

Prima di entrare nel vivo delle problematiche legate alla cooperazione con i Paesi Balcanici e i Paesi Latino Americani, e prima dunque di introdurre i due validissimi relatori, la dott.ssa Ciriaco ed il dott. Gratteri, vorrei tracciare un veloce quadro del contesto normativo internazionale nel quale ci muoviamo, con particolare riferimento agli accordi multilaterali e bilaterali che interessano l'Italia ed i paesi dei quali stiamo parlando.

Allo stesso tempo vorrei poi offrire alla discussione alcuni nodi problematici che non mi sembrano affatto risolti dalla pur considerevole quantità di accordi pattizi e legislazioni nazionali che abbiamo a disposizione.

Cooperazione giudiziaria in materia penale con PAESI BALCANICI → Albania, Bosnia ed Erzegovina, Macedonia, Montenegro, Serbia.

I Paesi Balcanici includono paesi candidati all'ingresso nell'Unione Europea → *The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Montenegro and Serbia*; e Paesi potenziali candidati (*Albania, Bosnia and Herzegovina and Kosovo*).

Si tratta di Paesi che hanno fatto, o stanno facendo, passi importanti verso l'Unione Europea e con i quali l'Italia (ma non solo) ha negli ultimi anni sviluppato una intensa cooperazione giudiziaria in materia penale.

Con l'Albania, la Bosnia ed Erzegovina, la Macedonia, il Montenegro e la Serbia la cooperazione giudiziaria è regolata da Convenzioni multilaterali e bilaterali.

Accordi multilaterali

Estradizione: tutti i citati Paesi hanno aderito alla Convenzione europea di estradizione (firmata a Parigi nel 1957) nonché al Secondo Protocollo Addizionale alla stessa Convenzione (firmato a Strasburgo nel 1978).

Assistenza giudiziaria: tutti i citati Paesi hanno aderito alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale (firmata a Strasburgo nel 1959); gli stessi Paesi, poi, tranne la **Bosnia ed Erzegovina**, hanno anche firmato e ratificato il Protocollo addizionale alla medesima Convenzione (firmato a Strasburgo nel 1978).

Trasferimento delle persone condannate: tutti i citati Paesi hanno aderito alla Convenzione europea sul trasferimento delle persone condannate (firmata a Strasburgo nel 1983).

Altre convenzioni multilaterali

Si segnala, inoltre, che tutti i citati Paesi sono Stati parte:

- della Convenzione europea sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato (firmata a Strasburgo nel 1990);

- della Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale (firmata a Palermo nel 2000);
- della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (firmata a New York nel 2003).

Accordi Bilaterali

Con l'**Albania** è in vigore l'Accordo bilaterale aggiuntivo alla Convenzione europea di estradizione del 1957 e alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 1959, sottoscritto a Tirana il 3 dicembre 2007.

Con l'**Albania** è altresì in vigore, dal 25 giugno 2004, l'Accordo bilaterale aggiuntivo alla Convenzione sul trasferimento delle persone condannate del 21 marzo 1983 (firmato a Roma nel 2002).

Con alcuni Paesi (**Macedonia**) sono in corso negoziazioni per la conclusione di accordi bilaterali in materia di assistenza giudiziaria penale ed estradizione.

Con altri Paesi (**Kosovo, Montenegro**) sono stati recentemente siglati accordi bilaterali (assistenza giudiziaria penale ed estradizione) e siamo in attesa di una loro ratifica da parte del Parlamento.

Con altri Paesi (**Serbia, Bosnia**) sono stati raggiunti accordi tecnici tra le delegazioni, e siamo in attesa della firma da parte dei Ministri della Giustizia.

Cooperazione giudiziaria in materia penale con LATINOAMERICANI E CARAIBICI

Accordi multilaterali

I rapporti con moltissimi Paesi del Sud e CentroAmerica sono regolati da Convenzioni internazionali.

Argentina, Belize, Bolivia, Brasile, Cile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Messico, Nicaragua, Paraguay, Perù, Venezuela aderiscono a:

- Convenzione delle N.U. contro il crimine transnazionale organizzato (c.d. "Palermo 2000": ratificata in anni diversi dai vari paesi)
- Convenzione delle N.U. contro il traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope del 20 dicembre 1988 (ratificata in anni diversi dai vari paesi).

In materia di trasferimento dei detenuti diversi Stati sudamericani (tra i quali Bolivia, Cile, Costa Rica, Ecuador, Venezuela) aderiscono alla Convenzione sul trasferimento delle persone condannate (Strasburgo, 1983).

Accordi Bilaterali

L'Italia ha stipulato accordi bilaterali con diversi paesi sudamericani, soprattutto in tema di estradizione e di assistenza giudiziaria (Argentina, Brasile, Cuba, Paraguay, Perù)

L'Italia ha in corso negoziazioni, in materia di assistenza giudiziaria penale, trasferimento delle persone condannate e estradizione, con **URUGUAY, REPUBBLICA dell'ARGENTINA, PANAMA** (con esclusivo riferimento alla proposta di trattato sul trasferimento della persone condannate), **COLOMBIA**. Sono stati firmati dal Ministro due trattati, nelle materie dell'extradizione e dell'assistenza giudiziaria, con **PANAMA**.

A questo insieme di norme si aggiungono poi le legislazioni nazionali, le quali giocano ancora un ruolo importante (come vi dirà tra poco il Direttore dell'Ufficio della Cooperazione Internazionale), perché se è vero, come è vero in Italia per effetto di due norme costituzionali, gli artt. 11 e 117 Cost., che nel sistema della gerarchia delle fonti le norme pattizie internazionali prevalgono sul diritto interno, è altrettanto evidente che spesso proprio la refrattarietà degli Stati ad adeguarsi rapidamente agli obblighi internazionali in materia penale determina la permanenza in vita di norme che si sovrappongono, in maniera a volte non omogenea, con quelle previste dai trattati multilaterali e bilaterali.

Tutto questo elenco di convenzioni internazionali, accordi bilaterali e legislazioni nazionali sembrerebbe costituire un quadro normativo estensivo, impressionante nella lotta alla criminalità transnazionale, eppure sono numerosi i profili critici e problematici che ci troviamo quotidianamente di fronte nella lotta contro la criminalità, soprattutto organizzata, a livello internazionale.

Non solo infatti gli accordi multilaterali (come ad esempio la Convenzione di Palermo) non sono sufficienti, di per sé soli, a risolvere e vincere le sfide che la cooperazione pone nello specifico; ma anche gli stessi accordi bilaterali e le legislazioni nazionali divengono a volte lo strumento tramite il quale si introducono rilevanti motivi di rifiuto ed inutili formalismi che vengono interpretati in modo da ostacolare la cooperazione giudiziaria.

Sottopongo al riguardo alla vostra attenzione alcuni spunti di riflessione:

1) necessità di armonizzare i codici penali ma anche gli ordinamenti processuali dei vari paesi

E' ovviamente inevitabile e giusto tenere conto delle differenze di sensibilità e di cultura giuridica dei vari paesi; si può discutere del mantenimento, al di fuori dello spazio giudiziario europeo, di un doppio vaglio, politico oltre che giurisdizionale, circa la sussistenza in concreto delle condizioni dell'assistenza giudiziaria, ma è indubbio che se non creiamo le premesse per una armonizzazione delle legislazioni

penali e processuali sarà sempre più difficile per gli organi inquirenti riuscire a ricostruire le azioni delittuose poste in essere oltre i confini nazionali.

Vi sono Paesi che hanno legislazioni più restrittive in materia di intercettazioni (o che ad esempio non consentono intercettazioni ambientali in luoghi pubblici), Paesi che tutelano il segreto bancario, Paesi con legislazioni permissive verso il riciclaggio ed altri verso i reati finanziari, Paesi che non prevedono il reato di associazione mafiosa o fattispecie analoghe, Paesi che non consentono il ritardato arresto e Paesi che limitano il sequestro o la confisca dei proventi dal reato.

Abbiamo Paesi che consentono la condanna in contumacia e Paesi che hanno vincoli costituzionali (Argentina) o norme del codice di procedura penale (Cile) che, di fatto, limitano la concessione dell'extradizione per i reati giudicati in contumacia.

E tutto questo determinerà, e sta già determinando, il fenomeno di forum shopping, ossia l'insediamento di organizzazioni criminali in uno Stato diverso da quello di appartenenza in base al criterio sia di redditività degli investimenti (anche Apple ed altri multinazionali lo fanno per la verità), sia del minor pericolo di individuazione, indagini, incriminazioni e carcerazioni.

2) necessità di migliorare la qualità della cooperazione

Per qualità della cooperazione intendo:

- a) incrementare il rapporto diretto tra autorità giudiziarie, non mediato né rallentato da autorità politiche (in questo modo depoliticizzando il sistema, soprattutto in tema di assistenza giudiziaria); spesso il colloquio, magari antecedente l'invio di una rogatoria, consente di formulare una richiesta parametrata alle regole dello Stato interpellato; occorre dunque creare rapporti personali basati sulla fiducia e sulla stima reciproci (e occorre anche implementare la conoscenza degli ordinamenti stranieri); in questo senso penso che lo scambio di punti di contatto tra IberRed e EJNI debba essere salutato come un grande passo in avanti, così come in generale qualunque interazione tra networks che a livello mondiale di occupano di cooperazione giudiziaria in materia penale.
- b) aumentare la velocità dello scambio di informazioni e snellire le procedure di assistenza giudiziaria, che in fase di indagini devono adeguarsi alla velocità dei criminali (basti pensare ad una consegna controllata transnazionale: o si segue il carico in tempo reale, o non se ne fa nulla; basti pensare al terrorismo, che sposta persone ma anche il denaro che occorre per finanziare le cellule e le loro attività). Oggi la criminalità organizzata, e non solo, può spostare da una parte all'altra del mondo milioni di euro con una telefonata o una email, ma l'autorità giudiziaria, con i meccanismi attualmente in vigore,

impiega anni per accertare i sistemi di raccolta e di trasferimento di quel denaro.

3) necessità di aggiornare gli accordi bilaterali

Non conosco approfonditamente la situazione degli altri Paesi in tema di cooperazione bilaterale con il Sudamerica ad esempio, ma in Italia abbiamo alcuni accordi davvero risalenti nel tempo (ad esempio il trattato di estradizione con la Bolivia risale al 1890, il trattato di estradizione e di assistenza giudiziaria in materia penale con il Venezuela al 1930, quello con il Costa Rica al 1873, la Convenzione di estradizione con Cuba è del 1928, la Convenzione per l'extradizione dei delinquenti con l'Uruguay è 1879); o, addirittura, con alcuni Paesi (Colombia, Ecuador) accordi in materia di assistenza giudiziaria e estradizione non sono mai stati stipulati, nonostante l'indubbia importanza che questi assumerebbero soprattutto in tema di lotta al narcotraffico.

Appare dunque urgente un aggiornamento dei trattati, che tenga conto del mutamento del quadro sociale/politico/istituzionale, che tenga conto delle nuove forme assunte dalla criminalità, delle nuove fattispecie criminose, dei nuovi strumenti utilizzati per delinquere e delle nuove tecnologie a disposizione degli investigatori e della magistratura.

4) necessità di adeguare le legislazioni nazionali agli obblighi internazionali

v. sopra

Questi sono soltanto alcuni profili problematici, certamente non esaustivi, che offro alla discussione stamattina e nei working groups che si terranno nel pomeriggio, profili che mi sembrano ineludibili non solo per i legislatori ma anche per organizzazioni che, come EJN, intendono facilitare la cooperazione internazionale in materia penale in un contesto internazionale che sempre più vede l'abbattimento delle frontiere per la libera circolazione di merci, capitali e persone; contesto internazionale che non ha visto realizzarsi con la stessa velocità anche una adeguata integrazione in campo giudiziario.

Diceva un magistrato italiano che stimo molto, Piercamillo Davigo, che "oggi è facile spostarsi e spostare beni: ma se le frontiere cadono per i ladri devono cadere anche per le guardie, altrimenti non c'è partita".