitualmente da tribunali (penali) interni⁵. La loro disciplina

² V. oltre, il par. 4. Sugli «endemic» problemi di indeterminatezza delle misure di prevenzione nel diritto italiano, v. da ultimo MANNA, *Natura giuridica delle misure di prevenzione: legislazione, giurisprudenza, dottrina*, in *Archivio penale*, n. 3, 2018, spec. p. 14 ss., al quale si rinvia anche per l'analisi dei profili di incompatibilità sorti nel tempo, anche per tale ragione, rispetto ad alcune previsioni della Costituzione e della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (tema dunque che non verrà qui affrontato) e per la giurisprudenza ad essi relativa.

³ Per 'misure di prevenzione negative' intenderò qui l'insieme di tutte quelle misure consistenti in privazioni o restrizioni, dirette o indirette, della libertà personale o di altri diritti, in capo a persone fisiche e/o giuridiche, finalizzate ad impedire la commissione di futuri reati adottate in applicazione di norme giuridiche di derivazione sovranazionale.

⁴ V. *infra*, par. 9 e ss.

⁵ FOCARELLI, *Criminalità transnazionale (repressione della)*, cit.; BOISTER, *Transnational Criminal Law?*, in *European Journal of International Law*, 2003, p. 953 ss. Non mancano gli elementi che possono essere interpretati come rivelatori di tendenze per effetto delle quali gli schemi di ripartizione della competenza a giudicare su queste due distinte categorie di illeciti internazionali, nonché dei poteri di *enforcement* delle medesime, sembrano meno impermeabili di un tempo. Citiamo, solo a titolo di esempio, gli illeciti di corruzione quali illeciti comuni che *de jure condendo* potrebbero presentare in un futuro prossimo punti di contatto, sul piano repressivo, con la disciplina degli illeciti di diritto internazionale in senso stretto. Le condotte di *grand corruption* imputabili agli organi di vertice degli Stati sono da anni infatti oggetto di un dibattito scientifico relativo all'opportunità o meno di includerle tra i veri e propri crimini internazionali, nella categoria dei crimini contro l'umanità. Di guisa che tali fatti-

materiale, che, come si è rilevato, costituisce l'angolo visuale privilegiato da cui muove questo breve contributo, si realizza prevalentemente attraverso la stipula di Convenzioni internazionali, spesso dal contenuto assai ampio, al punto da poter essere definiti "accordi quadro", come la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale del 2000⁶.

3. Nell'interpretazione della definizione di reato transnazionale contenuta nella Convenzione di Palermo offerta dalle Sezioni unite della Cassazione, l'elemento della transnazionalità non è considerato costitutivo di un'autonoma fattispecie delittuosa: «Emerge anzi dal combinato disposto degli artt. 3 e 4 della legge di ratifica della Convenzione che «per conformazione morfologica e strutturale» la transnazionalità, secondo la suprema Corte, è «una peculiare modalità di espressione, o predicato, riferibile a qualsivoglia delitto (con esclusione, quindi, delle contravvenzioni), a condizione che lo stesso, sia per

specie diverrebbero soggette alla giurisdizione, perlomeno sussidiaria, della Corte penale internazionale, nell'ipotesi però in cui si riesca a coagulare il consenso necessario ad operare una modifica dello Statuto della Corte nel senso indicato (ipotesi per la verità assai improbabile allo stato visto il momento di crisi che attraversano molte importanti giurisdizioni internazionali tra cui anche la Corte Penale internazionale). Cfr.: BANTEKAS, *Corruption as an International Crime and Crime against Humanity*, in *Journal of International Crim. Justice*, 2006, p. 466 ss.; STARR, *Extraordinary Crimes at Ordinary Times: International justice Beyond Crisis situations*, in *North Western Law Review*, 2007, p. 1257 ss.; SMITH, *An International Hit job: Prosecuting Organized Crime Acts as Crimes Against Humanity*, in *Georgetown Law Journal*, 2009, p. 1111 ss.; BLOOM, *Criminalizing Kleptocracy? The ICC as a Viable Tool in the Fight Against Grand Corruption*, in *Am. Un. International Law. Review*, 2014, 627 ss. Sulla crisi delle giurisdizioni internazionali: ALTER, *Backlash against International Courts in West, East and Southern Africa: Causes and Consequences*, in *European Journal of International Law*, 2016 293 ss.; PAUWELYN, HAMILTON, *Exit from International Tribunals*, in *Journal of International Dispute Settlement*, 2018, 679 ss.

Per quanto concerne il diverso profilo dell'*enforcement* di misure di prevenzione nei confronti della criminalità organizzata transnazionale, si tratta, come si è detto di attribuzioni tradizionalmente affidate alla repressione da parte delle autorità e delle giurisdizioni nazionali. Tuttavia, è opportuno sottolineare come in ragione della sua pervasività il crimine organizzato è ormai da tempo considerato un elemento di instabilità anche ai fini del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Di conseguenza, le attività di *policing*, sono divenute nel tempo parte integrante dei mandati di numerose missioni di *peace-keeping* del Consiglio di Sicurezza («an integral part of the mandates and decision-making structures of United Nations peacekeeping operations»: così la risoluzione del Consiglio di Sicurezza 2382 del 6 novembre 2017 sul rafforzamento del ruolo delle forze di polizia nelle missioni dell'Onu). Secondo alcuni calcoli, del resto, circa il 75 per cento delle missioni di pace delle Nazioni unite operano in ambienti «significantly affected by organized crime». COCKAYNE, *The UN Security Council and Organized Criminal Activity: Experiments in International Law enforcement, United Nations working Paper Series*, n. 3, 2014, 3. L'attività di polizia in senso stretto opera attraverso la costituzione di Unità specializzate messe a disposizione dagli Stati, le c.d. *Specialized police teams* (SPT's). V. sul punto anche le considerazioni svolte nel par. 7.

⁶ Firmata a Palermo il 15 dicembre del 2000 e ratificata dall'Italia con la L. n. 146 del 16 marzo 2006 (da ora Convenzione di Palermo).

ragioni oggettive sia per la sua riferibilità alla sfera di azione di un gruppo organizzato operante in più di uno Stato, assuma una proiezione transfrontaliera»⁷. La nozione di reato transnazionale, dunque, si configura come meramente «definitoria» e la si ricava «dall'insieme degli elementi costitutivi di un comune delitto e di quelli specifici, positivamente previsti»⁸. La precisazione non è superflua, in quanto la Convenzione di Palermo e i suoi protocolli attuativi⁹ si applicano solo in presenza di reati «gravi» (ovvero con pena superiori ai quattro anni, *ex art. 2* della Convenzione) e, appunto, di natura transnazionale (art. 3).

4. La categorizzazione dei vari istituti in cui prendono forma le misure di prevenzione può rivelarsi, come si accennava, un'operazione piuttosto complessa, posto che ogni sforzo di inquadramento è amplificato dalla genericità di molte delle previsioni convenzionali che attribuiscono agli Stati la facoltà di applicarle. La Convenzione di Palermo dispone, ad esempio, l'adozione di «misure appropriate» funzionali alla riduzione di opportunità esistenti o anche solo future per i gruppi criminali organizzati di partecipare ai mercati legali con i proventi del crimine¹⁰. Tali misure possono essere legislative, amministrative o di altro genere. Ne deriva un grande margine di discrezionalità lasciato agli Stati membri nella loro configurazione.

L'indeterminatezza del contenuto delle norme in parola non può essere considerata casuale: in alcuni casi essa può derivare dalla eterogeneità degli assetti ordinamentali dai quali vengono estrapolate. In altri, e su di un diverso piano di analisi, dalla difficoltà di raggiungere il consenso degli Stati intorno a precetti che, laddove formulati in maniera troppo stringente, potrebbero limitare i margini di discrezionalità che gli Stati tendono abitualmente a riservarsi in sede di applicazione degli accordi, ancor più se in materia penale.

L'esatta identificazione delle misure adottabili dagli Stati a scopo di prevenzione dei reati transnazionali, tuttavia, non è certo priva di rilevanza. Diverse possono essere le conseguenze che dalla loro esecuzione possono derivare, così come può differire la delimitazione dei poteri statali che alle medesime è associata. Si discute da tempo, ad esempio, intorno all'estensione dei poteri dello Stato costiero esercitabili nella zona contigua ai fini di prevenzione delle

⁷ Cass., Sez. un., 23 aprile 2013, in *Mass. Uff.*, n. 18374.

⁸ *Ibid.*

⁹ In particolare assume rilievo in questa sede il Protocollo addizionale per prevenire e reprimere il traffico di migranti, per terra, mare ed aria, entrato in vigore internazionalmente il 28 gennaio 2004 e in Italia con la citata L. 146 del 2000 (da ora Protocollo di Palermo).

¹⁰ Art. 31, comma 2.

migrazioni irregolari. L'impegno degli Stati volto a predisporre regimi efficaci di contrasto alle reti transnazionali dedite allo *smuggling* e al *trafficking* in questo settore del diritto internazionale in continuo sviluppo, è sempre più massiccio. La presenza di norme formulate in maniera ambigua e indeterminata¹¹, comporta, tuttavia, alcune difficoltà nella delimitazione del regime materialmente applicabile ai controlli preventivi, sia sul piano pattizio, sia su quello del diritto internazionale generale¹², nonché, in particolare, nel individuare - come osservato di recente a proposito dell'art. 33 della Convenzione di Montego Bay sul diritto del mare del 1982 disciplinante l'istituto della zona contigua - «un punto di equilibrio» tra la necessità di «garantire la libertà di navigazione e l'interesse dello Stato costiero a prevenire violazioni di leggi a tutela della comunità territoriale»¹³. Nel caso di specie, vengono in rilievo: il diritto dello Stato costiero a mantenere l'integrità dei propri confini prevenendo la violazione di leggi in materia di immigrazione (in particolare, il reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina che, secondo il testo unico sull'immigrazione, il D.lgs. 286/1998, nella sua configurazione transnazionale rientra nell'ambito di applicazione della Convenzione di Palermo¹⁴); la necessità di non pregiudicare i diritti dei terzi che si avvalgono del diritto di passaggio inoffensivo, nonché (e non da ultimo) la necessità di assicurare la tutela di soggetti trasportati in condizioni di particolare vulnerabilità riconosciute dall'ordinamento interno e dallo stesso diritto internazionale in quanto potenziali beneficiari del diritto d'asilo¹⁵.

L'art. 8, par. 2, del citato Protocollo di Palermo, conferisce ad uno Stato membro che abbia «*reasonable grounds to suspect*» che un'imbarcazione sia coinvolta in un traffico di migranti via mare, la facoltà «*to take appropriate measures with regard to the vessel*». In estrema sintesi, si può affermare che il

¹¹ Cfr. ad. es. l'ordinanza del giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Catania n. 8749 del 2013: «Il Protocollo di Palermo è oscuro sul contenuto delle misure opportune». In letteratura: SCOVAZZI, *La tutela della vita umana in mare, con particolare riferimento agli immigrati clandestini diretti verso l'Italia*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2005, 106 ss.; ANDREONE, *Immigrazione clandestina, zona contigua e Cassazione italiana: il mistero si infittisce*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2011, n. 1, 183 ss.; LEANZA, GRAZIANI, *Poteri di enforcement e di jurisdiction in materia di traffico di migranti via mare: aspetti operativi dell'attività di contrasto*, in *La Comunità internazionale*, 2, 2014, 163 ss.; MUSSI, *Il dilemma dell'esistenza e dei poteri esercitabili nella zona contigua italiana*, in ANTONUCCI, PAPANICOLOPULU, SCOVAZZI, a cura di, *L'immigrazione irregolare via mare nella giurisprudenza italiana e nell'esperienza europea*, Torino, 2016, 23 ss.

¹² MANEGGIA, *Il «controllo preventivo» nella zona contigua*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2017, p. 23 ss., 25.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ V. *supra*, par. 3.

¹⁵ Ampiamente sul punto, SCOVAZZI, *Il respingimento di un dramma umano collettivo e le sue conseguenze*, in *L'immigrazione irregolare via mare*, cit., spec. 62 ss.

fermo e la perquisizione dell'imbarcazione siano sempre consentite, se c'è un sospetto che la nave sia priva di nazionalità¹⁶. Nel caso, invece, di nave battente una bandiera di Stato diverso da quello che interviene, le misure in questione dovranno essere soggette ad autorizzazione preventiva. L'interpello dello Stato di bandiera, soggetto a procedure la cui responsabilità è posta in capo al Ministero degli Esteri - sempre che vi sia effettiva corrispondenza tra la bandiera esibita e i dati di immatricolazione del naviglio soggetto ad ispezione - è reso invero assai complesso dalla rapidità con la quale nella maggior parte dei casi le navi in servizio governativo sono costrette ad operare (anche in orari notturni, ovviamente)¹⁷.

L'articolo non precisa né la zona di mare in cui è consentito svolgere le attività in questione, né esplicita quali sono i poteri esercitabili dallo Stato costiero che a seguito dell'attività ispettiva di una nave inequivocabilmente diretta verso le proprie coste, ovvero in uscita dal mare territoriale, abbia avuto prove del coinvolgimento della nave fermata in attività di *smuggling*. La delicatezza del tema induce a ritenere, sotto il primo profilo, che se i redattori avessero deciso di circoscrivere l'ambito di applicazione della norma ad una particolare zona marina od a particolari misure di prevenzione e controllo, avrebbero dovuto specificarlo (secondo il ben noto criterio ermeneutico di interpretazione *ubi voluit, dixit*). L'indeterminatezza della medesima disposizione, peraltro, rende anche piuttosto arduo identificare con precisione la tipologia di misure rientranti nella categoria delle «*appropriate measures in accordance with relevant domestic and international law*» alle quali fa riferimento l'art. 8, al par. 7. Il commento al Protocollo contenuto nel documento elaborato dall'Unodc su richiesta dell'Assemblea generale dell'Onu per promuovere ed accompagnare lo sforzo degli Stati di diventare parti contraenti della Convenzione di Palermo, specifica, a proposito dell'interpretazione da conferire alla tipologia di misure previste dall'articolo 8, che le sue disposizioni «*should be read in the context of the international law of the sea, in particular the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea*»¹⁸. Si tratta però di un rinvio che piuttosto che, semplificarne l'interpretazione, rischia di complicarla.

¹⁶ V., oltre agli A. già citati, SCHIANO DI PEPE, *La questione della nazionalità delle navi dinanzi al Tribunale internazionale per il diritto del mare*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2002, 329 ss.; CATALDI, *Giurisdizione e intervento in alto mare su navi impegnate nel traffico di migranti*, in *Giurisprudenza italiana*, 2015, 1498 ss.

¹⁷ Sicché non si hanno notizie, ad oggi, di autorizzazioni ad opera dello Stato di bandiera che siano giunte a buon fine. Nella prassi gli operatori si limitano ad avvalersi dell'autorizzazione del magistrato di turno in servizio, durante lo svolgimento delle operazioni, presso la Procura della Repubblica competente per territorio.

¹⁸ Unodc, *Model law against the smuggling of migrants*, New York - Vienna, 2010, 84.

Invero, il citato art. 33 della Convenzione di Montego Bay, non precisa né la natura, né il tipo di misure applicabili e si limita a specificare che il controllo è consentito, oltre che ai fini di prevenzione della violazione delle leggi e dei regolamenti interni sull'immigrazione, anche per la materia fiscale, doganale e sanitaria (par. 1, lett. a). Inoltre, che le violazioni medesime possono essere punite se commesse nel proprio territorio o mare territoriale (par. 1, lett. b). Orbene, tenere distinti, come taluni ritengono¹⁹, l'esercizio dei poteri di prevenzione e controllo in senso stretto (abbordaggio, ispezione, richiesta dei documenti del naviglio e dei passeggeri a bordo, verifica della congruenza della bandiera esibita con i documenti matricolari, ecc.) dai poteri tipici di polizia - i quali implicano quanto meno la riconduzione al porto in caso di conferma dei sospetti - per quanto possa fondarsi sulla lettera della disposizione in commento, appare un'interpretazione illogica, che conduce, oltretutto, ad effetti che finirebbero per svuotare l'art. 33 di ogni possibile applicazione pratica.

Come osserva, infatti, un assertore dell'interpretazione teleologica²⁰, sarebbe «assurdo» ritenere che a seguito di un'attività ispettiva che abbia dato esito positivo lo Stato costiero «fosse tenuto a rilasciare la nave» per attendere «il suo (molto eventuale) ingresso nel porto» e così poter poi procedere alla repressione²¹. L'interpretazione qui sostenuta è avallata, peraltro, da una pertinente suggestione metodologica operata dalla Commissione di diritto internazionale in materia di interpretazione dei Trattati. Secondo la Commissione, «[q]uando un trattato è aperto a due interpretazioni, di cui una consente e l'altra non consente che esso produca gli effetti voluti, la buona fede e la ne-

¹⁹ Per gli A. a favore di questa prospettazione, v. BROWNLIE, *Principles of Public International Law*, Oxford, 1998, 201-03.

²⁰ CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 2015, 294.

²¹ «L'assurdità di questa conclusione» secondo l'A., induce a ritenere che l'art. 33 della Convenzione di Montego Bay «non usi l'espressione "preventire" in senso tecnico» ma indicativo delle complessive «finalità dell'istituto».

Va precisato che questa tesi è stata originariamente proposta con riguardo al potere dello Stato costiero in materia di prevenzione del contrabbando. Ma riteniamo che la medesima *opinio juris* possa ragionevolmente essere applicata alla fattispecie qui in esame per analogia, atteso che negli ultimi anni per molti Stati non solo europei l'impegno a prevenire e contrastare l'immigrazione irregolare ha certamente rovesciato le gerarchie e modificato le finalità prioritarie del pattugliamento delle coste. Del resto, trattandosi di una attività molto più redditizia del contrabbando, molte delle organizzazioni criminali un tempo dedite a tali attività ora sfruttano gli stessi canali consolidatisi nel tempo per lo *smuggling* ed il *trafficking* di migranti. Sulla stessa linea, peraltro, si attestava, a proposito dell'articolo 24 della Convenzione del 1958 sul mare territoriale (che il menzionato art. 33 riproduce in questa parte), il QUADRI (*Diritto internazionale pubblico*, Napoli, 1968, 696-97), il quale sottolineava, con il realismo che ne ha caratterizzato il pensiero, come «l'attività di polizia non può costituire fine a sé stessa».

cessità di raggiungere lo scopo o l'oggetto del trattato esigono che sia adottata la prima di queste due interpretazioni»²².

5. Quanto constatato fin qui, peraltro, non vuol significare che l'uso di (moderati) poteri coercitivi da parte dello Stato costiero implichi necessariamente l'esercizio della giurisdizione legislativa ed esecutiva, potendosi, in realtà, considerarli espressione di una mera attività materiale insita, come si è cercato di dimostrare, nel potere di visita a fini di controllo. Sembra andare in questa direzione una interessante decisione della Corte di Cassazione francese, secondo la quale è da ritenersi implicito nel potere di visita esercitato dalle Autorità locali a fini di controllo, in quanto necessario al suo esercizio effettivo e quindi non incompatibile con la libertà di navigazione, «*le pouvoir de dérouter ceux-ci jusqu'au bureau des douanes le plus proche*» da parte dell'autorità dello Stato costiero in servizio di vigilanza doganale²³.

L'orientamento interpretativo di carattere funzionale sembra corroborato dalle stesse norme dell'ordinamento italiano in materia di immigrazione. L'art. 12 co. 9-*bis* del D.lgs. 286/1998 afferma infatti che la nave italiana in servizio di polizia, «che incontri nel mare territoriale o nella zona contigua, una nave, di cui si ha fondato motivo di ritenere che sia adibita o coinvolta nel trasporto illecito di migranti, può fermarla, sottoporla ad ispezione» e, se confermato «il coinvolgimento della nave in un traffico di migranti, sequestrarla, conducendo la stessa in un porto dello Stato»²⁴. Val la pena qui di sottolineare che l'obbligo di rispettare le leggi dello Stato costiero è tenuto fermo dallo stesso art. 8, par. 7 del Protocollo di Palermo²⁵.

Resta, naturalmente, a carico del legislatore la responsabilità di far sì che i poteri esercitati dallo Stato costiero in connessione con il potere di visita pogg-

²² *Annuaire de la Commission du droit international*, 1966, vol. II, 219, par. 6.

²³ *Cour de cassation (Chambre criminelle)*, sentenza del 26 giugno 2013, n. 12-88373.

²⁴ La giurisprudenza più recente sul punto, peraltro non molto copiosa, è stata talvolta condizionata nei suoi esiti dalle diverse interpretazioni possibili dell'annosa questione relativa all'esistenza di una zona contigua italiana opponibile agli Stati terzi non firmatari della Convenzione di Montego Bay. Il tema esorbita dagli ambiti della presente ricerca; per i riferimenti alla giurisprudenza si rinvia agli A. citati alla n. 11.

²⁵ Il quale precisa anche che l'esercizio dei poteri conferito dalla Convenzione deve avvenire nel rispetto delle «safeguard clauses» previste dall'art. 9. A tal proposito, il citato *Model law against the smuggling of migrants*, cit., specifica che: «*In considering which measures may be taken at sea, it is important for legislators to recall the safeguard provisions contained in article 9, paragraph 3, of the Smuggling of Migrants Protocol, which provide that any measure taken, adopted or implemented in accordance with chapter II of the Protocol shall take due account of the need not to interfere with or affect (a) the rights and obligations and the exercise of jurisdiction of coastal States in accordance with the international law of the sea (referred to above)*».

no su idonee basi giuridiche di diritto interno, anche ai fini della loro verifica in sede giurisdizionale²⁶. In relazione alla «*mise en œuvre*» dei poteri ispettivi esercitati nella zona contigua da parte di agenti in servizio governativo, la Corte costituzionale francese ha avuto occasione di rilevare, in una pronuncia del 2013, l'indisponibilità in quell'ordinamento di vie di ricorso idonee ad ottenere un efficace controllo giurisdizionale *ex post*. Il legislatore francese è stato dunque invitato ad apprestare adeguati rimedi: «*[I]ncombe au législateur, dans le cadre de sa compétence*», si legge, tra l'altro, nella sentenza, «*d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions ... et, d'autre part, le respect des autres droits et libertés constitutionnellement protégés; que, dans l'exercice de son pouvoir, le législateur ne saurait priver de garanties légales des exigences constitutionnelles*»²⁷.

Lo stesso Protocollo di Palermo, peraltro, prevede (art. 9) generiche forme di compensazione «*for any loss or damage*» eventualmente subiti dalla nave a seguito di verifiche che abbiano dato esiti negativi. Il principio può essere considerato espressione del diritto internazionale generale.

6. L'obiettivo di contemperare la tutela delle posizioni individuali con interessi di ordine generale, volti a fronteggiare minacce percepite dalla società come "globali" non concerne solo la progressiva espansione dei poteri consentiti agli Stati in nome della tutela della «sicurezza marittima»²⁸. Diventa, anzi, particolarmente sfidante allorché ci si confronti con peculiari ambiti di applicazione delle misure di prevenzione, come nel settore dell'antiterrorismo, il fondamento giuridico delle quali riposa sulle Risoluzioni autorizzative del Consiglio di sicurezza introdotte, in buona parte, a seguito degli attentati terroristici dell'11 settembre 2001²⁹.

La risoluzione del Consiglio di Sicurezza 1373 (2001) emanata a pochi giorni dagli attentati, ad esempio, prevedeva numerose misure *negative* di prevenzione, basate sul sistema delle sanzioni individuali e del *listing*, tra cui l'applicabilità del congelamento di capitali anche nei confronti di entità possedute o controllate, direttamente o indirettamente, dagli autori di atti terroristici e di persone repute agenti per conto o sotto la direzione di questi, sen-

²⁶ Come osservato da MANEGGIA, *Il «controllo preventivo»*, cit. *passim*.

²⁷ *Conseil constitutionnel*, n. 357, 29 novembre 2013, par. 5.

²⁸ KLIEN, *Maritime Security in International Law*, Oxford, 2011.

²⁹ Un primo inquadramento della lunga serie di misure antiterrorismo adottate dal Consiglio di sicurezza ai sensi dell'art. 41 della Carta, tra le quali è ricompresa la Ris.1373 del 2001, in CONFORTI, FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, Milano, 2017, 261 ss.

za richiedere che dette persone o entità avessero manifestato in qualche modo una propria pericolosità³⁰.

Il complesso degli obblighi statali adottato in quel particolare contesto ha contribuito a porre in rilievo l'inadeguatezza ed i limiti degli strumenti interni ed internazionali di coordinamento nella prevenzione del finanziamento illecito ad organizzazioni criminali. Anche se, tuttavia, il procedimento di formazione degli indici a cui attenersi per stabilire in concreto la pericolosità dei soggetti, nonché quello applicativo sono stati nel tempo oggetto di affinamenti, il contenuto e le modalità con le quali le misure in questione furono adottate hanno suscitato più di qualche perplessità, essendosi palesata la mancanza di norme atte ad imporre il rispetto di alcune *garanzie minime* nell'ambito del procedimento di iscrizione nelle liste a tutela dei diritti dei soggetti designati³¹. L'intera disciplina, inoltre, anziché rimettere all'autorità giudiziaria nazionale l'accertamento della commissione della fattispecie-presupposto e della sussistenza della pericolosità, affidava l'individuazione in concreto dei destinatari delle misure ad organismi di natura politica³².

7. Lungi dall'assumere anche in questo caso una mera valenza teorica, il problema dell'esercizio da parte del Consiglio di sicurezza di funzioni amministrative di prevenzione, in alcuni casi suscettibili di interferire con fondamentali diritti individuali (o di gruppi di individui) in maniera assai afflittiva, riporta alla mente un pensiero di Rolando Quadri, che appare oggi quasi monitorio³³. Sottolineava, infatti, l'illustre A. che: «*Le Nazioni Unite non hanno per fine di imporre un regime di legalità. La Carta prevede solo competenze per decidere, non prevede un controllo sul merito delle decisioni*»³⁴.

³⁰ V., *ex multis*, SALERNO, a cura di, *Sanzioni 'individuali' e garanzie processuali fondamentali*, Padova, 2010.

³¹ Ad esempio, il diritto a conoscere degli elementi invocati a sostegno dell'iscrizione e a contraddirli sulla base di prove contrarie, il diritto all'assistenza tecnica di un difensore, etc.). Era inoltre posto divieto al soggetto inserito nella lista di conoscere le ragioni sottese al suo inserimento, così come di impugnare l'atto di inserimento e di richiederne la cancellazione.

³² La designazione è demandata, nell'ambito delle Nazioni Unite, ai comitati per le sanzioni appositamente creati per ogni specifica situazione dalle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza. Ciascun comitato è composto generalmente da tutti i membri del Consiglio di Sicurezza. Esso provvede a raccogliere, anche presso gli Stati membri ed eventualmente in cooperazione con gli altri comitati, tutte le informazioni necessarie per individuare i possibili destinatari delle misure preventive.

³³ E ciò anche alla luce del fatto che una serie di incertezze relative ai meccanismi e alle tecniche di adattamento più idonee a rispettare le necessarie garanzie per i singoli erano state ampiamente segnalate ben prima dell'11 settembre 2001. V. ad es. CATALDI, *Sull'applicazione delle decisioni del consiglio di sicurezza nel diritto interno*, *Rivista di Diritto internazionale*, 1998, spec. 1027, ss.

³⁴ QUADRI, *Natura del diritto e altri problemi*, Napoli, 1965, ora in *Id.*, *Scritti giuridici*, III, Milano, 1988, p. 718. Torneremo sul punto nelle note conclusive.

Peraltro, se si guarda ai mandati più recenti che costituiscono la base giuridica delle operazioni di *peace-keeping*, oggi la distinzione tra azioni di polizia in senso stretto, con funzioni di prevenzione generale volte al presidio dell'ordine pubblico sul territorio e alla cooperazione nella raccolta e scambio di informazioni di *intelligence* in coordinamento con le forze dell'ordine locali, e funzioni di "polizia internazionale" nelle quali i contingenti militari messi a disposizione dagli Stati operano a garanzia del mantenimento e/o del ripristino della legalità internazionale, è diventata alquanto 'porosa'³⁵.

8. Fondato sulla base di una malintesa superiorità degli obblighi derivanti dalla Carta dell'Onu rispetto ad altri obblighi sancita dall'art. 103 della Carta, l'impianto normativo delle misure antiterrorismo qui sommariamente delineato è stato più volte censurato, come è noto, da giudici nazionali, dalla Corte europea dei diritti dell'Uomo³⁶, e prima ancora dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea³⁷, la giurisprudenza più recente della quale però ha manifestato, secondo alcuni commentatori, segnali di arretramento rispetto alle

³⁵ V. *supra*, n. 5. Come si è accennato, il carattere multifunzionale progressivamente assunto dalle operazioni richiede, oltre a una forza militare mobile, una forte componente civile, atteso che i *peacekeeper* sono sempre più frequentemente impiegati per un'ampia varietà di compiti e responsabilità non tradizionali, quali la formazione e la supervisione delle forze di polizia locali, il contrasto al traffico di droga, al contrabbando, ecc. Sul punto, se si vuole: ZANIBONI, VENTRONE, *La responsabilità internazionale per gli illeciti commessi dal personale impegnato all'estero in missioni di peacekeeping alla luce della prassi*, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, n. 1/2018, p. 59 ss.

³⁶ V. il caso *Nada* c. Svizzera, del 12 settembre 2012; *Al Dulimi e Montana Management* c. Svizzera del 26 novembre 2013 (con nota di A. Peters, *Targeted Sanctions after Affaire Al-Dulimi et Montana Management Inc. c. Suisse: Is There a Way Out of the Catch-22 for UN Members?*, *EJIL Talk*, 4 dicembre 2013, disponibile *on line*; la condanna della Svizzera è stata poi confermata dalla sentenza della Grande Camera del 21 giugno 2016, con nota di BUSCEMI, *La Corte di Strasburgo opta per una soluzione soffice nel coordinare gli obblighi della Convenzione con quelli derivanti dalle Nazioni Unite: alcune riflessioni a margine della sentenza Al-Dulimi*, in *Osservatorio AIC*, n. 3, 2016, disponibile *on line*.

³⁷ L'esigenza di non consentire che i regolamenti dell'Unione applicativi delle misure antiterrorismo possano beneficiare di una sorta di immunità giurisdizionale di fatto è venuta gradualmente in rilievo in alcuni casi attraverso note (e tormentate) vicende giudiziarie sulle quali sarebbe superfluo tornare in questa sede. Per i riferimenti giurisprudenziali si veda la sentenza della Corte di giustizia europea del 3 settembre 2008, C-402/05 P e C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation* c. Consiglio e Commissione, con la quale la Corte ha annullato il regolamento n. 881/2002 del Consiglio dell'Unione europea, attuativo delle misure di prevenzione contro Al-Qaeda e i Talebani previste dalla Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 1267 del 1999, nella parte in cui concerneva i ricorrenti. Le ragioni dell'annullamento risiedevano nella violazione di diversi diritti fondamentali e, precisamente, dei diritti della difesa, del diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo, nonché del diritto di proprietà in relazione al principio di proporzionalità. Tra i numerosi contributi sul tema, DE BURCA, *The European Court of Justice and the International Legal Order After Kadi*, in *Harvard International Law Journal*, 2010, n. 1, p. 1 ss.

più garantistiche posizioni assunte in giudicati precedenti³⁸. A tal proposito, e restando nell'ambito del diritto dell'Unione europea, il problema di assicurare la sindacabilità degli atti e la tutela delle posizioni individuali dinanzi ai giudici statali, si pone anche nel diverso contesto degli effetti giuridici delle misure adottabili nell'ambito delle operazioni militari (e che restano tali anche nel caso si pongano obiettivi 'misti', e cioè che non siano ad esse estranei scopi umanitari oltre che quelli relativi alla sicurezza) attinenti alla prevenzione dei flussi migratori irregolari attraverso «*misure sistematiche per individuare, fermare e mettere fuori uso imbarcazioni e mezzi usati o sospettati di essere usati dai passatori o dai trafficanti, in conformità del diritto internazionale applicabile*» che trovano, in estrema sintesi, la loro base giuridica in atti afferenti alla politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) dell'Unione europea, attuate però «con il sostegno» del Consiglio di sicurezza dell'Onu. Tale meccanismo autorizzativo, che trova, per certi versi, un importante precedente nelle missioni antipirateria operate nel Golfo della Somalia³⁹, è stato adottato per consentire agli Stati di poter esercitare rilevanti poteri coercitivi finalizzati alla prevenzione degli ingressi non autorizzati di migranti anche nelle acque interne di uno Stato non pienamente in grado di controllare i propri confini come è, a tutt'oggi, la Libia⁴⁰. La perdurante incertezza della cornice giuridica che sovrintende questo tipo di operazioni, e le conseguenze che ne derivano, sono state ampiamente sottolineate in letteratura⁴¹.

³⁸ Nella sentenza *Lounani*, C-573/14 del 31 gennaio 2017 la Corte di giustizia ha ritenuto di dover ampliare, rispetto a casi precedenti, il perimetro delle condotte che possono condurre a dichiarare la sussistenza dei «fondati motivi» per escludere la concessione dello *status* di rifugiato, in applicazione dell'art. 1, par. F lett. c) della Convenzione di Ginevra del 1951 (e della Direttiva 2004/83 del 29 aprile 2004 che ne replica, sostanzialmente, il precetto). Le conclusioni alle quali la Corte perviene poggiano, tra l'altro, sugli obblighi derivanti dalla risoluzione del Consiglio di sicurezza 2178 (2014), nella quale il Consiglio esprime «grave preoccupazione per la minaccia terribile e crescente» resa dal fenomeno dei c.d. *foreign fighters* e ha chiesto agli Stati di «prevenire e reprimere le attività di reclutamento, organizzazione, trasporto o equipaggiamento a favore di individui che si rechino in uno Stato diverso da quello nazionale o di residenza allo scopo di commettere atti di terrorismo (punto 68). NIGRO, *La sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nel caso Lounani e le controverse motivazioni giuridiche al fine di escludere lo status di rifugiato per presunti terroristi*, *Rivista di diritto internazionale*, 2017, 565 ss.; ZAMBRANO, *Lotta al terrorismo e riconoscimento dello status di rifugiato nel quadro normativo e giurisprudenziale europeo: un rapporto problematico*, in *Freedom, Security & Justice*, n. 3, 2017, 71 ss.

³⁹ V. TANCREDI, *Di pirati e Stati "falliti". Il Consiglio di sicurezza autorizza il ricorso alla forza nelle acque territoriali della Somalia*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, p. 937 ss.

⁴⁰ Come è il caso della missione europea *Eunavfor Med*, V. la Decisione (PESC) 2015/778 del Consiglio del 18 maggio 2015, relativa a un'operazione militare dell'Unione europea nel Mediterraneo centro-meridionale (*Eunavfor Med*), autorizzata, a sua volta, dalla risoluzione 2240 del 9 ottobre 2015.

⁴¹ BUTLER, *Forcing the law to overlap? EU foreign policy and other EU external relations in times of crisis*, in E. Kuźelewska, A. Weatherburn, and *Irregular Migration as a Challenge for Democracy*, a cura di KLOZA, Cambridge, 2018; M. GESTRI, *Eunavfor Med: Fighting Migrant Smuggling Under UN Secu-*

9. Le vicende giudiziarie alle quali si è fatto cenno in tema di lotta senza quartiere al terrorismo internazionale ed ai suoi canali di finanziamento, hanno contribuito a far maturare la consapevolezza del fatto che l'incessante affinamento delle più efficaci modalità di repressione dei suddetti fenomeni criminali non va scisso da un'altrettanto incessante accertamento della loro compatibilità con le norme nazionali e sovranazionali sulla tutela dei diritti umani. Tale mutamento di prospettiva si è tradotto nella tendenza a spostare il fulcro dell'approccio al problema: si è passati, cioè, dall'insistenza nella progressiva elaborazione di un impianto normativo prevalentemente fondato su risposte di tipo penalistico-repressivo, ad un diverso modello di contrasto del terrorismo internazionale, la cui articolazione è tesa ad ampliare il novero degli strumenti a tal fine adoperati⁴².

Deriva dalle suddette acquisizioni, in buona sostanza, un duplice riposizionamento teorico volto, in primo luogo, a fare i conti con la circostanza che la componente giuridica mal si presta a rappresentare l'unico presidio contro il terrorismo - tanto più se esclusivamente imperniata su schemi di reazione di tipo repressivo. Per poter efficacemente contrastare questo fenomeno occorre dunque (ed è la seconda acquisizione teorica) il complemento di misure *positive* di prevenzione generale nella loro dimensione transnazionale. Indicherò con tale termine un complesso di misure di carattere non coercitivo, consistenti generalmente (ma non solo) in interventi di sostegno e di formazione, in special modo volti a promuovere il rispetto della legalità (e della legge penale), della *rule of law* e dei diritti umani⁴³; ovvero, per altro verso, nella predisposizione di sistemi di vigilanza e controllo idonei a scoraggiare, o a render più difficile, la commissione di reati.

Sicché, ai fini dell'indispensabile coordinamento internazionale nell'esecuzione delle misure positive gli accordi, sul rispetto dei quali vigilano

ity Council Resolution 2240(2015), in *Italian Yearbook of International Law*, 2016, p. 19 ss.; ESTRADA-CAÑAMARES, *Operation Sophia Before and After UN Security Council Resolution No 2240 (2015)*, in *European Papers*, 2016, n. 1, 2016, 185 ss.

⁴² Sulla necessità di intensificare le misure di prevenzione generale per indebolire il terrorismo di matrice jihadista (basti pensare al crescente fenomeno della propaganda *online*, o del proselitismo all'interno degli istituti di pena, v. il recente studio del magistrato Rosario Aitala, *Il metodo della paura. Terrorismi e terroristi*, Roma-Bari, 2018 (e, se si vuole, la recensione di ZANIBONI *L'equivoco dell'Islam. A proposito di due importanti pubblicazioni sul complesso fenomeno del terrorismo internazionale*, *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, n. 3/2018, disponibile *on line*).

⁴³ La complementarietà dei due versanti è ormai riconosciuta in tutte le Risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'Onu che si occupano di prevenzione del terrorismo. V. ad es. da ultimo la S/RES/2395 (2017) del 21 dicembre 2017, secondo la quale «counterterrorism measures and the protection of human rights are not conflicting goals, but complementary and mutually reinforcing».

non solo soggetti pubblici, ma anche organizzazioni internazionali, rimangono gli strumenti di elezione. Sempre più spesso tuttavia, tali atti sono sottoposti a forme *diffuse* di monitoraggio e controllo da parte di soggetti privati, ancorché in posizione di indipendenza rispetto agli Stati⁴⁴.

10. Uno dei campi in cui è stato posto in essere un ragguardevole sforzo, internazionalmente coordinato non solo attraverso gli accordi ma anche mediante una straordinaria messe di atti di *soft law*, di spostare il baricentro dalla repressione alla prevenzione, nel senso sopra delineato, è il settore del contrasto ai fenomeni di corruzione.

È ben noto come la pervasività del crimine transnazionale sia favorita dalla velocità con la quale è oggi consentita la libera circolazione internazionale dei capitali. Quest'ultima non contribuisce solo a causare gravi crisi e squilibri sul piano delle dinamiche economiche, ma si rivela anche foriera di incredibili opportunità di moltiplicazione dei profitti per l'economia criminale, per realizzare i quali lo strumento corruttivo ha ormai assunto un ruolo ancillare.

Rinviando per questioni di spazio ad altri scritti⁴⁵, c'è da chiedersi peraltro, se e quando alcune importanti evoluzioni del diritto nazionale si sarebbero realizzate pur in assenza di coazione ad opera di forze *esogene*, scaturenti cioè dalla necessità di ottemperare ad obblighi internazionali. Se si guarda alla storia recente delle trasformazioni, fatta di ricezioni di norme convenzionali considerate espressione delle c.d. *best practices* di volta in volta procrastinate, incomplete, dilazionate, o se si vuole, ad adattamento progressivo⁴⁶ è facile scoprire che è proprio negli ordinamenti sovranazionali ed in particolare nell'obbligo degli Stati di garantire adeguatamente la tutela di interessi positivamente protetti dal diritto internazionale e/o dal diritto dell'Unione, che va individuato l'originario momento di coagulo e di propulsione di alcune delle modifiche legislative che hanno contribuito negli ultimi anni alla intensificazione dello sforzo operato dall'Italia nel contrasto alla corruzione. Emblematico è il lungo *iter* legislativo sfociato nella trasposizione del principio della

⁴⁴ Il tema non può qui essere sviluppato compiutamente. Ma sia consentito il rinvio a ZANIBONI, *Tra prevenzione "diffusa" e repressione "accentrata"*, in *Profili metodologici e prospettive future del contrasto agli illeciti di corruzione nel diritto internazionale*, in *Trattato di diritto penale. Parte generale e speciale. Riforme 2008-2015*, a cura di CADOPPI, CANESTRARI, MANNA, PAPA, Milano, 2015, 322 ss.

⁴⁵ Sul punto, se si vuole, ZANIBONI, *Ordine internazionale e lotta alla corruzione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2014, 1920 ss.; *Id.*, "Sentinella, a che punto è la notte?". Una rilevanza della prassi internazionale e interna nel contrasto alla corruzione, in *Il contrasto alla corruzione nel diritto interno e nel diritto internazionale*, a cura di DEL VECCHIO, SEVERINO, cit., 485 ss.

⁴⁶ Il tema è affrontato da PUSTORINO, *In tema di applicazione nell'ordinamento italiano delle Convenzioni internazionali sul contrasto alla corruzione*, in *Il contrasto alla corruzione*, cit., 473 ss.

responsabilità degli enti collettivi, e cioè il decreto legislativo 231/2001, non innescato in forza di dinamiche interne all'ordinamento italiano, bensì dalla necessità di conformarsi ad obblighi convenzionali ed europei⁴⁷.

Ma considerazioni analoghe possono valere guardando agli sviluppi della disciplina di contrasto alla corruzione: del fatto che le pressioni finalizzate ad ottenere l'adeguamento degli istituti e il conseguente rafforzamento delle tecniche di aggressione ai fenomeni di corruzione siano state talvolta, per così dire, 'mal digerite' dagli apparati amministrativi si trova traccia sfogliando i testi delle *Relazioni annuali al Parlamento* dell'Autorità nazionale anticorruzione⁴⁸. L'ampia gamma di misure di dirette a modificare l'assetto organizzativo dei pubblici uffici in funzione di prevenzione generale e contenuta nelle disposizioni della Legge 190 del 2012, recepisce in buona parte, del resto, principi e valori contenuti nel secondo capitolo della Convenzione delle Nazioni Unite di Merida contro la corruzione del 2003⁴⁹. E nella stessa direzione possono essere collocate alcune delle misure contenute nella recentissima legge per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione⁵⁰, che introduce modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, al codice civile, all'ordinamento penitenziario e ad alcune leggi speciali, con lo specifico obiettivo di potenziare l'attività di prevenzione, accertamento e repressione dei reati contro la pubblica amministrazione.

⁴⁷ Risalendo nel tempo, troviamo in un atto di *soft law* del 1988 (cfr. la Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa R (88)18 del 20 ottobre 1988) uno dei primi inviti rivolti agli Stati a provvedere in tal senso. La richiesta di provvedere alla creazione di paradigmi di responsabilità delle persone giuridiche, si rinviene poi in tutti gli strumenti internazionali eseguiti in Italia, in conformità al disposto dell'art. K3 del Trattato sull'Unione Europea, mediante la legge n. 300 del 2000, con la quale si è provveduto, rispettivamente, agli atti: di ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla tutela finanziaria delle Comunità europee, fatta a Bruxelles il 26 luglio 1995 e del suo primo Protocollo, fatto a Dublino il 27 settembre 1996; del Protocollo concernente l'interpretazione in via pregiudiziale, da parte della Corte di Giustizia delle Comunità europee, di detta Convenzione, con ammessa dichiarazione, fatto a Bruxelles il 29 novembre 1996, nonché della Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, fatta a Bruxelles il 26 maggio 1997 e della Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, con annesso Protocollo, fatta a Parigi il 17 settembre 1997 ed entrata in vigore il 15 febbraio 1999.

⁴⁸ Camera dei Deputati, *Intervento del presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) introduttivo della Relazione annuale al Parlamento per l'anno 2014*, Roma, 2 luglio 2015, p. 16 ss. Nello stesso documento si sottolinea la grave sottovalutazione (anche istituzionale) della pervasività della corruzione, definita anche come un «fenomeno sistemico» e «gelatinoso».

⁴⁹ Convenzione, adottata a Merida (Messico) dall'Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con la risoluzione n. 58/4, internazionalmente in vigore dal 14 dicembre 2005 (da ora Convenzione di Merida).

⁵⁰ Camera dei Deputati, XVIII legislatura, Disegno di Legge AC 1189-B, *Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici*, approvata in via definitiva il 18 dicembre 2018.

Naturalmente un commento diffuso delle norme in essa contenute sarebbe esorbitante rispetto agli obiettivi della presente ricerca. Riservandoci di tornare sull'argomento, segnaliamo comunque fin d'ora alcune delle novità introdotte dal legislatore, tra le quali l'allungamento dei tempi di prescrizione, che, a nostro avviso, può essere considerato conforme ai dettami della Convenzione di Merida, nella quale si chiede espressamente agli Stati di fissare dei termini di prescrizione «adeguati» (art. 29)⁵¹; l'incremento delle norme sulla trasparenza nei rapporti tra partiti politici e fondazioni politiche, anche in ordine alla pubblicità dei finanziamenti di queste ultime⁵², che corrisponde a quanto richiesto dalla medesima Convenzione (ai sensi dell'art. 7, co. 3).

Non da ultimo, in coerenza con il discorso svolto fin qui, va rimarcato l'intervento del legislatore volto al ritiro di almeno alcune delle riserve apposte alla Convenzione penale sulla corruzione del 1997⁵³, che sembra corrispondere ad un interessante cambiamento di indirizzo rispetto a discutibili tecniche legislative, da noi denunciate in scritti precedenti ai quali ci permettiamo di rinviare⁵⁴, consistenti nell'apporre all'atto del deposito dello strumento di ratifica dell'Accordo di contrasto alla corruzione riserve che hanno il chiaro intento di limitare sostanzialmente l'efficacia della partecipazione dello Stato al trattato e di restringere in maniera rilevante la portata del vincolo assunto internazionalmente.

Nel caso di specie la restrizione era diretta sia nei confronti di atti di corruzione ad opera di pubblici ufficiali italiani e stranieri membri di assemblee elettive, sia di soggetti privati. Tale approccio si poneva apertamente in sprezzo dell'appello finale rivolto agli Stati, in sede di approvazione della Convenzione penale sulla corruzione, a ridurre al minimo l'uso delle riserve da parte del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa⁵⁵.

⁵¹ Ibid., art. 1, lettera e), comma 1, il quale statuisce che «Il corso della prescrizione rimane altresì sospeso dalla pronuncia della sentenza di primo grado o del decreto di condanna fino alla data di esecutività della sentenza che definisce il giudizio o dell'irrevocabilità del decreto di condanna»

⁵² V. gli articoli da 9 a 14 della nuova legge.

⁵³ Fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999, ratificata ai sensi della legge 28 giugno 2012, n. 110.

⁵⁴ *Ordine internazionale e lotta alla corruzione*, cit., spec. 1950 ss.

⁵⁵ Consiglio d'Europa, *Appeal by the Committee of ministers to states to limit as far as possible their reservations to the criminal law Convention on corruption*, 103rd Ministerial Session, 4 novembre 1998: «[I]n order to maintain the greatest possible uniformity with regard to the undertakings enshrined in the Convention, and to allow full advantage to be taken of this text from the moment it enters into force, the Committee of Ministers appeals to all States wishing to become party to the Convention to reduce as far as possible the number of reservations that they declare, when expressing their consent to be bound by this treaty, and to States which nevertheless find themselves obliged to declare reservations, to use their best endeavours to withdraw them as soon as possible».

11. L'accresciuta consapevolezza di poter contrastare efficacemente la criminalità organizzata transfrontaliera agendo sul suo principale volano, il profitto economico, ha costituito notoriamente il presupposto concettuale in virtù del quale l'azione di prevenzione e di lotta a tali forme delittuose si è concentrata sulla cooperazione internazionale in tema di rintracciamento, congelamento, sequestro e confisca dei proventi di reato. L'azione congiunta di Stati, Istituzioni finanziarie ed Organizzazioni internazionali ha dato vita, ad esempio, ad un sofisticato sistema di segnalazioni relative al monitoraggio delle transazioni in funzione antiriciclaggio. La Convenzione di Merida, peraltro, prevede che alle richieste di assistenza dirette a risalire all'origine ed alla proprietà effettiva dei patrimoni monitorati attraverso indagini bancarie e documentali, concernenti fattispecie delittuose in essa elencate, non è possibile opporre il segreto bancario⁵⁶. Tale previsione appare significativa, in quanto provvista di *vis abrogans* di eventuali norme permissive contenute in trattati già in vigore tra Stato richiesto e Stato richiedente. Analogamente, norme di diritto interno che consentissero allo Stato richiesto di negare l'assistenza che segue la segnalazione di passaggi di denaro sospetti ricevuta da un altro Stato parte, dovrebbero essere espunte in modo da favorire la massima operatività della Convenzione⁵⁷.

12. Invero, il principio generale in materia di assistenza reciproca formulato nell'Accordo contro la corruzione obbliga gli Stati parte a prestarsi reciprocamente «la più ampia assistenza giudiziaria in materia di indagini, azione penale e procedimenti giudiziari» (art. 46, punto 1). Le motivazioni alla base di una richiesta di assistenza, *ex art.* 46, includono l'identificazione e il rintracciamento di «proventi di reato» (art. 46, punto 3, lett. g) e «proventi del crimine» (art. 46, punto 3, lett. j). Si tratta dunque di procedimenti attivabili ad illecito già compiuto, dunque non qualificabili come misure di prevenzione in senso stretto.

Il quadro generale relativo alle disposizioni che fanno riferimento, invece, alle misure di prevenzione *ante delicta* si ottiene dal combinato disposto dell'art. 55, punto 2 e dell'art. 31, punto 1. Il primo *facoltizza* lo Stato richiesto a cooperare con lo Stato richiedente per gli scopi specificati dal secondo, e cioè l'identificazione, localizzazione, congelamento di «beni materiali o altri strumenti utilizzati o *destinati ad essere utilizzati* per i reati stabiliti conformemen-

⁵⁶ V. gli art. 31, punto 7 e 46, punto 8 della Convenzione di Merida.

⁵⁷ United Nations Office on Drugs and Crime (Unodc), *Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption*, Vienna, 2006, 203-4.

te alla presente Convenzione» ai fini di una eventuale confisca. Le due previsioni dell'Accordo di Merida, che in verità non brillano per tecnica redazionale, nel complesso sembrano prefigurare una portata più circoscritta rispetto alle corrispondenti disposizioni volte a disciplinare gli illeciti già commessi. Non sembra possibile, infatti, ricavare dall'espressione «lo Stato parte richiesto può adottare misure...» adottata dal menzionato art. 55, punto 2, veri e propri obblighi di collaborazione.

Più chiara è invece l'intenzione di costituire un obbligo per le Parti contraenti di intervenire sul sistema giuridico interno mediante l'adozione delle «misure necessarie per permettere la confisca»⁵⁸. Sulla formulazione complessiva di queste norme ha probabilmente inciso la presa d'atto delle notevoli disparità tuttora esistenti nella configurazione delle legislazioni nazionali in materia di misure di prevenzione. Di qui la scelta, apparentemente più “timida” rispetto ad altre opzioni (ma tipica delle convenzioni internazionali in materia penale), di limitarsi ad esercitare una pressione sugli Stati parte indirizzata a rendere più uniformi gli ordinamenti interni in questo delicato ambito⁵⁹.

13. L'ampia assistenza a cui gli Stati sono reciprocamente tenuti deve essere prestata anche in vista dell'eventuale restituzione dei beni detenuti illecitamente⁶⁰, la quale è definita un «principio fondamentale» dall'art. 51 della Convenzione. Sotto questo profilo, si può evidenziare come i procedimenti che sovrintendono la devoluzione dei beni, previsti dal capitolo V della Convenzione, presentino indubbi caratteri di avanzamento rispetto ai precedenti accordi sul medesimo oggetto. Non sono privi, tuttavia, di una certa macchinosità, fattore che ha contribuito a renderli poco utilizzati fino ad oggi, nonostante l'elevatissimo numero di ratifiche raggiunto dalla Convenzione di Merida⁶¹.

Nella valorizzazione della portata innovativa del capitolo V dell'Accordo in questione, peraltro, si tralascia spesso di considerare che l'inesco delle pro-

⁵⁸ Art. 31, punto 3.

⁵⁹ Non mancano peraltro gli A. che scorgono nelle strategie dirette ad affermare la progressiva unificazione degli ordinamenti in materia penale la realizzazione di obiettivi di egemonia giuridica da parte di Stati che per la loro potenza economica, militare, demografica, ecc., sono sovente in grado di imporre nei centri decisionali internazionali i propri modelli normativi *erga omnes*. Per quanto riguarda le strategie antiterrorismo v. ad es. WARDE, *Il diktat iraniano di Donald Trump. In spregio al diritto internazionale*, in *Le monde Diplomatique* (edizione italiana), giugno 2018, 1; per gli interessanti processi che hanno portato al consolidamento della attuale disciplina di diritto internazionale nel campo dell'anticorruzione, ZANIBONI, *Ordine internazionale e lotta alla corruzione*, cit.

⁶⁰ Art. 46, punto 3, lett. k.

⁶¹ Gli Stati parte della Convenzione dell'Onu contro la corruzione al 26 giugno 2018 sono 186.

cedure di restituzione soggiace al filtro delle disposizioni contenute nel cap. IV, e in particolare dall'art. 46, par. 21. Quest'ultimo elenca un'ampia serie di motivazioni, formali e sostanziali, per le quali lo Stato richiesto, previa consultazione con lo Stato richiedente⁶², è autorizzato a rifiutare l'assistenza alla restituzione dei beni illecitamente acquisiti. Ciò in deroga al menzionato principio generale contenuto nell'art. 51.

Si può constatare, in proposito, come l'ampia nozione di ordine pubblico espressa dalla norma convenzionale⁶³ includa l'obbligo dello Stato emittente di garantire allo Stato richiesto la conformità del procedimento sul piano formale e sostanziale dei principi fondamentali del *fair trial*, quali l'imparzialità e terzietà del giudice, il diritto alla difesa, e così via, criteri che non tutti i sistemi giudiziari dei Paesi che fanno richiesta di assistenza sono in grado di soddisfare⁶⁴.

14. Val la pena di sottolineare, pur se in estrema sintesi, come la mancanza di fiducia circa il rispetto dei principi del giusto processo, non costituisca un freno allo sviluppo della cooperazione giudiziaria esclusivamente tra le Parti contraenti della Convenzione di Merida, ma sia espressione di un problema ben più diffuso. In qualche caso, la sottoutilizzazione degli strumenti giuridici a disposizione degli Stati per intensificare la reciproca assistenza giudiziaria in materia penale investe anche rapporti giuridici instauratisi tra soggetti di diritto internazionale nel quadro di ordinamenti ad elevato grado di integrazione. Per quanto concerne, ad esempio, gli ostacoli alla piena operatività del principio del mutuo riconoscimento delle decisioni emesse nello spazio giudiziario europeo, la questione degli effetti della 'sfiducia' nell'adeguatezza delle procedure di emissione di provvedimenti restrittivi da parte di alcuni Stati sullo sviluppo della cooperazione penale è assai conosciuto in dottrina⁶⁵, ed è

⁶² Art. 46, punto 26.

⁶³ V. l'art. 46, punto 21, lettera b).

⁶⁴ In particolare, i Paesi in via di sviluppo. Cfr. BORLINI, *Linee evolutive della normativa internazionale in materia di asset recovery*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2012, 604-5.

⁶⁵ «Almost 20 years later, an exploration of the different judicial cooperation situations covered by these principles shows that the amount of trust respectively required is still inversely proportionate to the degree of legislative precision. While the legislature tries to overcome this deficit, having understood that common rules foster confidence, the obligation to trust one another without exception will remain a quandary as long as there is no procedural safeguard to prevent a presumably impeding fundamental rights violation. It indeed appears that the overall valid model of complementary responsibilities fails where trust is withheld, occasionally betrayed or inherently unjustified in view of certain Member States' disrespect for the rule of law». DÜSTERHAUS, *In the Court(s) We Trust - A Procedural Solution to the Mutual Trust Dilemma*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2017, n. 1, p. 26 ss. Sul medesimo tema: *Id.*, *Judicial Coherence in the AFSJ - Squaring Mutual Trust with Effective Judi-*

stato recentemente stigmatizzato dalla stessa Commissione europea⁶⁶, atteso che, per costante giurisprudenza della Corte di giustizia, ogni restrizione al principio della fiducia reciproca «segnatamente per quanto riguarda lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia» deve essere intesa in senso restrittivo: si tratta cioè di una eccezione alla regola, dovendosi «ritenere, tranne in circostanze eccezionali, che tutti gli altri Stati membri rispettino il diritto dell'Unione»⁶⁷.

15. Proviamo a riannodare brevemente i fili del discorso svolto fin qui e a trarre qualche sintetica conclusione. Abbiamo anzitutto rilevato come, non diversamente da quanto accade negli ordinamenti giuridici interni, anche nel diritto internazionale il concetto di 'misura di prevenzione' è piuttosto elastico e comprende una gamma di istituti molto ampia. Alla ricchezza del ventaglio applicativo, alla elasticità ed alla flessibilità che ne hanno favorito la diffusione, non corrisponde, però, certezza sul piano delle classificazioni, e la necessaria determinatezza di norme che possono avere conseguenze assai afflittive rischia di esserne compromessa.

Sul piano generale ciò comporta, che un tentativo di distinguerne la tipologia si rende forse più fruttuoso laddove improntato a criteri diretti ad enuclearne la finalità, piuttosto che la struttura formale.

Per altro verso, va ribadito che, dispiegando i suoi effetti a seconda dei casi su beni e/o persone, fisiche o giuridiche localizzati in altri Stati, o al contrario, consentendo di legittimare pretese di altri Stati su beni e/o soggetti presenti sul proprio territorio - o comunque in aree sottoposte alla propria giurisdizione - l'esercizio di potestà autoritative *ante delictum* necessita, per raggiungere efficacemente i propri scopi, di regole di coordinamento chiare, le quali siano

cial Protection, in *Review of European Administrative Law*, 2015, n. 2, 151 ss.; LENAERTS, *La vie après l'avis: exploring the principle of mutual (yet not blind) trust*, in *Common Market Law Review*, 2017, 805 ss.; PISTOIA, *Lo status del principio di mutua fiducia nell'ordinamento dell'Unione secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia. Qual è l'intruso?*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2017, 2, 10 ss.

⁶⁶ «Many national courts that provide obstacles for surrender and describe reasons not to trust and not to recognise mutually judicial decisions from other EU Member States». *Commission notice* del 28 settembre 2017, riportata in *Cost of Non-Europe. Report EPRS, Handbook on EAW C 2017/6389*, dicembre 2017. In termini analoghi si esprime un documento predisposto dall'*European Criminal Bar Association*, organizzazione non Governativa europea di avvocati penalisti, secondo la quale: «*The mission of achieving mutual trust normatively and factually has not been completed because partial distrust as an empirical phenomenon still clearly exists between EU Member States*». *European Criminal Bar Association, Agenda 2020: A new Roadmap on minimum standards of certain procedural safeguards*», in *New Journal of European Criminal Law*, 2018, 3.

⁶⁷ Corte Giust. UE, prima sezione, sentenza del 19 settembre 2018, causa C-327-18, par. 35-37.

di per sé idonee a ridurre non solo possibili conflitti, ma anche i potenziali abusi.

Sulle declinazioni della nozione di misura di prevenzione nel diritto internazionale e sui suoi rispettivi ambiti di applicazione incidono in misura consistente, peraltro, le trasformazioni dell'ordinamento internazionale indotte dai fenomeni criminali oggi percepiti dalla comunità internazionale come minacce globali. In particolare, il processo di ricambio delle norme ritenute inadeguate a presidiare beni fondamentali per la collettività come quello della sicurezza, ha in alcuni casi lasciato sullo sfondo le necessarie verifiche sul piano della compatibilità con le norme poste a tutela di alcuni diritti fondamentali. In tal modo è restato esposto alle 'scosse di assestamento' inferte a tale (sbilanciato) assetto repressivo dagli interventi delle Corti nazionali e sovranazionali volti ad espungere od a modificare le misure rivelatesi al vaglio giurisdizionale incompatibili con i principi che reggono lo Stato di diritto⁶⁸.

Dagli assunti che precedono deriva, a nostro avviso, un ulteriore duplice ordine di conseguenze. La prima è a valere sul piano della prevenzione generale negativa; la seconda, su quello della prevenzione generale positiva. Per quanto concerne il primo profilo, ci pare che un importante precipitato giuridico dei fenomeni indicati sia stato il contributo offerto alla valorizzazione delle c.d. *best practices*, atte ad indirizzare la ricerca giuridica internazionalistica nella identificazione degli istituti che hanno dato buona prova nei contesti ordinamentali nei quali sono stati introdotti. Nella misura in cui si siano rivelate di particolare efficacia nel conseguire gli obiettivi fissati, tali pratiche di eccellenza spingono - peraltro, come si è rilevato, non senza qualche ambiguità⁶⁹ - all'unificazione dei valori e principi ad esse sottostanti, attraverso il loro recepimento negli accordi internazionali, e 'a cascata', in una pluralità di ordinamenti statali.

Sotto il profilo della prevenzione generale, una più matura (e meno tributaria alla 'emotività') valutazione dei metodi più efficaci per neutralizzare le minacce alla collettività apportate dagli indicati fenomeni, ha portato ad ampliare significativamente il piano delle attività di contrasto, ed a concedere un peso maggiore alle tecniche di prevenzione, nel quadro, ad esempio, della cooperazione internazionale in materia di controllo dei flussi finanziari sospetti.

⁶⁸ Sul corso dei processi decisionali volti all'adozione di misure di prevenzione ad opera del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, ha sicuramente inciso, abbreviandone i tempi di maturazione, la disponibilità recente di eventi tragici, quali i gravi atti di terrorismo internazionale perpetrati negli ultimi anni, dall'altro la 'fisiologica' inidoneità di quest'ultimo a costituire adeguati regimi di garanzia: v. il testo che fa capo alla n. 34.

⁶⁹ V. *supra*, n. 59.

Tra le molteplici questioni aperte in ordine all'utilizzo delle misure negative di prevenzione nel quadro degli ordinamenti sovranazionali, infine, restano quelle poste dalle eccessive disparità negli *standard* delle garanzie procedurali fornite dagli Stati richiedenti. La sfiducia derivante dai rischi di mancato rispetto della *rule of law* e dei principi del giusto processo è avvertita non solo nel contesto dei rapporti interstatali regolati da norme pattizie⁷⁰, ma è denunciata anche nella cornice ordinamentale dell'Unione europea attraverso preoccupati *caveat* che, ormai di frequente, partono dagli Organi che, nell'ambito delle rispettive attribuzioni, vigilano sul funzionamento della ben più avanzata disciplina normativa in tema di cooperazione giudiziaria e penale. Quest'ultima, val la pena di ribadirlo, affonda le sue radici proprio sull'obbligo di stretta osservanza del fondamentale principio del *mutual trust* ai fini dell'efficace esecuzione delle misure di prevenzione negative.

⁷⁰ Per l'attenuazione della forza di questo principio ampiamente positivizzato nel diritto europeo come caratteristica di alcune delle dinamiche correnti del diritto internazionale penale, quanto meno in alcuni settori v. *supra*, il par. 2 e spec. la n. 5.