

UNTOC (*United Nations Convention against Transnational Organized Crime*): applicazione del doppio binario.

Erinda Ahmetaj

SOMMARIO: 1. Il fenomeno della contraffazione: coinvolgimento della criminalità organizzata - 2. UNTOC (*United Nations Convention against Transnational Organized Crime*) - 3. Cooperazione internazionale di polizia giudiziaria: l'INTERPOL - 4. Misure relative ai proventi del reato: confisca allargata, in rem e confisca non basata sulla condanna - 5. Indagini ed azione penale: la protezione dei testimoni - 6. (Segue): Altri strumenti per la lotta alla contraffazione e al crimine organizzato transnazionale - 7. Contraffazione e crimine organizzato in Albania.

1. Il fenomeno della contraffazione: coinvolgimento della criminalità organizzata.

Il crescente fenomeno della contraffazione è associato allo sviluppo e all'internazionalizzazione del commercio e dell'economia, alla distribuzione su larga scala delle nuove tecnologie, all'apertura di nuovi mercati e ai crescenti profitti generati dai diritti di proprietà intellettuale in molteplici settori.

Il maggior rilievo assunto da marchi, brevetti e disegni industriali nel commercio moderno ha determinato una crescita del ruolo economico dei diritti d'autore.

In aggiunta, la nascita di nuovi mercati successiva al collasso di regimi economici altamente regolati - quali quelli dei paesi dell'ex-Unione Sovietica - o conseguente alla parziale apertura di economie, quali quella cinese, hanno fatto emergere nuove sostanziali possibilità di profitto.

Oggi la contraffazione è un'attività criminale in rapida espansione che rappresenta una grave minaccia per la salute e la sicurezza dei consumatori. Si tratta di un'attività illecita particolarmente redditizia, anche in rapporto ad altre assai proficue come il traffico di droga e di armi. Inoltre, le organizzazioni criminali che oggi controllano l'effettiva produzione ed il commercio dei prodotti contraffatti sono attratte dalla mancanza di deterrenti legislativi. La normativa è stata spesso dettata da un'analisi meramente economica che tende a considerare esclusivamente i danni finanziari subiti dai produttori. Questo punto di vista non valuta le conseguenze causate dal coinvolgimento del crimine organizzato in tale attività, né i rischi per la salute e la sicurezza dei consumatori. Questa prospettiva ignora inoltre le mancate entrate erariali a danno dei governi causate dalla commercializzazione di prodotti non soggetti a tassazione. Il crimine organizzato gestisce una porzione significativa del traffico di prodotti contraffatti. Il coinvolgimento dei gruppi criminali ha contribuito a poten-

ziare il settore della contraffazione, generando complesse catene di produzione illegale che si affiancano a quelle legali già esistenti e creando forme di commercio illegale all'interno di un mercato globalizzato in continua espansione. Le strutture create dal crimine organizzato per la produzione di massa di beni contraffatti hanno spesso le medesime caratteristiche delle catene di produzione delle imprese legali: possiedono tecnologie molto sofisticate per la precisa riproduzione di un ampio spettro di beni e utilizzano, spesso, le medesime rotte dei traffici illeciti di armi, droga e esseri umani.

Le rilevanti dimensioni del problema sono anche la dimostrazione delle ingenti disponibilità finanziarie investite in questa attività. In assenza di enormi capitali e strutture organizzative solide non sarebbe, infatti, possibile una contraffazione su così vasta scala. Il crimine organizzato ha trasformato l'attività di contraffazione in una vera e propria produzione di massa, in grado sia di soddisfare la domanda proveniente da consumatori consapevoli, sia di ingannare consumatori inconsapevoli. Ne deriva che la contraffazione costituisce un'attività criminale transnazionale altamente organizzata e capace di sfruttare tutte le opportunità offerte dal mercato su scala internazionale.

Il coinvolgimento delle organizzazioni criminali transnazionali è amplificato anche dall'internazionalizzazione dei mercati e delle economie. La globalizzazione infatti apre mercati globali per beni illeciti, mentre la presenza di un mercato finanziario su scala mondiale ha causato un forte indebolimento dei confini nazionali oltre che una riduzione di efficacia dei meccanismi di regolamentazione del commercio.

La contraffazione è un affare in espansione. Il suo tasso di crescita è associato con lo sviluppo significativo del commercio mondiale, internazionalizzazione dell'economia, la distribuzione su larga scala delle tecnologie, l'apertura di nuovi mercati e la crescente importanza dello sfruttamento dei diritti di proprietà intellettuale.

Le organizzazioni criminali transnazionali hanno compreso la grande redditività e il basso rischio del business del falso, sia sotto il profilo economico - commerciale che in termini di conseguenze sul piano legale, e pertanto ne hanno preso il controllo della produzione e del commercio mondiale.

Il notevole sviluppo delle attività di contraffazione a livello globale si spiega proprio grazie al diretto coinvolgimento delle mafie internazionali e alle sinergie esistenti fra gruppi criminali che operano in diversi Paesi.

In Europa l'importazione di articoli contraffatti costa la perdita del posto ad alcune centinaia di migliaia di lavoratori legali che vengono sostituiti da individui sfruttati dalle organizzazioni criminali e le cui condizioni di lavoro sono

spesso assimilabili alla riduzione in schiavitù. Questa situazione è caratteristica non solo della produzione che ha luogo in Asia o in Sud America ma anche di quella che avviene in Europa, la cui forza lavoro è sovente costituita da immigranti clandestini o da vittime della tratta di esseri umani.

La produzione di beni contraffatti consente alla malavita il facile riciclaggio di denaro “sporco”. La commercializzazione dei beni falsi genera enormi proventi, che i criminali impiegano per altre attività illecite, e rappresenta un’importante elemento che supporta la capacità operativa delle mafie transnazionali. Le relazioni intessute, le alleanze consolidate e le modalità logistiche, già in essere per la gestione di altri traffici illeciti, vengono ora utilizzate dalle organizzazioni criminali mondiali per il business della contraffazione, traendo vantaggi dall’internazionalizzazione dei mercati e dell’economia.

La consapevolezza della portata del problema è in crescita, e la contraffazione costituisce ormai un reato in molti paesi. Tuttavia una fetta della società civile e persino alcuni esponenti istituzionali pensano ancora che si tratti di un reato minore, di “un reato senza vittime”. Il Rapporto UNICRI (Istituto di Ricerca Interregionale delle Nazioni Unite sul Crimine e la Giustizia) registra infatti una generale inadeguatezza dei deterrenti legislativi, che ha come conseguenza un basso livello di rischio per chi commette questo reato.

Le risorse e gli strumenti che gli Stati dedicano alla prevenzione ed alla repressione della contraffazione sono certamente inferiori rispetto a quelle disponibili contro il traffico di droga, di armi e di esseri umani, così come le pene previste ed effettivamente inflitte sono notevolmente più basse. In molti paesi gli unici rimedi possibili sono quelli civili: lenti, costosi e difficilmente accessibili dai consumatori, e, soprattutto, semplici “palliativi” per contrastare l’espansione del potere della criminalità organizzata.

Il basso rischio di conseguenze giudiziarie è uno degli elementi più incoraggianti per le organizzazioni criminali. Sfruttando l’atteggiamento permissivista della comunità internazionale, le organizzazioni criminali hanno fatto della contraffazione una vera impresa commerciale transnazionale – illecita - di produzione e distribuzione di massa. A questa impresa si applicano infatti le strategie di mercato delle moderne strutture imprenditoriali, per le quali la decentralizzazione delle attività produttive è una chiave competitiva. Oramai è relativamente semplice riprodurre ogni genere di prodotto in commercio grazie a tecnologie facilmente accessibili ma abbastanza sofisticate da rendere relativamente difficile riconoscere l’originale dal falso. In generale i manager del falso tendono a produrre nelle economie in via di sviluppo e a distribuire nei mercati più industrializzati. L’industria contraffattiva si avvale di una cate-

na di distribuzione estremamente complessa la quale consente di inondare i mercati di tutti i paesi del mondo con prodotti pericolosi per la salute e la sicurezza dei consumatori.

Da punto di vista meramente economico la vendita di una singola unità di bene contraffatto risulterebbe più profittevole, ad esempio, della vendita di cannabis o di cocaina. Ciò è dovuto innanzitutto ai bassi costi di produzione. I materiali impiegati sono i meno costosi, a dispetto della loro tossicità o della loro possibile inconsistenza rispetto alla funzionalità del prodotto; lo sfruttamento del lavoro e dell'ambiente è massimo, le spese fiscali sono quasi nulle, la liquidità finanziaria è molto elevata.

Non c'è una regione del mondo che non sia coinvolta dalla contraffazione. Pertanto le risposte a un fenomeno così complesso devono essere frutto di una strategia globale condivisa dai differenti attori coinvolti. Per contrastare la contraffazione a livello nazionale e internazionale, l'UNICRI avanza una serie di proposte, contenute nel Rapporto, che vengono di seguito elencate.

L'attrezzarsi per conoscere la reale dimensione della contraffazione e la sua evoluzione. L'attendibilità delle stime disponibili necessita di essere migliorata, pur tenendo conto che la quantificazione esatta di attività illegali sommerse è impossibile.

E' prioritario creare banche dati di livello nazionale ed internazionale e modalità standardizzate di raccolta ed analisi delle informazioni al fine di sistematizzare i dati (non sensibili) raccolti dalle autorità di *enforcement* e dai privati.

2. I produttori e i distributori andrebbero incoraggiati a denunciare la presenza nel mercato di versioni contraffatte dei loro prodotti. Anche se i produttori temono che tale comunicazione possa nell'immediato tradursi in una perdita di fiducia da parte dei consumatori nei confronti dei loro prodotti. La condivisione dell'informazione con i consumatori denoterebbe un comportamento responsabile da parte degli stessi. Questo fattore potrebbe nel lungo periodo ripagarli e creare un aumento della fiducia che i consumatori ripongono nei loro confronti. Anche le aziende e le società di trasporto merci dovrebbero autoregolarsi e impegnarsi per trovare l'anello debole della catena cui si appigliano le organizzazioni criminali.

3. Affinare le metodologie di indagine. Un campo non abbastanza esplorato è l'analisi su Internet, in quanto è il canale utilizzato per vendere una crescente mole di prodotti falsificati.

4. Estendere il campo di applicazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro il Crimine Organizzato Transnazionale (UNTOC) alla lotta alla con-

traffazione. Ciò vorrebbe dire poter utilizzare l'approccio comune e i potenti strumenti giuridici e operativi che sono già dedicati alla lotta contro le altre attività del crimine organizzato anche per il contrasto della contraffazione.

Le Nazioni Unite possono svolgere un ruolo rilevante di guida per la raccolta, l'analisi e la disseminazione delle informazioni relative alla gestione criminale della contraffazione e alle conseguenze del fenomeno sulla società. La creazione di una piattaforma comune che assicuri confidenzialità e indipendenza potrebbe favorire lo scambio di informazioni e buone pratiche per facilitare l'attuazione delle misure contro la contraffazione ed aumentare la capacità d'intervento attraverso la cooperazione legislativa e giudiziaria tra i diversi Paesi coinvolti.

Recenti dati della Commissione Europea confermano che la contraffazione delle merci è in costante aumento, con una crescita anno su anno superiore al 100%.

L'UNICRI, l'organismo dell'Onu che si occupa di assistere i governi nell'adozione di leggi per la prevenzione dei crimini, manifesta una sempre maggiore attenzione nella lotta per contrastare il fenomeno.

L'UNICRI ha prodotto il primo rapporto dell'ONU sul coinvolgimento del crimine organizzato nella contraffazione nel 2007. L'Istituto conduce attività di ricerca sulle conseguenze della contraffazione e sul coinvolgimento del crimine organizzato nella contraffazione di prodotti specifici, promuove la conoscenza del fenomeno e svolge attività di formazione per le forze dell'ordine. Particolare attenzione è anche rivolta al ruolo delle tecnologie anti-contraffazione.

La Direzione Generale Lotta alla contraffazione-Ufficio Italiano Brevetti e Marchi ha fattivamente supportato un'iniziativa del Ministero degli affari esteri e della Rappresentanza Permanente d'Italia presso le Organizzazioni Internazionali a Vienna per presentare, in occasione della XXI sessione della Commissione delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e la giustizia penale (CCPCJ-Commission on Crime Prevention and Criminal Justice, Vienna, 23-27 aprile 2012), una risoluzione per inserire la contraffazione quale argomento di dibattito ricorrente all'interno della stessa.

Ad oggi, tale organismo delle Nazioni Unite - che sovrintende all'applicazione degli strumenti normativi che le Nazioni Unite hanno adottato in merito ai temi della criminalità organizzata e della giustizia penale - non aveva mai trattato l'argomento contraffazione in senso proprio, relegandolo a fenomeno di mera concorrenza sleale per l'opposizione ferma di altri Stati Membri.

Inizialmente si registrava un atteggiamento non proattivo degli altri partner europei, a tratti anche di velata contrarietà, e lo sbarramento esplicito del gruppo dei cosiddetti G77, capitanato dalla Cina. Grazie all'intensa attività diplomatica, tuttavia, si raggiungeva un ottimo compromesso, concretizzatosi nella individuazione di una categoria di prodotti più ampia di quella riconducibile alla contraffazione in senso stretto ("falsified and fraudulent products") ma comunque in linea con il linguaggio in uso in ambito Nazioni Unite e pienamente rispondente alla finalità di introdurre la contraffazione ufficialmente tra i crimini emergenti oggetto di attenzione della Commissione.

Tra le disposizioni contenute nella risoluzione, che affronta anche altre tematiche sempre connesse al preoccupante sviluppo di nuove forme emergenti di criminalità, occorre menzionare per quanto attiene la contraffazione l'invito rivolto agli Stati membri a criminalizzare nella legislazione nazionale la produzione e distribuzione di prodotti falsi e ingannevoli per il consumatore ad opera dei gruppi criminali organizzati, anche applicando la Convenzione di Palermo contro il crimine organizzato transnazionale (UNTOC), ed intensificando la cooperazione internazionale al fine di rompere la relativa catena criminosa; nel contempo gli Stati membri dovrebbero prendere adeguate misure al fine di assicurare la sicurezza e il controllo della catena distributiva, in stretto contatto con il settore privato.

Se da un lato le organizzazioni criminali di tutto il mondo si stanno occupando sempre di più dell' "industria del falso", dall'altro lato risultano sempre più evidenti le gravi conseguenze subite dai cittadini e le ingenti perdite causate al settore economico. Nessun paese al mondo è libero dalla contraffazione, così come tutti i prodotti sul mercato possono essere contraffatti.

Per questo motivo, l'UNICRI, l'Istituto Interregionale delle Nazioni Unite per la Ricerca sul Crimine e la Giustizia e ARES Spa hanno istituito l'Osservatorio Permanente sui sistemi anti-contraffazione (POAS) e stanno per creare la prima banca dati mondiale di tracciabilità e localizzazione (WTTB). Quest'ultima consentirà di stabilire l'origine e la provenienza dei prodotti in commercio.

Il WTTB si basa sul controllo in tutta la Supply Chain grazie all'associazione di un codice univoco al prodotto in fase di produzione e consente di certificare le informazioni che vengono inserite nella banca dati centrale. Queste informazioni sono accessibili dai consumatori finali mediante interfaccia Web o tramite l'invio di un sms da cellulare. Acquistando un prodotto con il codice WTTB, i consumatori potranno controllare l'originalità dei beni ricevendo una risposta in tempo reale. Tale tecnologia parla in parte italiano, poiché

riprende il sistema già in uso nel nostro Paese per la tracciabilità dei farmaci. Le conseguenze della contraffazione non sono quantificabili: sia per ciò che concerne i rischi per i consumatori, sia in termini di perdite per le aziende e in generale per l'intero sistema economico.

L'Osservatorio Permanente valuterà gli effetti delle tecnologie anti-contraffazione nel ridurre il fenomeno, sosterrà i produttori con strumenti per differenziare gli originali dai prodotti contraffatti e garantirà assistenza ai consumatori ed alla catena dei fornitori con mezzi in grado di verificare l'autenticità dei prodotti.

Il POAS sarà a disposizione della comunità internazionale con l'obiettivo di ridurre sensibilmente il fenomeno della contraffazione e della pirateria, la rivendita di beni rubati ed altri tipi di frode. La banca dati mondiale di tracciabilità e localizzazione, che è parte dell'Osservatorio, è un sistema mondiale che si basa sul controllo di tutti i passaggi della catena di produzione e distribuzione dei prodotti, consentendo così ai consumatori di conoscere l'origine esatta del prodotto acquistato e ai produttori di tutelare i loro prodotti.

Il WTTB è la prima banca dati mondiale promossa dall' UNICRI creata per un utilizzo collettivo. Essa si basa sul rispetto dei principi etici.

Una delle priorità della banca dati è la sua accessibilità, anche in termini di costi, così che i produttori di ogni paese possano fare riferimento a questo sistema di controllo. La grande accessibilità della WTTB passa attraverso l'identificazione di una rete di fornitori di servizi di alto livello in grado di garantire il funzionamento del meccanismo di tracciabilità e un'ampia rappresentatività della Banca dati.

L'Osservatorio è uno strumento tecnico analitico, frutto di ricerca applicata e basato sull'individuazione di approcci innovativi per sostenere gli sforzi della comunità internazionale nel ridurre considerevolmente la contraffazione e la pirateria, la rivendita di beni rubati e le frodi in generale. L'obiettivo immediato del POAS è di sostenere e promuovere un migliore controllo ed una maggiore trasparenza nella distribuzione dei prodotti, contribuendo ad aumentare la sicurezza della catena produttiva e di distribuzione, sostenendo le indagini delle forze dell'ordine e migliorando la trasparenza di tutti gli attori coinvolti.

Il progetto intende creare un valore aggiunto a qualsiasi tipo di sistema identificativo o di tracciabilità già in uso. La caratteristica innovativa del POAS risiede infatti nella possibilità di avere un "sistema centrale di gestione" ed una banca dati globale progettati per sostenere, integrare e operare con tutti i sistemi identificativi e di tracciabilità già in circolo sul mercato, il Worldwide

Track and Trace Bank (WTTB). Questo sistema, che armonizza ed integra diversi database all'interno di un singolo bacino globale, può essere di supporto a svariati sistemi identificativi e di tracciabilità.

Negli ultimi venti anni, la comunità internazionale ha mostrato una crescente preoccupazione per le minacce poste dalla criminalità organizzata transnazionale. La Convenzione delle Nazioni Unite contro la Criminalità Organizzata Transnazionale (Convenzione di Palermo) rappresenta una prima e decisiva risposta a tali minacce, e fornisce un insieme unico di strumenti giuridici e un quadro di riferimento per una politica criminale concertata.

Le Nazioni Unite hanno concepito la Convenzione di Palermo come mezzo per rafforzare le capacità nazionali e la cooperazione internazionale nella lotta ai reati, di qualsiasi specie e natura, in cui sono o saranno implicati dei gruppi criminali. Il perno criminologico della Convenzione è il concetto di gruppo criminale organizzato di per sé, piuttosto che la definizione delle condotte criminali o la distinzione degli interessi da tutelare.

2. UNTOC (*United Nations Convention against Transnational Organized Crime*).

Le Nazioni Unite hanno concepito la Convenzione di Palermo come mezzo per rafforzare le capacità nazionali e la cooperazione internazionale nella lotta ai reati, di qualsiasi specie e natura, in cui sono o saranno implicati dei gruppi criminali. Il perno criminologico della Convenzione è il concetto di gruppo criminale organizzato di per sé, piuttosto che la definizione delle condotte criminali o la distinzione degli interessi da tutelare. Essa non contiene la formulazione esplicita di una politica criminale generale di contrasto al crimine organizzato, ma l'analisi omnicomprensiva delle sue disposizioni consente chiaramente di individuare una sottostante teoria di fondo: a prescindere dalle concrete manifestazioni della condotta criminosa, l'organizzazione criminale in sé dovrebbe costituire il bersaglio dell'azione di contrasto da parte del sistema di giustizia penale e tutti gli sforzi dovrebbero essere orientati verso lo smantellamento delle entità che compongono quella organizzazione.

Nell'ambito del procedimento penale, tale impostazione rimanda alla specifica strategia di ampliamento delle indagini e dell'azione penale in modo da includervi la più vasta gamma di autori di reato e di fatti criminali ascrivibili a un determinato gruppo criminale come ad esempio anche la contraffazione, e che a livello di misure connesse ai proventi illeciti, la teoria consolida i meccanismi di confisca nell'intento, tra l'altro, di sottrarre ai gruppi criminali beni

in grado di favorire le attività criminose.

Le prospettive sulla criminalità organizzata che si evincono dai casi presentati nel *Digesto*¹ rivelano un alto grado di diversità e novità che esclude, in un certo senso la possibilità di identificare qualsiasi archetipo rigido e/o coerente. Due dinamiche intervengono in tale ambito: nuovi tipi di condotta che sono attuate, o per la loro natura criminosa richiedono di essere attuate in forma di criminalità organizzata; ed esistono molteplici e diversi modelli organizzativi, suscettibili di rapida evoluzione.

Alle sessioni del 2008 e 2010, la Conferenza degli Stati Parte della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Criminalità Organizzata Transnazionale ha ritenuto che il coinvolgimento dei gruppi criminali nelle nuove tipologie di criminalità fosse una questione da trattare con la dovuta attenzione, definendo tali reati come “finali”.

Il termine “reati finali” non corrisponde ad una precisa definizione, ma sarà utilizzato (se non altrimenti precisato dal contesto) per indicare i reati perpetrati dai gruppi criminali organizzati al fine di ottenere un vantaggio diretto. Gli esperti di diritto penale utilizzano anche il termine “reati presupposti” per indicare tutti i reati commessi da gruppi criminali, ad eccezione della partecipazione ad un gruppo criminale organizzato. Tale definizione include la corruzione e il riciclaggio di denaro, che sono mezzi illeciti che consentono di commettere reati finali e/o preservare profitti illeciti. A tal proposito, giova ricordare che nell’elaborazione della Convenzione di Palermo, la decisione di formulare l’obbligo di prevedere come reato la corruzione, il riciclaggio di denaro e l’intralcio alla giustizia, oltre alla partecipazione ad un gruppo criminale organizzato, era motivata non tanto dall’intrinseca gravità di quei reati quanto dalla loro funzione strumentale nel disegno criminoso dei gruppi criminali organizzati, a prescindere dal tipo di condotta criminosa da essi posta in essere.

Tra le nuove forme di criminalità organizzata, quelle che sono state oggetto di più intenso dibattito comprendono la cibercriminalità, il traffico di beni culturali, il traffico di risorse naturali, i reati connessi alla contraffazione di farmaci, la pirateria marittima e il traffico di organi.

Andando ad analizzare l’ambito di applicazione dalla Convenzione di Palermo, si nota che, contrariamente a tutti gli altri trattati di diritto penale universale, che s’incentrano su un singolo reato o su una serie limitata di reati riguardanti un fenomeno criminale unitario, le disposizioni della Convenzione di Paler-

¹ *Digesto di casi di criminalità organizzata. Raccolta commentata di casi e lezioni apprese*, NY , 2012.

mo in materia di prevenzione, indagine e perseguimento dei reati si applicano non solo ai reati compiutamente descritti agli articoli 5, 6, 8, e 23, ma anche ad una serie di reati non specificati, classificati come “reati gravi”. La Convenzione definisce “reato grave” qualsiasi “condotta che costituisca un reato sanzionabile con una pena privativa della libertà personale di almeno quattro anni nel massimo o con una pena più elevata (Art. 2(b) della Convenzione).

I reati inclusi in questa categoria aperta non sono identificabili in base alla loro natura e possono contemplare qualsiasi contenuto. Nella misura in cui la condotta criminale implica il coinvolgimento di un gruppo criminale organizzato ed è di natura transnazionale, essi rientrano nell’ambito di applicazione della Convenzione.

Pertanto, si può dedurre che la comunità internazionale abbia ritenuto che qualunque reato grave caratterizzato dal coinvolgimento di un gruppo criminale organizzato fosse particolarmente pericoloso e richiedesse specifiche politiche criminali e misure rafforzate di giustizia penale.

A tale proposito occorre sottolineare che l’inclusione dei “reati gravi”, così come definiti, nell’ambito di applicazione della Convenzione di Palermo non implica l’obbligo per le legislazioni nazionali di creare una fattispecie a sé stante. Le legislazioni nazionali non hanno necessità di rispettare le condizioni enunciate nella definizione laddove prevedano un reato considerato grave. Per di più, la Convenzione non prescrive che il regime di “criminalità organizzata” fondato sulla Convenzione debba applicarsi a qualsiasi reato grave, a meno che quel reato non sia anche di natura transnazionale e caratterizzato dal coinvolgimento di un gruppo criminale organizzato. Il riferimento ai reati gravi dovrebbe essere interpretato alla luce del valore funzionale che aveva nel momento in cui lo strumento veniva negoziato: un modo per evitare un elenco di reati specifici che avrebbe limitato la portata della Convenzione con effetti futuri incerti.

Tale aspetto fondamentale della Convenzione di Palermo è frutto di una precisa delibera approvata a seguito di un’ampia discussione. Dimitri Vlassis, segretario della commissione che ha elaborato il testo dello strumento, così descrive la posizione che poi prevalse: “... la convenzione raggiungerà i suoi obiettivi se guidata dalla consapevolezza che l’azione di contrasto alla criminalità organizzata è più efficace se è incentrata non tanto sulle attività poste in essere dalla malavita associata in un determinato momento, quanto piuttosto sulle sue strutture e modalità operative. Per i fautori di questa concezione, cercare di far rientrare nella convenzione ogni possibile attività cui sono dedicati, o potrebbero dedicarsi, i gruppi criminali organizzati, è un futile esercizio.

Per quanto ampio ed esaustivo possa essere il testo, lo strumento sarà già limitato non appena messo a punto e siglato. La convenzione dovrebbe aggredire e cercare di distruggere le organizzazioni criminali, a prescindere dalle loro attività.” (Drafting the United Nations Convention against Transnational Organized Crime,” in *Combating Transnational Crime: Concepts, Activities and Responses*, Phil Williams and Dimitri Vlassis, eds. (London, ISPAC, Frank Cass, 2001).

Nelle leggi nazionali in materia di contrasto alla criminalità organizzata, l'applicazione di misure preventive e di giustizia penale è spesso limitata a determinate forme o categorie di reati. Tali leggi frequentemente elencano i reati specifici che “caratterizzano” la criminalità organizzata e quindi individuano l'ambito di applicazione delle nuove norme. Inoltre, il “sistema dell'elenco” è utilizzato anche quando le misure specializzate corrispondono a quelle imposte o suggerite dalla Convenzione di Palermo - misure che, proprio alla luce della summenzionata strategia della Convenzione, sono da ritenersi applicabili a qualsiasi reato commesso con il coinvolgimento di un gruppo criminale.

Ai fini dell'adozione di misure di contrasto ai reati di criminalità organizzata, si dovrebbe valutare attentamente il modello della Convenzione di Palermo e l'opzione di evitare un elenco definito di reati. Qualora, in ragione di principi giuridici o di altra natura, il diritto interno non consenta di riprodurre il metodo della Convenzione di Palermo (ossia prevedere tutti i reati gravi commessi con il coinvolgimento di un gruppo criminale organizzato), il legislatore dovrebbe prendere in considerazione l'ipotesi di adottare un elenco ampliato di reati, prestando particolare attenzione ai reati nuovi o emergenti la cui natura richieda, o è probabile che induca, l'uso di piani organizzati e che, pertanto, possono implicare il coinvolgimento di gruppi criminali organizzati.

L'obiettivo centrale della politica penale della Convenzione di Palermo è lo “smantellamento dei gruppi criminali organizzati” e tale obiettivo è presente in tutti i suoi ambiti compresi la prevenzione, le indagini, l'azione penale.

Il reato di partecipazione ad un gruppo criminale organizzato, come previsto dall'articolo 5 della Convenzione, può essere considerato una manifestazione di questa stessa politica applicata all'ambito della criminalizzazione. Reati quali la *conspiracy* e l'associazione per delinquere erano già presenti in molti sistemi giuridici ben prima che tale orientamento politico si affermasse a livello internazionale, ma hanno assunto un'importanza primaria quando la struttura criminale sottostante a tali reati è stata dichiarata uno tra i principali obiettivi dell'azione di contrasto di investigatori e pubblici ministeri. Quale che sia la forma specifica che assume nelle legislazioni penali nazionali, il reato di cui

all'articolo 5² consente di esercitare l'azione penale ben oltre la commissione materiale (o il tentativo di commissione) di reati a detrimento di specifici interessi protetti e "*vieta la partecipazione a gruppi criminali, anche di minima entità*". Inoltre, questa responsabilità penale estesa non riguarda solo i capi dell'organizzazione criminale, che pianificano, coordinano e gestiscono ma non sempre partecipano alla commissione materiale dei "reati finali", ma anche gli individui che, pur partecipando ad attività non criminali, contribuiscono alla capacità criminale di un gruppo.

L'art. 1 della Convenzione precisa che, lo scopo della stessa è di promuovere la cooperazione per prevenire e combattere il crimine organizzato transnazionale in maniera più efficace.

Tale affermazione deve essere interpretata attribuendole un doppio significato: essa si riferisce alle norme della Convenzione che riguardano la collaborazione operativa delle autorità di polizia e giudiziarie, ma anche a quelle norme della Convenzione che mirano al rafforzamento dell'azione penale e della prevenzione a livello nazionale. Riguardo a quest'ultimo aspetto, la Convenzione si rivela uno strumento atto ad aumentare il numero degli stati che adottano misure concrete contro la criminalità organizzata (in linea con gli obblighi e i suggerimenti che essa contiene) in ogni possibile settore di intervento, non solo in quello della cooperazione internazionale.

Naturalmente, il quadro giuridico della cooperazione internazionale va ben oltre le disposizioni della Convenzione di Palermo. In generale si può dire che la cooperazione può essere offerta solo se esiste una disposizione di legge che la contempla, (come per l'extradizione e la mutua assistenza giudiziaria) la

² Articolo 5. La criminalizzazione della partecipazione ad un gruppo criminale organizzato

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 entrambe le 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.

legislazione interna (accompagnata o meno da un'assicurazione di reciprocità) e gli accordi bilaterali o regionali sono la base giuridica prevalente.

Ciò è in linea con la natura "sostitutiva/integrativa" della Convenzione³ e sembra indicare che gli addetti ai lavori tendono ancora a privilegiare le leggi nazionali e le intese bilaterali o regionali rispetto ai trattati internazionali. Le motivazioni possibili per questa situazione sono molte: perché tali leggi ed intese sono fatte su misura per rispondere a precise esigenze degli stati interessati; perché spesso consentono di continuare ad utilizzare un *modus operandi* già sperimentato da tempo o perché corrispondono in maniera più puntuale alle specificità dei sistemi giuridici nazionali e soddisfano, in particolare, speciali esigenze procedurali. Al tempo stesso, va notato che i casi non confermano - ma nemmeno escludono - l'ipotesi che nel settore della cooperazione giudiziaria le autorità nazionali potrebbero non essere ancora pienamente consapevoli delle potenzialità delle convenzioni multilaterali in materia penale o avere la tendenza ad ignorarle.

Per dare più efficacia e rendere possibile la collaborazione tra i diversi Stati nella lotta alla criminalità organizzata la Convenzione di Palermo contiene molte disposizioni che riguardano la cooperazione di polizia e giudiziaria: la lotta al riciclaggio di denaro (articolo 7); la cooperazione ai fini della confisca (articolo 13); l'estradizione (articolo 16); il trasferimento delle persone condannate (articolo 17); l'assistenza giudiziaria reciproca (articolo 18); indagini comuni (articolo 19); tecniche investigative speciali (articolo 20); trasferimento dei procedimenti penali (articolo 21); e varie forme di cooperazione di polizia (articolo 27). Anche i tre Protocolli contengono alcune disposizioni riguardanti l'assistenza reciproca, nonché la cooperazione amministrativa e di polizia in relazione ad aspetti particolari dei reati contemplati.

Pertanto, considerando che l'articolo 18 della Convenzione fornisce una re-

³ La funzione della Convenzione di Palermo come alternativa per lo meno parziale rispetto agli strumenti giuridici bilaterali e regionali per l'assistenza giudiziaria reciproca, è esplicitamente indicata al paragrafo 7 dell'articolo 18: "I paragrafi da 9 a 29 del presente articolo si applicano alle richieste presentate ai sensi del presente articolo se i relativi Stati Parte non sono vincolati da un trattato di assistenza giudiziaria reciproca. Nel caso in cui detti Stati Parte siano vincolati da un tale trattato, si applicano le disposizioni corrispondenti di detto trattato a meno che gli Stati Parte non accettino di applicare i paragrafi da 9 a 29 del presente articolo in luogo di dette disposizioni. Si incoraggiano fortemente gli Stati Parte ad applicare questi paragrafi nel caso in cui facilitino la cooperazione". Analogamente, nell'ambito della cooperazione di polizia, l'articolo 27.2 stabilisce che "Gli Stati Parte valutano l'opportunità di concludere intese o accordi bilaterali o multilaterali per la diretta collaborazione tra le proprie istituzioni preposte alla lotta al crimine... In mancanza di tali accordi o intese... le Parti possono considerare la presente Convenzione come base per la reciproca collaborazione di polizia in relazione ai reati trattati dalla Convenzione stessa..." *Digesto di casi di criminalità organizzata*, Nazioni Unite, NY, 2012.

golamentazione completa della mutua assistenza giudiziaria si dovrebbe promuovere l'utilizzo delle disposizioni contenute in questo articolo della Convenzione di Palermo. Tali disposizioni offrono un regime giuridico completo e moderno che può favorire un'assistenza più fattiva nei procedimenti penali che rientrano nell'ambito di applicazione della Convenzione. In linea con il paragrafo 7 dell'articolo in argomento, l'applicazione delle norme contenute nella Convenzione dovrebbe essere fortemente incoraggiata, laddove queste facilitino la cooperazione, in alternativa alle norme contenute nei trattati bilaterali o regionali o nelle legislazioni nazionali.

La funzione della Convenzione di Palermo come alternativa per lo meno parziale rispetto agli strumenti giuridici bilaterali e regionali per l'assistenza giudiziaria reciproca, è esplicitamente indicata al paragrafo 7 dell'articolo 18: "I paragrafi da 9 a 29 del presente articolo si applicano alle richieste presentate ai sensi del presente articolo se i relativi Stati Parte non sono vincolati da un trattato di assistenza giudiziaria reciproca. Nel caso in cui detti Stati Parte siano vincolati da un tale trattato, si applicano le disposizioni corrispondenti di detto trattato a meno che gli Stati Parte non accettino di applicare i paragrafi da 9 a 29 del presente articolo in luogo di dette disposizioni. Si incoraggiano fortemente gli Stati Parte ad applicare questi paragrafi nel caso in cui facilitino la cooperazione". Analogamente, nell'ambito della cooperazione di polizia, l'articolo 27.2 stabilisce che "Gli Stati Parte valutano l'opportunità di concludere intese o accordi bilaterali o multilaterali per la diretta collaborazione tra le proprie istituzioni preposte alla lotta al crimine... In mancanza di tali accordi o intese... le Parti possono considerare la presente Convenzione come base per la reciproca collaborazione di polizia in relazione ai reati trattati dalla Convenzione stessa...". In via generale l'art. 18 precisa la flessibilità della regolamentazione sulla doppia incriminabilità, che gli Stati Parte possono rifiutare di fornire l'assistenza giudiziaria reciproca prevista dal presente articolo in base all'assenza della doppia incriminabilità. Tuttavia, lo Stato Parte richiesto può, se lo ritiene opportuno, fornire assistenza, nella misura che esso decide, a sua discrezione, a prescindere dal fatto che la condotta costituisca un reato secondo la legge dello Stato Parte richiesto.

Oltre ad offrire una base giuridica per la cooperazione nelle situazioni in cui non esistono altre basi disponibili e oltre a fornire procedure che in alcune circostanze facilitano la cooperazione più di quelle previste da altri accordi esistenti, la Convenzione può anche rappresentare uno strumento per uniformare ulteriormente le prassi di cooperazione a livello globale.

Malgrado le evidenti differenze tra cooperazione interregionale e cooperazio-

ne a livello mondiale, pur tuttavia esistono motivi per ritenere che i paesi possono trarre vantaggio, a livello globale, dalla Convenzione di Palermo, come hanno fatto le regioni utilizzando i loro strumenti regionali.

L'uso della Convenzione di Palermo come base giuridica per la cooperazione di polizia e giudiziaria dovrebbe essere incoraggiato anche come fattore importante per lo sviluppo di prassi di cooperazione allineate a livello globale.

Nei casi in cui la richiesta di cooperazione è rivolta a vari paesi, si dovrebbe prendere in considerazione la possibilità di usare la Convenzione di Palermo come unica base giuridica, valida per tutti, allo scopo di favorire maggiore omogeneità e coordinamento all'atto di concedere l'assistenza.

Andando ad analizzare più precisamente l'art. 16 (*Il presente articolo si applica ai reati previsti dalla presente Convenzione o nei casi in cui il reato di cui all'articolo 3 paragrafo 1 (a) o (b), implichi il coinvolgimento di un gruppo criminale organizzato e la persona oggetto della richiesta di estradizione si trovi nello Stato Parte richiesto ...*) e 18 paragrafo 1 (*Gli Stati Parte si concedono reciprocamente la più ampia assistenza giudiziaria in materia di indagini, azione penale e procedimenti giudiziari per i reati di cui alla presente Convenzione così come previsto dall'articolo 3 ... nel caso in cui lo Stato Parte richiedente abbia fondati motivi di sospettare che il reato di cui all'articolo 3, paragrafo 1 (a) o (b), sia di natura transnazionale, comprese le ipotesi in cui le vittime, i testimoni, i proventi, gli strumenti o le prove relativi a tali reati si trovino nello Stato Parte richiesto e che nel reato sia coinvolto un gruppo criminale organizzato*) della Convenzione di Palermo si può notare che mentre, con riguardo alla cooperazione di polizia, l'articolo 27 della Convenzione di Palermo non ammette eccezioni riguardo al suo ambito di applicazione, che rimane limitato ai reati transnazionali, nelle disposizioni relative alla cooperazione giudiziaria l'applicazione della Convenzione non è strettamente confinata entro i limiti della "Transnazionalità".

Per quanto riguarda l'estradizione, l'articolo 16 fissa autonomamente il suo ambito di applicazione evitando qualsiasi riferimento alla natura transnazionale dei reati per i quali viene richiesta l'estradizione. Invece per quanto attiene all'assistenza giudiziaria, nell'articolo 18 il carattere transnazionale del reato è ancora un requisito necessario, ma il suo concetto è esteso ben oltre quello usato all'articolo 3 per definire l'ambito generale di applicazione della Convenzione.

I limiti applicativi dell'estradizione sono conseguenza del fatto che il diritto penale moderno, sebbene ispirato a una visione universalistica, sul piano della perseguibilità dei reati di particolare gravità, ben difficilmente lascia ipotiz-

zare, nel breve come nel lungo periodo, la costituzione di una giustizia penale internazionale, che si sostituisca in tale ambito punitivo a quella degli Stati nazionali. Per queste ragioni, il superamento dei meccanismi tradizionali dell'istradizione ha rappresentato uno degli obiettivi prioritari della Convenzione di Palermo, sul presupposto che la dimensione transnazionale del crimine organizzato generalmente non consente di subordinare la repressione delle condotte illecite che ne rappresentano l'espressione ai limiti applicativi che caratterizzano l'istituto.

In questi termini, ci sembra evidente che il potenziamento degli strumenti di cooperazione internazionale in funzione della repressione dei reati riconducibili alla sfera di operatività della criminalità organizzata è la conseguenza del fatto che gli Stati fisiologicamente non possono esercitare una giurisdizione universale nei confronti di tutti i reati se non eccezionalmente e in presenza di presupposti normativi rigorosamente prestabiliti. Tutto questo comporta la necessità di elaborare nuovi strumenti di cooperazione tra gli Stati che non si fondino in via esclusiva sugli strumenti dell'istradizione e che, al contrario, puntino a costituire una rete integrata di cooperazione giudiziaria che consenta di contrastare il crimine organizzato transnazionale con modalità più flessibili rispetto al passato, sia sul piano del diritto interno che su quello del diritto internazionale.

Allo strumento dell'istradizione, in ogni caso, la Convenzione dedica un'importanza centrale, attraverso la previsione dell'art. 16, in cui nel primo paragrafo viene delimitato lo spazio di applicazione di questo istituto, stabilendosi: « Il presente articolo si applica ai reati previsti dalla presente Convenzione o nei casi in cui il reato di cui all'articolo 3, paragrafo 1 *a)* o *b)*, implichi il coinvolgimento di un gruppo criminale organizzato e la persona oggetto della richiesta di estradizione si trovi nello Stato Parte richiesto, a condizione che il reato per il quale si richiede l'istradizione sia punibile ai sensi della legge interna dello Stato Parte richiedente che dello Stato Parte richiesto». Nello stesso contesto sistematico si collocano gli altri sedici paragrafi dell'art. 16 del testo definitivo, attraverso i quali la disciplina dell'istradizione contenuta nella Convenzione di Palermo si articola.

Un punto molto importante sul quale bisogna soffermarsi è quello della doppia incriminabilità il quale è specialmente problematico nella sfera dei reati considerati dalla Convenzione di Palermo in quanto alcuni aspetti delle norme internazionali possono portare a conclusioni divergenti. Il primo aspetto riguarda l'ambito indefinito di applicazione della Convenzione. Come già osservato la Convenzione si applica, tra l'altro, a una classe aperta di cri-

mini gravi che comprende reati che le Parti sono libere di prevedere o meno come tali. Quindi, in relazione a tale classe di reati la Convenzione non assicura la doppia incriminabilità. Uno dei problemi principali della cooperazione internazionale consiste nel fatto che una condotta costitutiva di un reato grave in un Paese potrebbe non essere criminalizzata affatto nel Paese che dovrebbe prestare assistenza. Comunque, questa osservazione non si riferisce solo alle disposizioni giuridiche che disciplinano la cooperazione internazionale in ambito penale ma anche, e principalmente, alla politica generale della comunità internazionale di criminalizzazione. Il ricorso alla flessibilità dei Paesi rispetto al requisito della doppia incriminabilità potrebbe essere una soluzione per l'assistenza reciproca ma non per l'estradizione. In entrambi i casi – e necessariamente per l'estradizione – la principale via d'uscita (comunque macchinosa) resta la criminalizzazione universale di una condotta specifica attraverso un trattato di diritto penale internazionale *ad hoc*.

Il secondo aspetto problematico è legato al vincolo di criminalizzazione imposto dalla Convenzione di Palermo. La Convenzione impone la previsione di quattro reati principali (partecipazione a un gruppo criminale organizzato, corruzione, riciclaggio di denaro e intralcio alla giustizia) e i suoi tre Protocolli prescrivono di conferire carattere di reato ad un'altra serie di condotte specifiche. Sia la Convenzione che i suoi Protocolli forniscono una descrizione molto dettagliata dei comportamenti da criminalizzare. In tal modo – nonostante le Parti, nello stabilire i reati nella propria legislazione nazionale possano modificare singoli termini delle descrizioni internazionali o la loro struttura generale⁴ – viene assicurata l'armonizzazione globale delle disposizioni nazionali relative alla criminalizzazione ed evitato il rischio che la doppia incriminabilità non venga applicata a questa parte vasta ed importante di violazioni penali. Se nel diritto nazionale dei due Paesi sono contemplate le norme necessarie per la regolamentazione degli aspetti essenziali delle procedure di estradizione, la Convenzione di Palermo può essere proficuamente applicata come base giuridica convenzionale in quei casi in cui, per concedere l'estradizione, l'ordinamento giuridico dello Stato richiesto preveda l'esistenza

3.L'articolo 11, paragrafo 6 dell'art. della Convenzione di Palermo, in linea con disposizioni molto simili o identiche di molti altri trattati di diritto penale internazionale, specifica che "Nulla di quanto contenuto nella presente Convenzione inficia il principio in base al quale la descrizione dei reati determinati ai sensi della presente Convenzione .. è riservato al diritto interno dello Stato Parte.....". Secondo l'interpretazione generalmente data a questa disposizione, la descrizione adottata nella Convenzione non deve essere necessariamente riprodotta letteralmente nella legge nazionale: per adempiere all'obbligo di criminalizzazione è sufficiente che tutte le condotte comprese nella descrizione della Convenzione costituiscano reato nel sistema giuridico dello Stato Parte.

di un trattato di estradizione.

L'art. 27 della Convenzione di Palermo prevede canali di comunicazione tra autorità, istituzioni e servizi di contrasto al crimine, "al fine di facilitare un sicuro e *rapido* scambio di informazioni"; il paragrafo 2 dello stesso articolo prevede la conclusione di intese o accordi "per la diretta collaborazione tra... le istituzioni preposte alla lotta al crimine". Entrambe le disposizioni sottolineano che una cooperazione di questo tipo ridurrebbe al minimo le formalità e l'assistenza dei colleghi stranieri sarebbe diretta. Più precisamente, per cooperazione diretta e informale si intende un contatto diretto tra operatori di polizia (o pubblici ministeri) senza l'intervento delle autorità giudiziarie, diplomatiche o governative ai più alti livelli. L'esistenza di canali ufficiali di cooperazione internazionale, inclusi quelli previsti dai trattati di mutua assistenza giudiziaria, non esclude la necessità e l'importanza della cooperazione diretta tra organismi di polizia, in particolare nella fase iniziale delle indagini, per ottenere i risultati migliori.

Gli Uffici Centrali Nazionali dell'Interpol tendono ad essere di fatto un polo di riferimento per attività investigative internazionali; dall'altra, l'Interpol stessa, per lo meno in certi settori, incoraggia altri uffici nazionali ad avere contatti diretti e ad usufruire dei suoi servizi. Per quanto riguarda l'Italia, i canali diretti di comunicazione stabiliti fra i servizi di polizia di diversi paesi sono frequentemente indicati come fattori che facilitano la cooperazione internazionale. Tuttavia questo non esclude la possibilità che un singolo ufficio nazionale possa essere responsabile di alcune funzioni basilari di cooperazione nelle indagini internazionali.

Esperti di criminalità organizzata di diversi Paesi⁵, precisano che queste strutture ad hoc a livello internazionale influiscono sull'efficacia della cooperazione ancor più di quelle a livello nazionale. Un sistema internazionale di contrasto al crimine, fortemente caratterizzato da un continuo ed ampio scambio di intelligence e da un prolungato coordinamento o condivisione di attività investigative, non può che trarre vantaggio da una struttura istituita in modo permanente, a livello bilaterale e multilaterale, per fornire assistenza in indagini specifiche e allo stesso tempo assicurare un canale di comunicazione permanente.

In tale contesto, l'istituzione degli ufficiali di collegamento è una delle prime ed importanti buone prassi. Nell'articolo 27, paragrafo 1(d) della Convenzio-

⁵ Digesto di casi di criminalità organizzata. Raccolta commentata di casi e lezioni apprese, pg. 89, NY, 2012.

ne di Palermo, il dislocamento degli ufficiali di collegamento è considerato una forma speciale di scambio di personale e altri esperti; e in molti dei casi analizzati questa figura viene indicata come un fattore essenziale per la riuscita delle indagini internazionali. Nei casi raccolti in questo Digesto⁶, gli ufficiali di collegamento sono menzionati soprattutto nei procedimenti che si riferiscono a reati di droga. Considerata la gravità e la diffusione di altri reati di criminalità organizzata transnazionale (come ad esempio la contraffazione) sarebbe forse utile chiedersi se le funzioni degli ufficiali di collegamento siano troppo limitate considerata la varietà degli aspetti della criminalità di cui si occupano. A livello bilaterale, attraverso accordi o intese, si possono creare strutture di *law enforcement* più complesse degli ufficiali di collegamento. Tali strutture non necessitano della creazione di un ufficio di polizia internazionale, ma possono consentire agli ufficiali dei due stati interessati di collaborare strettamente su base permanente. Il loro scopo primario è l'agevolazione logistica dell'attività di cooperazione: anche se gli ufficiali di ciascuno stato continuano ad operare nei limiti dei poteri e delle funzioni loro conferiti dalle proprie leggi nazionali e sotto la direzione dei propri superiori, si può chiedere loro di contribuire, con lo scambio di informazioni e l'analisi congiunta, alle esigenze investigative dei colleghi dell'altro Stato e in generale di supportare le loro attività. Essi possono anche partecipare ad operazioni in loco entro i limiti fissati dall'accordo di cooperazione di polizia in vigore fra i due paesi interessati. Un Accordo svizzero-tedesco per la cooperazione di polizia ci rende un'idea più chiara, da forma a questo tipo di intesa, chiamato anche Centri Comuni di polizia (*centres communs*), sul territorio degli Stati contraenti, nelle zone di frontiera, dove lavorano a diretto contatto agenti delle autorità di polizia di entrambi gli Stati contraenti nell'ambito delle loro rispettive competenze, allo scopo di scambiarsi, di analizzare e di trasmettere le informazioni relative alle questioni che concernono le zone di frontiera (senza pregiudicare il traffico di servizio e lo scambio di informazioni per il tramite dei servizi centrali nazionali), come pure allo scopo di rafforzare il coordinamento della cooperazione transfrontaliera secondo il presente accordo.

3. Cooperazione internazionale di polizia giudiziaria: l'INTERPOL.

L'Organizzazione Internazionale simbolo di questa cooperazione di Polizia

⁶Digesto di casi di criminalità organizzata. Raccolta commentata di casi e lezioni apprese, pg. 90, NY, 2012.

Criminale è, come sopra menzionato, l'INTERPOL⁷, con 190 Paesi membri, ed opera nel settore di polizia a livello quasi planetario, fornendo assistenza preziosa e servizi agli organismi nazionali impegnati nell'applicazione della legge, in conformità con gli scopi e le modalità specificati dalla propria missione statutaria. Essa non dovrebbe essere concepita come un'alternativa ad organismi bilaterali o regionali, in quanto le sue attività integrano quelle di tali organismi, ove esistenti, e le ampliano a livello mondiale, mentre, in assenza degli stessi, l'assistenza offerta dall'INTERPOL comprende le funzioni fondamentali di cooperazione internazionale necessarie agli organismi nazionali delle forze dell'ordine.

L'INTERPOL viene menzionata in un numero elevato di casi, che per lo più fanno riferimento all'utilizzo delle sue banche dati da parte degli operatori di polizia; altri casi invece dimostrano che l'Organizzazione e in particolare i suoi Uffici Centrali Nazionali, sono uno strumento importante per il collegamento internazionale tra le forze di polizia. In molti casi presentati dagli esperti di Albania, Ungheria, Italia, Messico, Marocco e Romania⁸, viene illustrata l'affidabilità dei canali INTERPOL per le comunicazioni internazionali. Quando gli esperti accennano all'impiego dell'INTERPOL come canale per la cooperazione internazionale, si deve ritenere che tale riferimento riguardi non solo l'uso della tecnologia sicura per le comunicazioni (rete mondiale di comunicazioni sicure di polizia dell'INTERPOL "I-24/7"), ma anche il ricorso alla competenza dell'Organizzazione nello stabilire quali procedure seguire e quali specifici organismi o uffici esteri contattare per assicurare una cooperazione efficace. Oltre alla capacità di agevolare, su base ad-hoc, l'interazione internazionale tra gli organismi addetti all'applicazione della legge, l'INTERPOL ha creato una rete internazionale di ufficiali di contatto, come indicato dal suo rappresentante nel corso della seconda riunione di esperti: "Una lotta valida ed efficace contro la criminalità organizzata può essere messa in atto nel modo migliore da una comunità di operatori di polizia abituati a lavorare insieme, che si conoscono e si fidano gli uni degli altri, che sanno di cosa parlano...che hanno un background valido comune sull'argomento".

L'INTERPOL fornisce assistenza che non si limita sola alla comunicazione e

⁷ U.E., Decisione del Consiglio 2009/371/GAI e U.E., Decisione del Consiglio 2002/187/GAI, e relativi atti legislativi dell'Unione.

⁸ Le comunicazioni tra gli Uffici Centrali Nazionali e il Segretariato Generale dell'INTERPOL sono agevolate dal Centro di Coordinamento e Comando del Segretariato Generale che funge da primo punto di contatto per qualunque Stato membro che si trovi ad affrontare una situazione di crisi o che richieda assistenza operativa urgente.

ai collegamenti di rete, ma comprende una serie aperta di servizi di supporto che includono il coordinamento, in base a valutazioni caso per caso, dello svolgimento di indagini internazionali. Lo stesso ha dato risalto all'assistenza ad-hoc assicurata dalle Squadre di Intervento per i grandi eventi (IRT - *Incident Response Teams*). Su richiesta di un Paese interessato, l'INTERPOL invia una Squadra per prestare assistenza sul posto, specialmente per quanto riguarda gli aspetti internazionali delle indagini. Queste unità operative multidisciplinari danno sostegno immediato e qualificato, coadiuvando i Paesi impegnati in indagini rilevanti.

L'INTERPOL fornisce anche intelligence criminale; raccoglie informazioni personalizzate dettagliate sul conto di criminali noti, vittime di determinati tipi di reato ed elementi probatori e mette tali informazioni a disposizione del personale di polizia per il loro impiego in indagini internazionali.

Il riquadro seguente contiene un elenco completo delle attuali banche dell'INTERPOL: *Dati nominativi, Profili DNA, Impronte digitali, Documenti di viaggio rubati o smarriti, Documenti amministrativi smarriti, Autoveicoli rubati, Opere d'arte rubate, Task force fusion, Armi da fuoco, Immagini di sfruttamento sessuale di minori.*

Queste banche dati hanno una grande importanza operativa e consentono alla comunità mondiale degli organismi di polizia di mettere in relazione dati apparentemente non correlati, che possano essere d'ausilio nelle indagini e nella prevenzione e soluzione di reati. Tutte le banche dati, eccetto quella relativa alle immagini di abuso sessuale di minori, sono agibili attraverso il pannello I-24/7, un portale Internet ad accesso limitato. Molti Paesi hanno dato la possibilità di accedere alle banche dati, non solo ai propri Uffici Centrali Nazionali, ma anche agli appartenenti alle forze dell'ordine impegnati in prima linea, quali gli operatori della polizia di frontiera, consentendo loro di effettuare ricerche nei *database* su persone ricercate (dati nominativi), documenti di viaggio smarriti e rubati e veicoli rubati. Ciò permette agli addetti di lanciare simultaneamente una ricerca in una banca dati nazionale e in una banca dati INTERPOL e, in pochi secondi, di ricevere risposte da entrambe.

Anche le Squadre Investigative comuni svolgono un ruolo molto importante per quanto riguarda la cooperazione della polizia giudiziaria tra gli vari Stati. Proprio l'articolo 19 della Convenzione di Palermo obbliga gli Stati Parte a considerare l'adozione di accordi generali per istituire organi investigativi comuni. La Convenzione non definisce le caratteristiche principali di tali organi, per i quali non sono ancora state sviluppate teorie valide a livello globale. Confrontando le più limitate misure di cooperazione previste dall'articolo 27

della Convenzione e sulla base dell'esperienza maturata sinora a livello regionale (in Europa), appare legittimo ritenere che il concetto di organo investigativo comune valichi il semplice coordinamento delle attività investigative (inclusa, come già notato, la gestione concertata di interi programmi investigativi) e raggiunga il livello di condivisione di poteri investigativi. Secondo tale interpretazione, la creazione di una squadra investigativa comune trasforma le indagini coordinate a livello bilaterale e multilaterale in un'unica indagine comune⁹. Una squadra comune implica la creazione di un nuovo soggetto giuridico ufficiale, la squadra stessa, con funzioni investigative e poteri di indagine propri (anche se tali poteri debbono essere esercitati in modo non esclusivo, lasciando intatti i diritti degli organismi nazionali delle forze dell'ordine e degli uffici che esercitano l'azione penale e nel pieno rispetto delle leggi nazionali che disciplinano le attività di indagine e perseguimento).

In definitiva si può dire che, una squadra investigativa comune può essere uno strumento efficace per concertare lo svolgimento di attività di investigazione e dell'azione penale nei confronti dei reati di criminalità organizzata che riguardano due o più Paesi. La sua istituzione permette il massimo coordinamento tra quei Paesi, unificando gli sforzi operativi in un singolo organismo e facilita l'esecuzione dei provvedimenti attraverso il superamento dei requisiti delle procedure di mutua assistenza giudiziaria.

Comunque, la problematica combinazione di poteri derivanti da due o più sistemi giudiziari distinti e le numerose questioni giuridiche che possono scaturire dall'operatività di una squadra investigativa comune suggeriscono che la sua istituzione non dovrebbe essere una semplice risposta ai bisogni immediati di un caso concreto, ma dovrebbe essere ispirata da una serie di norme generali sostanziali e regolamentazioni estremamente dettagliate, concordate a livello bilaterale o regionale, che inquadrino completamente il suo operato ed i relativi effetti.

I Paesi particolarmente interessati alla creazione di squadre investigative comuni dovrebbero intraprendere iniziative pilota e di preparazione comuni.

Una vera Squadra comune non sostituisce gli organismi e gli uffici degli Stati che vi partecipano, ma si integra come nuova entità, in parte rimpiazzandoli

⁹ Prima dell'entrata in vigore della Convenzione di Palermo, l'Unione Europea ha adottato la Convenzione di Assistenza Giudiziaria in Materia Penale del 2000, entrata in vigore nel 2005: l'articolo 13 tratta le Squadre investigative comuni, fissando regole sui requisiti per la loro creazione e su molti altri aspetti del loro funzionamento. Si sono poi succeduti altri interventi legislativi e di legislazione debole (soft law), compresa la Risoluzione del Consiglio su un Accordo tipo per l'istituzione di una squadra investigativa comune (26 febbraio 2010).

nell'attività di indagine. L'articolo 19 della Convenzione di Palermo, sia nel titolo che nell'affrontare l'aspetto degli accordi caso per caso, fa riferimento a indagini comuni e non a squadre comuni e ciò può essere interpretato come un'esortazione alle Parti ad istituire una nuova entità solo sulla base di accordi generali e a far ricorso al provvedimento minore delle indagini coordinate, ove non esistano tali accordi.

4. Misure relative ai proventi del reato: confisca allargata, in rem e confisca non basata sulla condanna.

Nella teoria del diritto penale e nella pratica giudiziaria degli ultimi decenni, la confisca dei proventi di reato ha acquisito un ruolo di primo piano tra le misure adottate per la repressione dei reati gravi, in particolare nella lotta contro la criminalità organizzata. L'argomentazione più comune e convincente a favore della confisca è il fatto che privare un criminale dei proventi della sua attività illecita non costituisce solo una punizione appropriata, ma rappresenta al contempo un efficace strumento di prevenzione. La confisca rappresenta un forte deterrente per una criminalità mossa dal profitto e un meccanismo efficace per sottrarre a delinquenti recidivi, risorse finanziarie e materiali di altro tipo che gli stessi potrebbero usare per continuare a commettere reati. Inoltre, la confisca impedisce ai criminali il reinvestimento dei proventi illecitamente acquisiti, contribuendo così in maniera decisiva a contrastare l'infiltrazione dell'economia legale da parte della criminalità organizzata.

Chiaramente, la funzione preventiva della confisca – compresa, in questo specifico riguardo, la confisca degli strumenti di reato – è significativamente in linea con la politica dello “smantellamento del gruppo di criminalità organizzata”. Come sottolineato da numerosi esperti, in genere la sottrazione dei beni colpisce l'organizzazione nel suo insieme, anche quando i beni in questione appartengono ai suoi singoli membri. A tale proposito, se il gruppo criminale svolge le sue attività illecite in maniera stabile e con un taglio imprenditoriale, è possibile che i beni acquisiti direttamente attraverso la commissione di reati siano considerati dai suoi appartenenti come una riserva di risorse comune per portare avanti la loro attività illecita (e lecita).

Le norme internazionali non impongono un modello unico di confisca. Esse prescrivono un gruppo contenuto di principi sostanziali e un numero molto limitato di norme procedurali¹⁰: i dispositivi investigativi e giudiziari richiesti

¹⁰ Convenzione di Palermo, articolo 12.

per la confisca, cos. come le disposizioni che ne governano obblighi e limiti sostanziali, sono lasciati alle tradizioni giuridiche o alle iniziative legislative autonome dei singoli Stati o regioni. La Convenzione di Palermo richiede ad ogni ordinamento giuridico nazionale di perseguire e disporre la confisca di proventi derivanti da reati, nonché di beni, attrezzature ed altri strumenti utilizzati nella commissione di reati, e di rendere a tal fine disponibili anche misure per preservare i beni (ad es., sequestro, congelamento).

La Convenzione inoltre individua a grandi linee le categorie di beni soggetti a confisca, che comprendono beni nei quali i proventi di reato sono stati trasformati o convertiti, ed i loro ‘prodotti’, così come proventi di reato che sono stati mischiati con beni di origine lecita. Infine, molti passaggi suggeriscono anche implicitamente che gli obiettivi della Convenzione, nel prescrivere la confisca, sono quelli evidenziati all’inizio di questo capitolo, compresa la funzione preventiva ivi sottolineata (articolo. 12, paragrafi 1-9).

Gli ordinamenti giuridici interni dei vari Stati presentano una grande varietà di modelli di confisca. I procedimenti di confisca possono, per esempio, rientrare nel diritto penale o in quello civile; nella loro esecuzione, le autorità possono agire nei confronti dei criminali o del bene; la confisca può interessare esclusivamente i proventi di singoli reati, o essere estesa all’intero patrimonio illecitamente acquisito; la confisca può dipendere da una condanna penale o avvenire indipendentemente da questa.

La libertà lasciata alle legislazioni nazionali dalle convenzioni potrebbe avere contribuito a tale risultato: le leggi nazionali sulla confisca, pur essendo in linea con le norme internazionali, non sempre ne discendono in tutte le loro parti e, talora, sono addirittura più “avanzate”.

Nonostante la definizione ampia dei proventi di reato che sono passibili di confisca e la possibilità di confiscare in alternativa “beni il cui valore corrisponda a quello di tali proventi” – il concetto di confisca, nella Convenzione di Palermo, continua a essere fondamentalmente legato ai beni ottenuti da singoli reati accertati. In questo senso, la confisca corrisponde alla nozione comune a molti ordinamenti giuridici nazionali di un provvedimento di espropriazione a favore dello Stato emesso da un giudice in ordine ai proventi di uno specifico reato che lo stesso giudice ha giudicato.

La necessità di combattere più efficacemente l’acquisizione di risorse illecite, unita alla consapevolezza delle nuove competenze acquisite dagli inquirenti per individuare in maniera affidabile i patrimoni di origine illecita degli appartenenti alla criminalità organizzata, hanno spinto molti legislatori nazionali a introdurre un nuovo tipo di confisca: la confisca allargata. Sostanzialmente,

essa consiste nella facoltà di confiscare non solo i proventi del reato per cui una persona è condannata, ma anche altri beni nella sua disponibilità che risultano o sono ritenuti essere direttamente o indirettamente proventi di attività criminali. La condizione preliminare richiesta è una condanna, e di solito la legge prescrive che debba trattarsi di una condanna per reati di criminalità organizzata o reati similari.

L'Italia vanta una legislazione particolarmente ricca e complessa nel campo della confisca, e i tribunali italiani possono contare su diverse forme di confisca. L'articolo 12 *sexies* della legge n. 356 del 1992 prevede un esempio tipico di confisca allargata.

Questo sistema di confisca, passato indenne a una serie di riesami da parte della Corte di cassazione e della Corte costituzionale, richiede una condanna per uno dei reati inclusi in un elenco contenente tutti i reati tipici della criminalità organizzata più altri aventi una forte connotazione di criminalità economica. Già nella fase iniziale dell'indagine, il procuratore può decidere di raccogliere informazioni e prove sui beni nella disponibilità dell'accusato. In caso di condanna, il procuratore potrà quindi fare richiesta di confisca allargata.

Il procuratore deve dimostrare che i beni in questione sono sproporzionati rispetto alle fonti legittime di reddito della persona condannata, che, a sua volta, per evitare la confisca, dovrà dimostrare l'"origine" lecita dei beni, compresa l'origine lecita dei mezzi con cui gli stessi sono stati acquisiti. Pertanto, a differenza dell'ordinamento svizzero, laddove l'origine (criminale/non criminale) dei beni non ha alcuna rilevanza, in questo meccanismo italiano della confisca, tale origine continua a far parte del gioco probatorio, che è incentrato sulla dicotomia "sproporzione dimostrata rispetto a fonti lecite di reddito/origine lecita dimostrata".

La confisca di proventi e strumenti di reato non è un provvedimento di secondaria importanza; per contro, esso dovrebbe essere considerato un elemento fondamentale della risposta della giustizia penale alla criminalità organizzata. Investigatori e pubblici ministeri, pertanto, dovrebbero concepire l'indagine finanziaria e le misure di preservazione patrimoniale come parte integrante e importante delle loro attività, accanto all'accertamento della responsabilità penale. Nella misura consentita dal diritto interno, l'indagine finanziaria e le misure di preservazione patrimoniale dovrebbero essere integrate, sin dall'inizio, nell'attività programmata delle autorità inquirenti; nei casi in cui sia possibile applicare la confisca allargata, le stesse dovrebbero interessare tutti i beni nella disponibilità dei presunti criminali.

Oltre alle confische disposte nei procedimenti penali, esistono altri tipi di confisca che, pur essendo connessi alla commissione di reati, sono però autonomi dal procedimento penale e indipendenti dall'esistenza di una condanna penale.

Nei paesi di "common law", in genere è disponibile un sistema di confisca civile, che comprende la "confisca in rem", una forma di confisca in cui, nell'ambito di procedimenti civili l'azione è promossa rispetto agli stessi beni, allo scopo di trasferirne la proprietà al governo. I beni devono essere proventi o strumenti di reato, ma questo può essere dimostrato impiegando gli standard probatori validi per i procedimenti civili, meno rigorosi di quelli adottati nei procedimenti penali. La confisca civile¹¹ è possibile mentre è in corso il procedimento penale per lo stesso reato, o dopo che lo stesso si è concluso con un non luogo a procedere o assoluzione.

La confisca non basata sulla condanna¹² non necessariamente è di natura civile; si può anche verificare in particolari circostanze nell'ambito di procedimenti penali. Un esempio è fornito dalla proposta avanzata di recente dalla Commissione europea di una direttiva che, se adottata, amplierebbe i poteri di confisca degli Stati membri dell'Unione europea e introdurrebbe una forma specifica di confisca non basata sulla condanna oltre alla confisca basata sulla condanna e alla confisca allargata. L'articolo 5 di tale proposta (Confisca non basata sulla condanna) prescrive che: "Ciascuno Stato membro adotterà le misure necessarie per poter procedere alla confisca dei beni e strumenti di reato in assenza di una condanna penale, a seguito di un procedimento che, se l'indagato o imputato avesse potuto essere processato, avrebbe potuto portare a una condanna penale, laddove: (a) la morte o la malattia permanente dell'indagato o imputato impedisca di portare avanti l'azione penale; oppure (b) la malattia o la fuga dell'indagato o imputato prima dell'azione penale o dell'emissione della condanna non consenta di agire penalmente entro tempi ragionevoli e comporti il rischio grave che l'azione penale sia invalidata dalla prescrizione"¹³.

¹¹ La confisca civile è prevista dall'articolo 48, paragrafo 1 della Prevention of Organized Crime Act, No. 121 (1998).

¹² L'espressione "confisca non basata su una condanna" appare ambigua nella sua formulazione, dal momento che la confisca allargata, pur dipendendo da una condanna, *non è basata sulla stessa* in quanto i beni soggetti a confisca e la loro origine illecita possono non essere collegati al reato nella decisione di condanna. E' consigliabile considerare la confisca allargata e la confisca non basata su una condanna come concetti distinti e indipendenti.

¹³ *L'articolo 5 della Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa al congelamento e alla confisca dei proventi di reato nell'Unione Europea* (12 marzo 2012), doc.COM (2012) 85,

Nella prima riunione a Roma, gli esperti italiani hanno presentato un modello di confisca creato nel 1965, che nella terminologia giuridica italiana compare come “misura di prevenzione patrimoniale”¹⁴. Indipendentemente da qualsiasi condanna, il tribunale dispone questo tipo di confisca nei confronti di un presunto appartenente ad un gruppo di criminalità organizzata di tipo mafioso o presunto autore di specifici reati gravi elencati dalla legge. I beni passibili di confisca sono tutti quelli nella disponibilità dell’interessato, a meno che questi possa dimostrarne l’origine lecita. Nell’esperienza italiana i procedimenti per questo tipo di confisca spesso si svolgono parallelamente ai procedimenti penali per reati di criminalità organizzata. Un tipo di confisca molto simile si può trovare nel diritto penale albanese. (Legge n. 10192, del 3 dicembre 2009, su *Prevenzione e Contrasto della Criminalità Organizzata e del Traffico attraverso misure di prevenzione patrimoniale*).

Un esempio da prendere in considerazione sono i rimedi che il sistema tedesco fornisce ai titolari di diritti di proprietà intellettuale al fine di tutelarli dalle intromissioni di terzi e dalla contraffazione.

Il più importante rimedio concreto è rappresentato dall’“ingiunzione provvisoria”, che statisticamente molto spesso assume carattere definitivo. Tale ordinanza ingiuntiva è volta all’interruzione della violazione del diritto di proprietà intellettuale e, in alcune circostanze a facilitare il sequestro dei beni contraffatti e la raccolta di informazioni. Il diritto e la procedura civile tedesca impongono che le controversie concernenti marchi, brevetti e le loro eventuali violazioni vengano decise da Corti con particolare esperienza nelle materie di proprietà intellettuale e la cui particolare specializzazione consente una elevata probabilità che la contraffazione venga fermata in modo rapido ed efficace. In aggiunta ai rimedi civilistici, anche il diritto amministrativo e il diritto penale tedesco consentono alle rispettive Autorità di adottare gli appropriati strumenti giuridici in grado di contrastare le violazioni della legge sulla proprietà intellettuale qualora costituiscano reato o, comunque, costituiscano una minaccia per l’ordine pubblico: nei casi di palese violazione – tra gli altri – dei diritti di proprietà intellettuale, il regolamento UE n. 1383 del 2003 – recepi-

definitiva, della Commissione Europea. La Decisione Quadro 2005/212/ GAI del Consiglio dell’Unione Europea, del 24 febbraio 2005, relativa alla *Confisca di Beni, Strumenti e Proventi di Reato*, già obbliga gli Stati Membri a introdurre nei loro ordinamenti la confisca allargata basata sulla condanna.

¹⁴ Una nuova regolamentazione completa di questo tipo di confisca è stata adottata a mezzo del Decreto Legislativo 6 settembre 2011, n. 159 *Codice delle leggi anti-mafia e delle misure di prevenzione*, entrato in vigore il 23 Novembre 2011.

to dalla Germania con il *German Trade Marks Act*, §§ 146 e ss. - prevede il sequestro, la confisca e la distruzione dei beni contraffatti.

Perché sia integrata la fattispecie penale dell'illecito di contraffazione - astrattamente non limitato ai soli reati di pirateria - è richiesto il dolo, anche se è ritenuto sufficiente nella forma del dolo eventuale. La contraffazione viene punita dall'ordinamento tedesco sia che sia commessa a fini commerciali, sia che il bene contraffatto sia destinato all'uso privato. Per dare inizio alle indagini è richiesto che vi siano forti indizi della commissione del reato, anche in considerazione del fatto che non è punibile il tentativo. Dal punto di vista processual-penalistico, è consentito il sequestro a fini probatori sia dei beni contraffatti, che dei relativi accessori, oltre che di eventuale documentazione. È poi consentito al proprietario del marchio contraffatto la costituzione di parte civile nel procedimento penale.

Per quanto attiene ai rimedi di diritto amministrativo, il più utilizzato è il sequestro di beni operato dalle forze di polizia in dogana. Si tratta di un rimedio che sta vedendo una crescita esponenziale negli ultimi anni, passando da 9.622 sequestri operati nel 2009 a 23.635 sequestri nel 2011, per lo più nei confronti di carichi provenienti da Cina e Hong Kong.

5. Indagini ed azione penale: la protezione dei testimoni.

L'articolo 26 della Convenzione di Palermo riconosce e sottolinea importanza di temi come collaborazione con la giustizia, patteggiamento della pena, pene attenuate e immunità dall'azione penale, partendo dalla deposizione, la quale continua ad essere il fondamento di qualsiasi ricostruzione probatoria nei processi concernenti gruppi mafiosi o altri tipi di organizzazione criminale; pertanto, la possibilità di ricevere protezione da potenziali ritorsioni o intimidazioni può rappresentare per molti accusati o testimoni uno stimolo decisivo a collaborare.

La Convenzione di Palermo impone che gli Stati Parte debbano garantire efficaci forme di protezione ai testimoni, articolo 24, paragrafo 1 il quale precisa che "*ciascuno Stato Parte adotta misure adeguate, nell'ambito dei propri mezzi, per garantire efficaci forme di protezione da potenziali ritorsioni o intimidazioni dei testimoni che depongono in processi penali in relazione a reati di cui alla presente Convenzione e, qualora necessario, dei loro familiari e delle altre persone ad esse vicine*", ma lascia alle leggi e norme nazionali la scelta delle misure e procedure concrete di protezione (articolo 24, paragrafo 2). La Convenzione ammette implicitamente che le misure speciali di prote-

zione sono costose e, in alcune circostanze, difficili da attuare, specificando che l'obbligo di adottarle rimane "nell'ambito dei propri mezzi" dello Stato Parte interessato. Le Nazioni Unite hanno fornito assistenza agli Stati nel mettere a punto o rafforzare leggi sulla protezione dei testimoni. Nel 2008, l'UNODC ha pubblicato un manuale di buone prassi sulla protezione dei testimoni, che mette a confronto i sistemi nazionali di protezione già esistenti ed evidenzia le principali difficoltà pratiche, le condizioni giuridiche, i requisiti e gli effetti su procedimenti e persone, che accompagnano l'adozione di un sistema di sicurezza e la sua attuazione in casi concreti¹⁵.

In conclusione si può dire che Convenzione di Palermo annovera la prevenzione, assieme alle indagini e all'azione penale, fra i settori di intervento cui si applicano le sue disposizioni (art. 3), e prescrive anche una serie di specifiche misure di prevenzione (art. 31)¹⁶. Inoltre, ciascuno dei tre Protocolli della Convenzione prescrive una serie addizionale di misure di prevenzione commisurate ai reati cui fa riferimento.

6. (Segue): Altri strumenti per la lotta alla contraffazione e al crimine organizzato transnazionale.

Un altro strumento molto importante messo a campo della Commissione Europea per l'*enforcement* dei diritti di PI è L'Osservatorio europeo sui diritti di proprietà intellettuale. Nato nel 2009 con il nome di "Osservatorio Europeo sulla Contraffazione e Pirateria", nel 2012 il regolamento (UE) n. 386/2012 del Parlamento Europeo e del Consiglio ne ha ridefinito i compiti e ne ha attribuito la gestione all'Ufficio per l'Armonizzazione nel Mercato Interno. V. anche macro-priorità Enforcement.

La strategia di sensibilizzazione dei cittadini europei sui temi della contraffazione elaborata dell'Osservatorio europeo sulla violazione dei diritti di proprietà intellettuale deve costituire punto di riferimento per lo sviluppo di quel quadro di analisi e di azione unitario entro cui inquadrare i singoli elementi di riflessione che sono stati sviluppati nell'ambito del CNAC, ai vari livelli (Membri, Commissioni Permanenti, Commissioni Tematiche) ai fini della progettazione delle campagne di comunicazione e informazione/formazione realizzate dai vari *stakeholder* in autonomia e sotto l'egida del Consiglio Na-

¹⁵ *Good Practices for the Protection of Witnesses in Criminal Proceedings Involving Organized Crime* (Vienna, UNODC, 2008).

¹⁶ Convenzione di Palermo, art. 31.

zionale.

1. La Direzione generale Taxud (Fiscalità e unione doganale, audit e lotta antifrode) della Commissione europea ha segnalato alla delegazione della Commissione che il documento guida europeo per il contrasto della contraffazione è costituito dal piano d'azione doganale contro la violazione dei diritti della proprietà intellettuale per il periodo 2009-2012 espressamente concepito dal Consiglio europeo per contrastare il fenomeno a livello doganale.

Il documento citato focalizza alcuni aspetti sui quali il Consiglio europeo invita la Commissione ad agire. Nel dettaglio, si tratta delle piccole spedizioni effettuate via posta che sfuggono al controllo doganale, delle spedizioni effettuate tramite corriere espresso e delle vendite effettuate tramite internet. Un altro aspetto fondamentale riguarda la necessità di portare avanti un'opera di informazione significativa dei consumatori circa lo stretto legame intercorrente tra la contraffazione e la criminalità organizzata.

Nell'ambito della cooperazione con le imprese, un'ulteriore iniziativa intrapresa dalla Dg Taxud è quella di creare un sistema informatico – sul modello del sistema Falstaff già operativo nelle dogane italiane di cui si è detto nel presente documento – chiamato Copis, finalizzato a garantire ai titolari di diritti e brevetti la protezione dei propri diritti di proprietà intellettuale a livello elettronico.

2. Il ruolo di OLAF nella lotta contro il traffico di prodotti contraffatti con particolare riferimento alla tutela degli interessi finanziari dell'U.E. ha testimoniato la drammatica ed esponenziale crescita dei crimini connessi al commercio di prodotti contraffatti negli ultimi anni e la pericolosità della minaccia che tali crimini comportano sul consumatore europeo, a maggior ragione quando la contraffazione riguarda prodotti agroalimentari, farmaceutici, dispositivi elettronici od elettrici, parti meccaniche di ricambio per elettrodomestici e macchinari.

La struttura di OLAF si è adeguata per far fronte a tale pressante minaccia, costituendo una unità investigativa dedicata espressamente alle indagini per il contrabbando di tabacco e prodotti contraffatti. La Commissione Europea, inoltre, ha trasferito ad OLAF la competenza per la negoziazione e l'implementazione degli accordi e dei protocolli conclusi e da concludere con Paesi terzi per la mutua assistenza amministrativa nelle problematiche doganali, la gestione del Sistema Informativo Anti-Frode e del Sistema Informativo Doganale, che costituisce il supporto per la cooperazione doganale per la libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini dell'Unione.

Nel database gestito da OLAF, sono registrate tutte le indagini in corso e

quelle concluse, suddivise in tre diversi livelli di registrazione. Il primo è costituito dai “sospetti” e può tenere registrate le informazioni per un periodo massimo di tre anni. Se tali sospetti vengono confermati da un processo verbale o da una relazione, è possibile mantenere i dati per un totale di sei anni. Se tali sospetti sono confermati e la condotta punita da una sanzione, sia essa di natura amministrativa o penale, è possibile mantenere le informazioni registrate per dieci anni. Non è possibile comunicare i contenuti delle indagini, ma solo conservare i dati anagrafici della persona – fisica o giuridica – indagata. Il coinvolgimento di OLAF nella lotta alla contraffazione non costituisce certamente una novità, ma fino a poco tempo fa il ruolo di OLAF era per lo più orientato al supporto tecnico e finanziario dei singoli Stati membri, ricoprendo un ruolo definibile come di *intelligence*. Il nuovo approccio che OLAF intende fare proprio è quello della diretta investigazione, sviluppato inizialmente nel settore della lotta al contrabbando di tabacco e sigarette contraffatte, ma che ora si vuole estendere ad ogni tipologia di prodotto contraffatto.

Il ruolo di OLAF, infatti, non è solo quello di lottare contro la corruzione nelle istituzioni europee – Parlamento, Consiglio e Commissione –, ma anche quello di proteggere gli interessi finanziari dell’Unione Europea, compreso l’interesse alla corretta corresponsione delle imposte doganali.

Nata nel 1999, l’Olaf è l’unica struttura investigativa dell’Unione europea ed ha due mandati: -svolgere indagini cosiddette «interne» a tutte le Istituzioni europee, organismi europei ed agenzie su fatti di frode, corruzione e su episodi di condotta grave, nonché svolgere indagini cosiddette «esterne», ma solo nel caso in cui vi sia una frode che reca un danno diretto alle finanze dell’Unione europea; - occuparsi di policy making, ossia facendo uso di questa esperienza investigativa, elaborare strategie in materia di prevenzione e repressione delle frodi.

Per quanto riguarda la contraffazione, il direttore generale Kessler ha segnalato alla delegazione della Commissione che l’Olaf non ha un mandato specifico sulla materia anche se, a suo avviso, tra le frodi che arrecano un danno, un’incidenza negativa sul bilancio dell’Unione europea, può essere annoverata senza dubbio anche la contraffazione che proviene dall’esterno dei confini europei. Ciò in quanto la contraffazione dei beni comporta anche una condotta che concretizza un’ipotesi di evasione fiscale con correlato danno al bilancio europeo.

È stata segnalata inoltre la necessità di creare un punto di riferimento europeo per le agenzie operative degli Stati membri sull’anticontraffazione. Tale punto di riferimento, a giudizio del direttore generale, dovrebbe essere rappresenta-

to proprio dall'Olaf, struttura nella quale costituire un'unità speciale per la lotta alla contraffazione.

Il direttore generale ha, altresì, precisato che l'Olaf lavorerebbe in stretto contatto da un lato con la Dg Taxud della Commissione europea, la quale sarebbe competente per gli aspetti normativi sulla contraffazione, dall'altro, con l'Osservatorio europeo sulla contraffazione e la pirateria che continuerebbe a costituire un utile centro di raccolta dati sul fenomeno a fini statistici.

In sintesi, alla luce dei dati e delle informazioni raccolte nel corso della missione di studio svolta dalla delegazione della Commissione è emerso che la lotta globale alla contraffazione, da una parte richiede uno sforzo operativo (coordinare, appunto, le varie indagini in corso nei diversi paesi e concernenti casi di contraffazione e crimini connessi), e dall'altra un impegno di tipo analitico e strategico (raccogliere tutte le informazioni disponibili sul funzionamento legale dei settori industriali soggetti a contraffazione e sul funzionamento dell'intera filiera criminale dedicata ai reati di falsificazione dei prodotti, assemblaggio e vendita degli stessi, fino al reimpiego dei capitali).

Se, a livello europeo, un singolo ente difficilmente può assumere una tale molteplicità di compiti, si segnala che i soggetti uditi nel corso della missione di studio, pur prospettando soluzioni differenti – stante il fatto che, a livello strutturale comunitario, sia la cooperazione giudiziaria, sia l'analisi strategica ed economica sono affidate ed incardinate sotto diverse Direzioni – hanno sottolineato l'importanza che la contraffazione sia contrastata a livello centrale da un network ristretto composto da diversi organi di coordinamento, fra loro intercomunicanti.

7. Contraffazione e crimine organizzato in Albania.

La posizione geografica dell'Albania, servendo anche come incrocio tra oriente e l'occidente, la povertà e la mancanza di strumenti necessari legislativi per combattere il crimine organizzato, sono stati i principali fattori che hanno portato la trasformazione del mio paese, in una direzione sbagliata, verso il commercio illecito e le attività criminali. Durante il regime totalitario, l'impossibilità di attraversare il confine, è servita come una delle cause principali della nascita dei primi gruppi criminali. Solo dopo gli anni 90', con primi passi verso un sistema democratico e l'apertura dei confini, si sono verificate le maggiori tendenze al crimine organizzato. Entro un periodo abbastanza breve questi gruppi criminali con un'organizzazione così semplice si sarebbero trasformati in strutturati ed organizzati gruppi criminali. Il confronto con il

malfunzionamento e l'impotenza delle istituzioni statali responsabili a far fronte alla situazione e combattere le attività criminali, porterà ad una grave situazione politica ed economica, andando a classificare l'Albania come uno dei paesi con il più alto tasso di criminalità.

I gruppi criminali armati e le attività di questi, raggiunsero il loro picco nel 1997, trasformandosi in veri e propri gruppi criminali strutturati.

Per diversi anni la reazione dello stato al fenomeno è stato molto debole a causa della pressione, corruzione, paura ed anche della mancanza di sicurezza. È stata proprio la pressione esercitata dalle organizzazioni internazionali e anche dagli stessi cittadini, che ha spinto lo stato ad intraprendere misure indispensabili per far fronte e combattere il crimine organizzato in alcune delle sue forme più crudeli come il traffico di esseri umani (donne e bambini), poi anche altre forme come il narcotraffico, il traffico di armi, di automobili ed in fine anche alla contraffazione.

Solo durante il periodo 2005-2007 sono stati portati a termine alcuni tentativi, sotto il profilo penale nella lotta alla criminalità organizzata, i quali hanno aiutato a far crescere la fiducia dei cittadini nella legge e nello stato.

Attualmente l'Albania partecipa a diverse iniziative. Essa fa parte dell'organizzazione "SECI", "INTERPOL". Essa ha anche sottoscritto alcune convenzioni internazionali e diversi accordi per la lotta alla criminalità organizzata.

Queste disposizioni obbligano l'Albania ad attivarsi, collaborare e migliorare rapporti con i diversi paesi con lo scopo di sviluppare progetti comuni per combattere la criminalità organizzata in tutti i suoi aspetti.

La cornice legislativa per la lotta alla criminalità organizzata si può individuare così:

- La legge n. 8920 del 11/07/2002 " Ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Criminalità Organizzata Transnazionale e dei due Protocolli ; il Protocollo di Palermo del 2000.
- La legge n. 9749 del 04/06/2007 "Polizia di Stato".
- Legge n. 8677 del 02/11/2000 " Organizzazione e Attività della Polizia Giudiziaria" completato con la legge n. 10301 del 15/07/2010.
- Legge n. 7895 del 27/01/1995 " Codice Penale" con tutti i diversi emendamenti principalmente collegati alle attività qualificate come crimine organizzato.
- Legge n. 7905 del 21/03/1995 "Codice di Procedura Penale della Repubblica del Albania.

- Legge n. 10 192 del 3/12/2009 “ Prevenzione e Lotta alla Criminalità Organizzata e il Traffico attraverso i mezzi preventivi contro gli asseti” conosciuto anche come la legge “Antimafia” che ha sostituito la Legge Antimafia del 2004.

La legge Antimafia è divisa in sette capitoli. Lo scopo principale di essa è far fronte alle sfide e combattere la criminalità organizzata attraverso un regime moderno di confisca di tutti i proventi collegati alle attività criminali svolte.

Il crimine organizzato in Albania deve essere analizzato in modo molto attento ed approfondito attraverso argomenti, fatti e prove raccolte durante il suo sviluppo e nelle sue forme più complesse.

La contraffazione, nell'attuale situazione dell'Albania, è una delle questioni più importanti per quanto riguarda lo sviluppo e la tutela del Diritto della Proprietà Intellettuale, diritti dell'uomo, il commercio, l'amministrazione pubblica e la criminalità. Garantire il diritto della PI, non costituisce solo l'obiettivo di un paese piccolo come l'Albania, ma svolge un ruolo fondamentale nell'integrazione nell'UE.

L'Albania è diventata il 138° paese membro dell'Organizzazione mondiale del commercio l'8 settembre 2000. L'Albania ha accettato di assumere gli obblighi previsti dal WTO al momento dell'adesione. Inoltre, ha sottoscritto due accordi plurilaterali sugli appalti pubblici, sul commercio di aeromobili civili ed altri impegni per il libero accesso al mercato dei beni e servizi.

Il quadro normativo albanese in materia di importazioni ed esportazioni è stato profondamente riformato dalla legge n.8449 “Codice doganale della Repubblica di Albania”, emanato dal Parlamento il 27 gennaio 1999 (entrato in vigore dal 1° aprile 1999) e strutturato in 17 principi fondamentali.

Il quadro generale per quanto riguarda le leggi sul sistema doganale albanese è completato da:

- legge n. 8474 del 14/04/1999 sulle “Nomenclature combinate dei beni” basato sul regolamento 2263/2000/CE. La nomenclatura dei beni in Albania cambia ogni anno in conseguenza dell'esecuzione dei regolamenti del WTO e dei FTAs;
- Decreto ministeriale no. 205 del 13/04/1999 sulle “Norme di attuazione del Codice doganale” basato sul Regolamento 2454/1993/EC;
- FTAs (Free Trade Agreements).

Il Governo Albanese ha firmato un accordo di libero scambio (applicato dal 1° dicembre 2006) con la UE anche in relazione all'Accordo di Stabilizzazione e Associazione (firmato il 12 giugno 2006 ed entrato in vigore il 1° aprile

2009). L'Accordo prevede un regime di duty-free per quasi il 90% di prodotti agricoli e industriali. Le tariffe doganali vengono applicate su tutti i prodotti indicati.

Il traffico delle merci illegali, come i prodotti falsi e la pirateria, sono una delle attività illecite della criminalità organizzata con il maggior profitto in Albania. Essa non è solo un punto di passaggio verso i Paesi esteri, ma anche un punto di destinazione.

A causa delle caratteristiche che va assumendo questo problema molto grave, il quale danneggia seriamente il Diritto della Proprietà Intellettuale e per poter dare anche una risposta al fenomeno, è importante fare una quadro generale dell'attuale meccanismo e del funzionamento dell'Agenzia delle Dogane.

Per far fronte a questo fenomeno nel maggio del 2010 è stata creata presso l'Agenzia delle Dogane, la Direzione per la tutela della proprietà intellettuale. Essa è disciplinata da leggi identiche o quasi a quelle dell'Unione Europea. La nascita di queste strutture responsabili per il funzionamento e la protezione del diritto della proprietà intellettuale è il primo ed il più importante passo verso la lotta alle merci contraffatte ed illegali che entrano ed escono dall'Albania.

Tale fenomeno deprime ogni incentivo al miglioramento della produzione, disorienta i consumatori e, in ultima istanza, impedisce alla concorrenza di espletare i suoi benefici tipici come l'incremento qualitativo e quantitativo nella gamma dei prodotti e servizi offerti, il tendenziale abbassamento dei prezzi e la crescita economica.

Vi è, infatti, uno stretto rapporto tra il buon funzionamento del mercato concorrenziale e un'adeguata tutela sia dei diritti di proprietà industriale, sia dei segni distintivi dell'impresa.

L'attuale quadro legislativo doganale riguardante la Proprietà Intellettuale è identificabile nella Costituzione Albanese, negli atti legislativi internazionali ratificati dall'Albania e dalle leggi nazionali. Infatti l'art. 58 della Cost. stabilisce che "la libertà della creazione artistica e della ricerca scientifica, l'utilizzo e anche tutti i profitti da essa derivanti sono garantiti per tutti. Il diritto d'autore è tutelato dalla legge".

Gli atti legislativi nazionali che disciplinano e prevedono la protezione del diritto alla proprietà intellettuale da parte dell'amministrazione doganale sono:

- *L'art.82 comma 4 del Codice Doganale stabilisce che "L'autorità doganale può fermare tutte le merci riconosciute come falsificate o di pirateria, secondo le procedure previste secondo le norme di questo*

codice. Si può affermare in tanto che questa norma abbia un ambito molto generale di applicazione.

- *L'art 118-120 (delle disposizioni di attuazione del codice doganale)* che tende a disciplinare in modo preciso ed univoco le modalità di svolgimento delle procedure doganali che devono essere seguite dalle autorità per il blocco e la distruzione delle merci illegali o contraffatte che tendono a minacciare il diritto alla proprietà intellettuale, sia quando agiscono di propria iniziativa sia (*ex officio*) oppure secondo le richieste di un'azione doganale. Questo modo di agire possiamo dire che ha portato l'Albania verso un adeguamento quasi totale alle normative e i regolamenti del Consiglio Europeo nr. 11383/ 2003 e anche parzialmente al Regolamento 1891/ 2004.
- *sono previste specifiche sanzioni per il contrabbando e le altre infrazioni amministrative (ritardo nella presentazione dei documenti, rifiuto di ricevere le autorità doganali a bordo della nave o dell'aeromobile, partenza dall'ufficio doganale senza il permesso delle autorità, indicazione di una qualità, quantità, valore od origine dei beni differenti da quelli accertati dalle autorità doganali, etc.).*

Gli artt. 147,148,149, 149/a e 149/b, questi ultimi aggiunti con la legge n. 23/2012, del Codice Penale Albanese sono dedicati alla falsificazione e alla truffa nel campo delle opere d'arte e dei beni culturali, la pubblicazione di opere altrui col proprio nome e anche la riproduzione di opere altrui senza l'autorizzazione dell'autore.

L'art. 149/b stabilisce che la produzione, distribuzione ,vendita, esportazione e importazione di prodotti protetti da patenti, marchi, disegni industriali, senza il consenso e l'autorizzazione dell'autore costituisce contravvenzione penale ed è punito con la multa o reclusione fino a due anni. Da notare che la somma della multa non è indicata lasciando al giudice decidere sul fatto oggetto della contravvenzione.

Con lo scopo di migliorare la situazione e proteggere la proprietà intellettuale a livello nazionale il Consiglio dei ministri Albanese ha adottato:

- *La strategia nazionale della proprietà intellettuale e industriale 2010-2015*

Questa strategia tende ad analizzare le basi legislative, il funzionamento e competenze di tutte le istituzioni o agenzie statali create per far fronte al fenomeno della contraffazione e pirateria, andando a proporre le misure relati-

ve al miglioramento della situazione sotto l'aspetto legislativo e anche quello funzionale. Questa strategia tende ad adattarsi allo sviluppo economico-sociale, e far sì che l'Albania riesca ad entrare a far parte dell'Unione Europea.

Le altre leggi importanti e che vengono tenute in considerazione dall'Amministrazione doganale albanese (ADA) sono:

- *La legge n. 9947 del 07/07/2008 "Della proprietà intellettuale"*
- *La legge n. 9380, del 28/04/2005 "Diritti dell'autore a altri diritti ad esso collegati"*

(Gli strumenti istituzionali per la tutela della proprietà intellettuale in Albania).

Tali strumenti sono stabiliti e menzionati nel unico documento ufficiale, riguardo alle problematiche del fenomeno della contraffazione, quale *La Strategia Nazionale della Proprietà Intellettuale e Industriale 2010-2015*. La chiara ed efficace tutela della PI è ben collegata allo sviluppo socio-economico del paese, quanto anche il suo progresso verso un'integrazione completa nell'Unione Europea. In questo contesto essa tende ad individuare con esattezza gli attori, incaricati dalla legge, a far fronte al fenomeno e precisa anche i compiti di ciascuno, come eseguire e tutelare in modo efficace il Diritto alla PI.

Questa strategia individua e divide dal ruolo e importanza gli attori (istituzioni competenti) in tre gruppi:

- a) Le principali istituzioni responsabili
- b) Altre istituzioni coinvolte
- c) Quelle che devono o possono essere coinvolte

Nel primo gruppo fanno parte:

1. La Direzione Generale dei Brevetti e Marchi, alle dipendenze del Ministero dell'economia, del Commercio e dell'Energetica.
2. Ufficio nazionale per i Diritti D'autore, alle dipendenze del Ministero del Turismo, Cultura, Gioventù e dello Sport.
3. La Direzione Generale della Polizia di Stato, espressamente la Direzione contro il Crimine finanziario alle dipendenze del Ministero dell'Interno.
4. La Direzione Generale delle Dogane, precisamente la Direzione per la Tutela e il Diritto della Proprietà Intellettuale.

Queste istituzioni sono realmente quelle che risultano le più importanti e collaborative nella lotta alla contraffazione.

Altre istituzioni che svolgono un ruolo importante sono:

1. Il Ministero della Giustizia, il quale cerca di garantire il miglioramento ed adattamento della legislazione interna a quella dell'Unione Europea.
2. La Scuola della Magistratura, che garantisce una qualifica professionale molto alta dei giudici e dei procuratori.

Si può ben notare che, mentre il Codice delle Dogane è abbastanza completo ed esauriente nella disciplina, il contrario si verifica invece nel Codice Penale e quello di Procedura Penale. Anche se l'intervento della legge n. 23/ 2012 ha apportato alcune modifiche alla legge n. 7895/1995, il codice penale garantisce e tutela soltanto il Diritto della Proprietà Intellettuale, lasciando a parte quello del diritto d'autore e altri diritti ad essa collegati.

Un altro modo per far fronte alla situazione e lottare la contraffazione è la costruzione di un sistema efficace di un "Risk Management" ossia gestione del rischio, con lo scopo di identificare in modo chiaro e preciso i carichi provenienti dal estero ritenuti sospetti di essere falsi, contraffatti e dannosi per la salute pubblica.

Questo Risk Management intende identificare un modo sistematico il rischio e l'implemento di tutte le misure necessarie per far fronte al rischio. Tutto questo comprende attività come la raccolta di informazioni, analizzare e valutare il rischio, descrivere in modo molto dettagliato le misure da prendere e anche il monitoraggio delle regole, e del risultato ottenuto, basandosi su strategie nazionali ed internazionali ed utilizzando tutti gli strumenti necessari per un efficace risultato.

Indispensabile per una più efficace tutela della contraffazione è la creazione di un sistema oppure un modulo che tende semplificare le procedure doganali, partendo dal deposito elettronico delle richieste per azioni doganali, fino alla conclusione delle procedure con il sequestro o la distruzione dei prodotti lesivi.

L'attuale situazione doganale albanese si basa sulla distribuzione delle informazioni soltanto mediante lettere ufficiali. Questo rende abbastanza difficile il lavoro dei agenti doganali nel terreno, l'identificazione e dei prodotti e quindi facilita il traffico di merci illegali o contraffatte, diventando un vero *business* e uno dei "sponsor" maggiori del crimine organizzato.

L'Agenzia delle Dogane Albanese può accedere ai dati raccolti dal Organizzazione Mondiale delle Dogane (settembre 2011), denominata anche *Interface Public - Members*, presentata a Parigi nella Sesta Conferenza Mondiale per la Tutela della Proprietà Intellettuale. Questi dati rendono possibile da

una parte a tutti gli aventi diritto la presentazione dei loro marchi, gli elementi distintivi, la possibilità di identificazione dei prodotti originali, l'imballaggio e i diversi modi di traffico, dall'altra parte lo sfruttamento di queste informazioni da parte delle autorità doganali.

Nel caso dell'Albania, in mancanza anche di un sistema elettronico come sopra menzionato, questi dati possono presentare una raccolta importante di scambio di informazione, ma niente di più, in quanto non rende possibile niente di più in senso procedurale. La tutela della PI non sarà mai veramente efficace affinché le autorità doganali non disporranno di un vero e proprio sistema informatico di scambio delle informazioni sia all'interno del territorio, sia con gli stati esteri.

In tutto questo penso che un ruolo principale e fondamentale svolge il tema della sensibilizzazione dei cittadini sul fenomeno, sui danni che provoca alla salute, all'economia del paese e al rafforzamento dei gruppi criminali. L'Albania ne soffre abbastanza gli effetti di questo fenomeno, che sembra stare all'oscuro di tutto e di tutti, anche se si vede alla luce del giorno, in ogni angolo delle strade e dei negozi che sembrano continuare indisturbati i loro lavoro.