

# i Quaderni

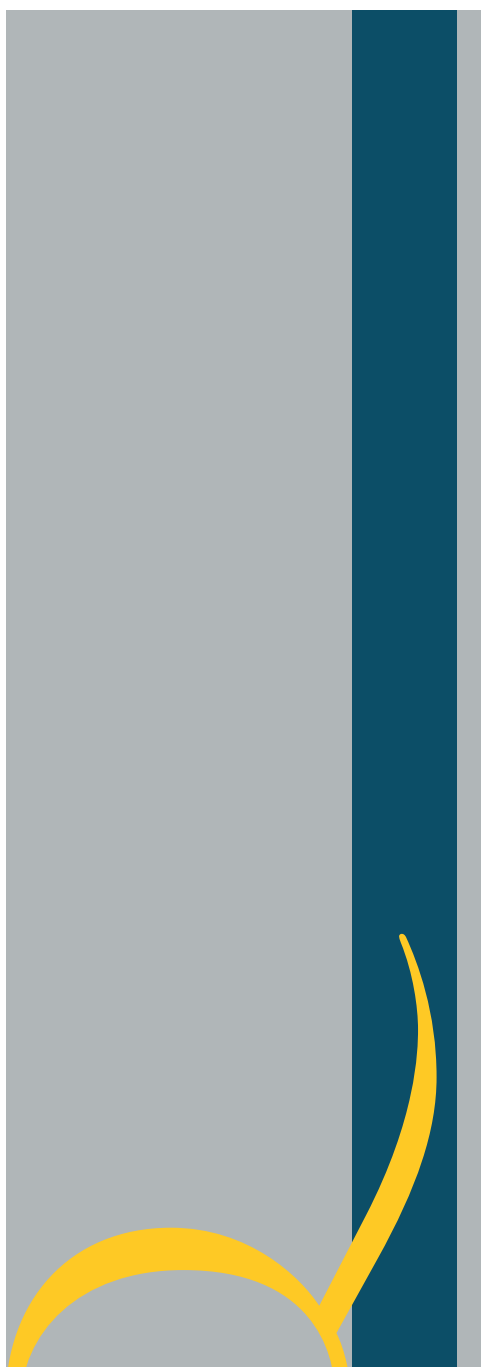
di Itinerari Interni

**ROCCO PALAMARA**

**E LA COLLABORAZIONE INTERNAZIONALE  
IN MATERIA DI GIUSTIZIA E AFFARI INTERNI**

# iQuaderni

di Itinerari Interni





# Quaderni

di Itinerari Interni

SUPPLEMENTO AL NUMERO 3/2018

**ROCCO PALAMARA**

E LA COLLABORAZIONE INTERNAZIONALE  
IN MATERIA DI GIUSTIZIA E AFFARI INTERNI

**© Ministero dell'interno - Supplemento al numero 3/2018 di  
Itinerari Interni  
Percorsi normativi dell'amministrazione dell'interno**

**Sede legale, Direzione, Redazione e Segreteria**

Ministero dell'interno

*Ufficio Affari Legislativi e Relazioni Parlamentari*

Palazzo Viminale - P.zza del Viminale, 1 - 00184 - ROMA

tel. 06.465.37522/06.465.37240

e-mail [itinerari.interni@interno.it](mailto:itinerari.interni@interno.it)

**Il supplemento è consultabile all'indirizzo:**

[www.sistemamodus.eu](http://www.sistemamodus.eu)

[www.interno.gov.it](http://www.interno.gov.it)

Intranet Ufficio Affari Legislativi e Relazioni Parlamentari

**Direttore responsabile**

Marco Valentini

**Stampa**

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.

Finito di stampare nel mese di giugno dell'anno 2018



**Direttore responsabile**

Marco Valentini

**Condirettore**

Leopoldo Falco

**Coordinamento generale**

Francesca Federico

**Segreteria di redazione**

Simona Cherubini, Federico Guerriero, Gianluca Manelli, Stefania Scintu, Luca Tommolini

**Fotografie**

Michele Ciavarella

# Indice

## PRESENTAZIONE

*Marco MINNITI*

I Quaderni di Itinerari Interni. In ricordo di Rocco Palamara 9

## GIORNATA DI STUDIO IN MEMORIA DI ROCCO PALAMARA

*Interventi di*

Luca PALAMARA	16
Emmanuele EMANUELE	21
Andrea ORLANDO	23
Giovanni LEGNINI	27
Riccardo FUZIO	30
Giuseppe PIGNATONE	33
Carlo MOSCA	35
Cristina POSA	40

## I SAGGI

*Sabina MADARO e Maria Luisa BATTAGLIA*

Gli affari internazionali nell'esperienza del Ministero dell'interno 45

*Stefano OPILIO*

La cooperazione giudiziaria tra Italia e Stati Uniti  
d'America. Estradizioni e assistenza in materia penale 56

## DOCUMENTAZIONE

*Rocco PALAMARA*

Estradizione ed assistenza giudiziaria penale –  
Problematiche e proposte di miglioramento (*estratto dai  
lavori del Comitato di collaborazione Italia-USA svoltosi a  
Roma il 23 e 24 giugno 1986*) 72

Lettera del Ministro dell'interno al Ministro della giustizia  
del 10 ottobre 1984 84

Rocco Palamara nel ricordo di alcuni amici 86

Rocco Palamara: nota biografica 88





Francobollo celebrativo del "VII Congresso Mondiale dell'ONU sui problemi della prevenzione del crimine".  
Emissione del 26 agosto 1985

## PRESENTAZIONE

### I Quaderni di Itinerari Interni. In ricordo di Rocco Palamara

DI MARCO MINNITI<sup>1</sup>

*L'idea di un Quaderno monografico dedicato alla figura di Rocco Palamara scaturisce da un intenso workshop tenutosi presso il Viminale lo scorso 13 febbraio. Con commozione è stato ricordato, nell'occasione, che trent'anni fa, proprio in quella stessa Sala del Consiglio, nel corso di una riunione del Comitato Italia-Stati Uniti per la repressione del terrorismo e il contrasto al traffico di droga e alla criminalità organizzata, egli ebbe un malore che determinò la sua repentina scomparsa.*

*Al brillante e lungimirante Magistrato si deve in gran parte lo sviluppo dei rapporti di collaborazione internazionale tra il nostro Paese e gli Stati Uniti, che proprio a partire dagli anni ottanta hanno coinvolto in modo pieno e sempre più efficace sia l'Amministrazione della giustizia che quella dell'interno. Quanto questi risultati siano frutto della straordinaria visione di Rocco Palamara, è testimoniato in modo inconfutabile dagli elevati contributi dei partecipanti alla richiamata giornata seminariale, documentata in questa pubblicazione.*

*Quella di Rocco Palamara è una storia particolarmente significativa, quasi emblematica, che parte da molto lontano, da un piccolo e impervio paese della provincia di Reggio Calabria, Santa Cristina d'Aspromonte.*

*Da questo luogo, all'epoca senz'altro remoto, incastonato tra la piana di Gioia Tauro e le pendici più interne e rocciose dell'aspromontano, partì il giovane Rocco per intraprendere gli studi in giurisprudenza e la brillante carriera in magistratura. Muovendo da questo microcosmo rurale, riuscì in modo sorprendente a sviluppare e, successivamente, maturare una grande e rivoluzionaria idea: "esportare" nel macrocosmo internazionale un nuovo modello di collaborazione giudiziaria, avuto particolare riguardo agli accordi di estradizione che, nel quadro della reciproca cooperazione tra Stati, potevano costituire allora, e costituiscono ancora oggi, un punto strategico e irrinunciabile.*

*Non è possibile in questa sede tracciare, neppure brevemente, i numerosi fattori interni e internazionali, sulla cui straordinaria complessità rinvio al patrimonio di conoscenze del Lettore, che hanno caratterizzato gli oltre tre decenni in cui Rocco Palamara ha esercitato le funzioni di Magistrato.*

*Basti pensare, con lo sguardo al solo 1988, che in quel periodo è in piena attività l'industria dei sequestri di persona, con epicentro proprio in Calabria; che nello stesso anno, la mafia siciliana continua ad uccidere amministratori, giornalisti e magistrati, strutturando, passo dopo passo, quell'attacco alla democrazia che*

<sup>1</sup> Ministro dell'interno.

*raggiunse l'apice con le stragi del 1992 e del 1993; che a marzo, appena un mese dopo la scomparsa di Palamara, viene portata a termine una delle più importanti indagini congiunte tra apparati investigativi statunitensi e italiani, passata alla storia come pizza connection, da cui conseguiranno oltre trecento mandati di cattura nel triangolo Napoli, Palermo, New York.*

*Non era certamente il primo caso in cui l'asse Sicilia-Stati Uniti poneva al centro dell'attenzione degli investigatori la dimensione transnazionale delle mafie e del crimine organizzato. Da allora, tale dimensione è tuttavia esplosa, sia in termini di organizzazioni criminali, che hanno costruito un vero e proprio network in Europa e oltre oceano, sia per il volume finanziario e per la tipologia dei traffici.*

*L'aver anticipato tale dinamica e soprattutto aver messo concretamente a punto gli strumenti di cooperazione e assistenza giudiziaria che hanno consentito un salto di qualità nella lotta al crimine transnazionale, costituisce l'eccezionale merito e, nel contempo, l'eredità preziosa, della visione e dell'azione di Rocco Palamara.*

*È infatti proprio in quegli anni che l'allora Capo dell'Ufficio Estradizione del Ministero di Grazia e Giustizia, insieme ad altri esponenti della magistratura italiana, impegnati in delicate indagini sulla criminalità, iniziò a intuire che la mafia stava cambiando. A fronte dell'internazionalizzazione del fenomeno, mancavano però ancora gli strumenti formali, più stretti e meglio regolamentati, che potessero agevolare la cooperazione giudiziaria internazionale, lo svolgimento coordinato delle indagini e lo scambio di informazioni: tutto, o quasi, era rimesso ai rapporti interpersonali improntati alla reciproca fiducia e stima che, seppur importanti, non potevano garantire soluzioni efficaci e risolutive.*

*In tale contesto, maturò dunque la consapevolezza che solo attraverso norme pattizie codificate si potesse affrontare efficacemente il problema. Proprio in quegli anni, grazie anche al convinto impegno dei Ministri dell'interno e della giustizia dell'epoca, Amintore Fanfani e Giuliano Vassalli, vennero stipulati i primi accordi di cooperazione bilaterale tra Italia e Stati Uniti che introdussero, tra gli altri, meccanismi di estradizione e di assistenza giudiziaria più incisivi e che consentirono l'avvio di storiche indagini quali, ad esempio, quelle che Giovanni Falcone e Paolo Borsellino condussero tra Canada e Stati Uniti.*

*Inoltre, specifici accordi permisero l'attivazione di videoconferenze per l'escussione di collaboratori di giustizia detenuti negli USA, imputati in importanti processi di mafia, con eccezionali vantaggi processuali.*

*Nell'ambito di tale spinta "riformatrice" si colloca anche la nascita di una figura chiave nei rapporti tra gli ordinamenti giuridici internazionali, quella del "Magistrato di collegamento", destinato a facilitare ed accelerare, attraverso contatti diretti con le autorità giudiziarie dello Stato di destinazione, tutte le forme di cooperazione giudiziaria, sia in materia civile che penale. Furono adottati, poi, in sede internazionale, ulteriori strumenti normativi in funzione preventiva e repressiva, nel tentativo di elaborare norme uniformi per gli Stati e armonizzare le rispettive legislazioni.*

*Si tratta di strumenti oggi consolidati, ma che allora segnarono invece l'avvio di una nuova e rivoluzionaria stagione di lotta al crimine, fondata su trattati e accordi internazionali ma anche su intuizioni, capacità, disponibilità e attitudini personali, nonché su una ferrea volontà di cooperare unitariamente per raggiungere un unico obiettivo comune e sul senso di responsabilità e la stretta e proficua collaborazione di uomini come l'allora Capo della Polizia, Prefetto Vincenzo Parisi e il Comandante generale dell'Arma dei Carabinieri, Generale Roberto Jucci.*

*Mai come oggi, alla luce dell'accresciuto rischio del c.d. forum shopping o jurisdictional shopping, cioè della scelta, da parte delle organizzazioni criminali, degli Stati dove è meno rischioso compiere le attività illecite a causa dell'assenza di efficaci politiche criminali e legislative di contrasto, gli strumenti approntati e la strategia delineata in quegli anni sembrano essere determinanti per affrontare le nuove sfide globali.*

*Con lo sguardo al presente, non può non rilevarsi che le mafie continuano a minacciare la sovranità dello Stato, non solo nel nostro Paese.*

*In effetti, siamo di fronte a una vera e propria sfida per la sovranità, e ciò nonostante l'Italia abbia sconfitto il terrorismo mafioso, di cui è stato corollario il tentativo di destabilizzazione delle Istituzioni e dello Stato di diritto. Non è un caso che la letteratura scientifica abbia coniato l'espressione fronti planetari del disordine per descrivere l'influenza del crimine organizzato a livello mondiale.*

*Si tratta, d'altro canto, di una sfida che interessa lo spazio internazionale più ampio ma, nel contempo, anche i singoli territori.*

*Alcune organizzazioni, come la 'ndrangheta calabrese, fanno parte e in taluni casi assumono la leadership della rete dei traffici internazionali, senza rinunciare al radicamento sul territorio italiano, attraverso un legame che mette in luce, in modo sorprendente, il contrasto fra gli enormi profitti del business criminale e l'arretratezza dei luoghi di origine.*

*E tuttavia, l'Italia intravede oggi la possibilità di sconfiggere le mafie, garantendo e proteggendo i valori costituzionali, una condizione che Giovanni Falcone prospettava in linea di principio già venticinque anni fa.*

*Perché ciò possa effettivamente avvenire – tenuto conto che la criminalità transnazionale si avvale oramai di tutte le opportunità offerte dalla globalizzazione dei mercati e dalle nuove tecnologie – la comunità internazionale dovrà rafforzare la consapevolezza che occorrono strategie concertate e coordinate sul piano globale.*

*L'obiettivo non può che essere quello di costruire un effettivo spazio giuridico europeo e internazionale nell'ambito del quale condividere gli obiettivi, scambiare informazioni, esperienze e buone prassi, integrare culture giuridiche diverse e intensificare e rafforzare la cooperazione giudiziaria tra i Paesi.*

*Credo che il tenace perseguimento di tali ambiziosi obiettivi, oggi più vicini di un tempo, possa essere il modo migliore per ricordare e onorare la memoria e il lavoro di Rocco Palamara a cui dobbiamo il merito di aver intuito e indicato il percorso da seguire.*



Francobollo celebrativo del Bicentenario dell'istituto prefettizio.  
Emissione del 24 giugno 2002



# Q

Giornata  
di studio in  
memoria di  
Rocco Palamara



Roma, Palazzo Viminale, Sala del Consiglio, workshop in memoria di Rocco Palamara, 13 febbraio 2018

---





# INTERVENTO DI

Luca PALAMARA<sup>1</sup>

---

## Introduzione

È per me una emozione particolare essere in questa sala del Ministero dell'interno e poter ricordare la figura di mio padre Rocco Palamara a distanza di trenta anni dalla sua scomparsa. Per questo motivo voglio ringraziare tutti voi per la vostra presenza qui oggi ed il Ministro dell'interno, Marco Minniti che ha reso possibile la celebrazione di questa giornata.

Al fine di meglio contestualizzare il contributo di Rocco Palamara nei rapporti di cooperazione giudiziaria tra Italia e Stati Uniti d'America, vorrei preliminarmente svolgere alcune brevi considerazioni sulle origini della cooperazione tra i due Paesi.

## Le origini della cooperazione tra Italia e Stati Uniti d'America

Nei primi anni '80, quando Falcone si recava a New York ad incontrare il Federal Attorney Rudolph Giuliani nell'ambito del processo Spatola ed a Milano e Palermo si ricostruivano compiutamente gli incontri ed i percorsi di Sindona dall'America in Italia e ritorno, i magistrati italiani chiedevano collaborazione agli Stati Uniti sulla base della cortesia internazionale, in assenza di precedenti significativi, muniti soltanto di una formale autorizzazione alla missione, e previ contatti attraverso le Forze di Polizia dei due Paesi.

La cooperazione giudiziaria internazionale era agli albori, e non vi erano magistrati di collegamento.

Ma il carattere transnazionale della criminalità, *in primis* quella organizzata, cominciava ad essere intuito ed approfondito dalla magistratura italiana.

La diffusione e la penetrazione delle mafie e delle loro articolazioni nel Nord America, l'accumulazione di potere e fortune grazie al gioco d'azzardo ed al contrabbando prima, al traffico internazionale di stupefacenti poi, generavano enormi giri d'affari e consentivano alle organizzazioni criminali italiane di acquisire enormi liquidità finanziarie, che i clan utilizzavano (ed utilizzano tuttora) per acquistare complessi turistici, per aprire ristoranti, locali ed esercizi commerciali, per spartirsi zone di influenza, tessere rapporti collusivi con l'imprenditoria e la politica in zone esterne al territorio d'origine.

Vi erano indagini, agli inizi degli anni '80, che confermavano le ramificazioni internazionali dei clan siciliani e calabresi.

---

<sup>1</sup> Magistrato, membro togato del Consiglio Superiore della Magistratura.

Ma in assenza di trattati le sfide che il carattere internazionale della criminalità organizzata poneva non potevano essere efficacemente raccolte; le organizzazioni criminali, in virtù di quel fenomeno che oggi conosciamo con il nome di *forum shopping*, tendevano ad insediarsi e a ramificarsi negli Stati diversi da quello di appartenenza in base al criterio del minor pericolo di individuazione, di indagini, di incriminazioni e di carcerazioni, e le richieste di assistenza giudiziaria e di estradizione non avevano esito, come quella rivolta da Falcone per John Gambino e altri, fondata esclusivamente sul mandato di cattura che conteneva sinteticamente gli elementi di prova contro gli imputati, in contrasto con il principio della “probable cause”, necessaria per il Giudice Federale degli Stati Uniti, ma della quale non si aveva ancora alcuna cognizione.

Le missioni negli Stati Uniti dei magistrati italiani, sempre più frequenti, lo studio dei principi fondamentali del diritto americano, l’invio presso l’Ambasciata di Roma, da parte del Dipartimento di Giustizia degli Stati Uniti, di un suo rappresentante (antesignano dei magistrati di collegamento) per tessere e consolidare i rapporti con i magistrati italiani, consentirono, nei primi anni ’80, la creazione di rapporti sistematici ed assidui, fondati sulla fiducia e sulla stima reciproca.

Ma tutto questo non bastava, i rapporti personali non erano sufficienti.

L’eterogeneità degli ordinamenti e delle tipologie di reato, le differenze di sensibilità e di cultura giuridica tra i Paesi di *common law* e di *civil law* non offrivano validi ed efficaci strumenti di contrasto alla criminalità transnazionale, ed esigevano il ricorso a norme pattizie che consentissero di risolvere le criticità e snellire la cooperazione.

### **Dalla cortesia internazionale alla stipula degli accordi di cooperazione bilaterale tra Italia e Stati Uniti: i Trattati di estradizione e di mutua assistenza giudiziaria del 1983 ed i successivi Accordi del 2006**

I tempi erano dunque maturi perché venissero stipulati degli accordi di cooperazione bilaterale tra Italia e Stati Uniti.

Ciò avvenne con due innovativi Trattati, i primi ad essere stipulati con un Paese di *common law* e precisamente:

- quello di Estradizione, firmato a Roma nel 1983, ratificato con L. 26.05.1984 n. 222 ed entrato in vigore il 24.09.1984;
- quello di Mutua Assistenza in materia penale, firmato a Roma nel 1982, ratificato con L. 26.05.1984 n. 224 ed entrato in vigore il 13.11.1985.

In particolare, il Trattato di estradizione introdusse le seguenti principali novità:

- l’ammissibilità delle consegne anche nelle ipotesi di associazione per delinquere (per l’Italia) o *conspiracy* (per gli Stati Uniti), innovazione particolarmente significativa, giacché la legislazione USA nei primi anni ’80 non conosceva il reato di associazione per delinquere e ciò finiva per rendere difficile la reciproca collaborazione;

- l'introduzione del metodo "eliminativo" nell'ambito d'applicazione dell'estradizione e quindi dei reati che potevano dare luogo all'estradizione, norma decisamente innovativa in quanto abbandonava il tradizionale metodo, cosiddetto «enumerativo» dei reati, per il più efficace metodo cosiddetto «eliminativo», consistente nel fissare un limite di pena comminata o concretamente inflitta, al di sotto del quale non era possibile la consegna della persona richiesta; circostanza vieppiù importante, perché in precedenza il criterio dell'elencazione di reati era seguito, soprattutto, proprio nelle Convenzioni con i Paesi di *common law*, in considerazione della grande differenza tra tali sistemi ed il nostro ordinamento;
- la possibilità di richiedere l'arresto provvisorio della persona ricercata;
- l'impossibilità di rifiutare l'estradizione sulla base della cittadinanza, indice evidente di una stretta cooperazione e fiducia reciproca tra gli Stati, una particolarità quasi mai presente in accordi simili;
- una puntuale disciplina delle condanne in contumacia che rendono possibile l'estradizione (particolare non trascurabile nei rapporti con Paesi retti dalla *common law*).

A sua volta, il Trattato di Assistenza giudiziaria introdusse le seguenti ulteriori novità:

- l'escussione di testimoni ed il loro trasferimento nello Stato Richiedente;
- l'esecuzione di richieste di perquisizione e sequestro;
- i sequestri e le confische di beni;
- l'esclusione della doppia incriminabilità, con la conseguenza che l'assistenza doveva essere prestata anche quando i fatti per i quali si procedeva non costituivano reato nello Stato Richiesto e indipendentemente dal fatto che lo Stato Richiesto avesse giurisdizione in casi simili;
- la trasmissione diretta delle rogatorie, e non per via diplomatica, tra il Ministero della giustizia italiano e il Dipartimento di giustizia americano.

Sebbene non espressamente disciplinate, proprio in costanza dell'Accordo in materia di Assistenza Giudiziaria venivano celebrate le prime videoconferenze tra Italia e Stati Uniti.

I risultati e gli effetti di questi Accordi sono storia.

Non solo, infatti, hanno consentito all'Italia di facilitare i contatti e i rapporti con gli altri Paesi di *common law*, tra i quali il Canada, interessato anch'esso da una forte penetrazione delle organizzazioni criminali di origine italiana, e dove, proprio a partire dal 1984, Falcone si recò più volte per le prime indagini contro Vito Ciancimino, ma hanno fornito alla magistratura italiana uno strumento fondamentale nella lotta al crimine transnazionale. Tra i tanti successi, la cooperazione con le Autorità statunitensi ha consentito, dal 1984 in poi, di attivare numerose videoconferenze per l'escussione di collaboratori di giustizia detenuti negli USA, imputati in numerosi processi di mafia, e di ottenere importanti risultati nelle procedure estradizionali, dalla

consegna di Sindona a quella di esponenti di spicco della criminalità organizzata, come quella di Rosario Spatola, resa possibile, appunto, proprio grazie all'espressa inclusione dei reati associativi tra quelli oggetto del Trattato di estradizione.

Per oltre 25 anni questi innovativi trattati hanno caratterizzato la collaborazione giudiziaria tra Italia e Stati Uniti.

Dal 2010 (L. 16.03.2009 n. 25, in vigore dal 1.02.2010) i rapporti di cooperazione giudiziaria bilaterale con gli Stati Uniti sono disciplinati dai Trattati di Estradizione e di Mutua Assistenza in materia penale firmati a Roma nel 2006, che hanno recepito le disposizioni previste dall'Accordo tra l'Unione Europea e gli Stati Uniti d'America, firmato a Washington il 25 giugno 2003.

### **Il ruolo e l'attività di Rocco Palamara nella stipula dei Trattati di estradizione del 1982 e del 1983 con gli Stati Uniti d'America**

Rocco Palamara, agli inizi degli anni '80, veniva nominato direttore dell'Ufficio Estradizione presso il Ministero di grazia e giustizia.

Durante tale periodo, caratterizzato anche dagli anni tragici del terrorismo, seguiva direttamente tutte le fasi dei negoziati dei più importanti trattati di estradizione stipulati dall'Italia compiendo numerosi viaggi ufficiali all'estero. La sua attività non si limitava agli aspetti diplomatici e normativi, ma si sviluppava anche in attività dirette ad assicurare alla giustizia italiana alcuni degli imputati dei più rilevanti procedimenti penali tra cui Licio Gelli, Michele Sindona, Francesco Pazienza e Lorenzo Bozano.

Nel 1985, fondamentale è stato il suo ruolo in occasione del caso del sequestro della nave Achille Lauro e della vicenda di Sigonella, accanto alle massime autorità di governo italiane.

La mattina dell'11 febbraio del 1988 a Roma, presso il Ministero dell'interno, si teneva una riunione del Comitato istituito tra Italia e Stati Uniti per la repressione del terrorismo, della droga e della criminalità organizzata.

Erano presenti le più alte autorità istituzionali italiane ed americane; per l'Italia in qualità, rispettivamente, di Ministro dell'interno e della giustizia c'erano i Ministri Fanfani e Vassalli. Mentre si apprestava a prendere la parola per illustrare i contenuti del Trattato di estradizione stipulato tra i due Paesi nel 1983, che lo aveva visto impegnato in tutta la fase dei negoziati, Rocco Palamara veniva colpito da un infarto al miocardio.

Io, all'epoca, ero un giovane studente iscritto al primo anno del corso di laurea in giurisprudenza presso l'Università "La Sapienza" di Roma. Finalmente quella mattina avevo deciso di iniziare a studiare seriamente come spesso mi sollecitava mio padre. Ero solo in casa perché mia sorella Emanuela era a scuola, frequentava il quarto anno del liceo classico, ed anche mia madre Anna, professoressa al liceo Righi, stava regolarmente insegnando.

Inizio quindi a leggere le prime pagine del libro di Istituzioni di diritto romano del Prof. Volterra, quando sento squillare il telefono. Rispondo e il Direttore generale dell'epoca, dott. Piero Callà, mi comunica che mio padre è stato colto da un malore ed è ricoverato all'ospedale San Giacomo. Prendo la macchina e corro verso l'ospedale. Durante il tragitto cerco di rimuovere il peggio. Ma quando arrivo all'ospedale è tardi.

Inutili i tentativi di soccorso: intorno alle ore 12,00 ne viene constatato il decesso.

Io da quel giorno lo ricordo sempre come un grande uomo, un grande padre ed un grande magistrato.

Il contributo da lui fornito alla stipula di numerosi trattati di estradizione ancora oggi costituisce un punto di riferimento per i rapporti giurisdizionali internazionali dell'Italia. Ed è questo il motivo per cui in questa giornata abbiamo deciso di ricordarlo.

## INTERVENTO DI

*EMMANUELE EMANUELE<sup>1</sup>*

---

Nel lontano 1961, epoca oggi protagonista dei miei sogni notturni, arrivai dal profondo sud a Roma per iniziare la mia carriera di uomo di legge e di avvocato. Gli anni Sessanta sono stati un'epoca bellissima ed indimenticabile in cui la meraviglia del tempo che trascorreva si saldava con la vivacità di una città in divenire costante nel campo delle arti, della bellezza, della solidarietà, e nella quale il giorno successivo era più bello del precedente e la speranza di tutti noi giovani era veramente quella di un mondo migliore dopo l'eco che aveva accompagnato i ricordi nelle nostre famiglie di un'epoca di guerra, dolore e disperazione.

Come detto, vivevo quei giorni in maniera completa ed entusiasta, alternando il mio impegno di studio ai primi passi nel mondo accademico a piacevoli serate che, dopo il lavoro, si snodavano nei luoghi frequentati da artisti emergenti come Tano Festa, Franco Angeli o Mambor ed intellettuali dell'epoca, protagonisti di quello slancio creativo che nella Capitale, al contrario di Milano che viveva gli anni Sessanta con l'esplosione industriale, la nascita di imprese, opifici e fabbriche pulsanti di lavoro, fecero diventare questa città la culla del design, della moda, dell'industria cinematografica. La vita culturale si articolava in un'area che congiungeva idealmente via Veneto, piazza Colonna, via della Croce, via del Babuino, via Margutta, Campo de' Fiori e piazza del Popolo. Era facile allora incontrare Mino Maccari, Giorgio Bassani, Lina Wertmüller o pittori come Fazzini, Omiccioli, Turcato, Mastroianni e Novella Parigini. Fu proprio in questa stagione che conobbi Rocco Palamara.

Allora giovane magistrato, anche lui proveniente come me dal sud, intelligente, colto, brillante, dotato di una forte umanità e grandissima sensibilità sociale. Diventammo amici e la sera ci si ritrovava per fare quel percorso tra le strade romane guardando entusiasti i protagonisti del mondo del cinema, dell'arte, della letteratura che affollavano i caffè romani, nei quali si potevano incontrare personalità rilevanti come Moravia e Ungaretti, con cui si poteva anche dialogare e fermarsi a capire le ragioni del loro pensiero.

Nel 1964 Rocco Palamara entrò al Consiglio Superiore della Magistratura sotto la Vice Presidenza dell'Avv. Rocchetti. Incarico prestigiosissimo, presso un organo costituzionale, assolutamente impensabile per altre persone che non avessero la sua stessa preparazione e cultura. Questa sua ascesa non diminuì l'intensità del nostro dialogo che si perpetuava, anche se con minore intensità a causa dei molteplici impegni che affollavano le sue giornate, nei dialoghi e nelle passeggiate nel tempo che riuscivamo a ritagliarci.

---

<sup>1</sup> Presidente della Fondazione Roma.

Nel 1974 venne chiamato al Ministero di grazia e giustizia come Direttore dell'Ufficio Estradizione, per occuparsi della delicatissima attività delle rogatorie internazionali (tra i più importanti casi ricordiamo quello di Michele Sindona e Licio Gelli), temi che risultano tutt'ora essere di assoluta rilevanza internazionale.

In seguito a questo nuovo ruolo i nostri incontri si ridussero ulteriormente a causa della sua agenda che lo portava costantemente in viaggio ma non abbiamo mai smesso di dialogare di cultura, arte, politica, del senso della vita e sull'importanza di lasciare un'eredità, cosa che lui ha fatto nella figura di due bellissimi figli. Una femmina che, forse scherzosamente, mi disse aver deciso di chiamare con il mio nome, ed un figlio maschio, che oggi è meritoriamente annoverato tra i membri togati del Consiglio Superiore della Magistratura, proprio quel luogo dove il mio amico Rocco aveva in passato lavorato.

Un giorno purtroppo, nell'esercizio della sua attività di illuminato giurista, lo colse improvvisamente la morte nel corso di una assise nella sala del Ministero dell'interno. E lì è stato giustamente celebrato lo scorso 13 febbraio.

*Ciao Rocco*

## INTERVENTO DI

ANDREA ORLANDO<sup>1</sup>

---

Ringrazio il Ministro Minniti per avermi invitato a partecipare a questo importante momento di ricordo e di riflessione, nel trentesimo anniversario della tragica scomparsa di un magistrato che ha avuto un percorso professionale di altissimo livello. E colgo l'occasione per salutare ed esprimere vicinanza a suo figlio Luca, che ha intrapreso con autorevolezza la carriera di magistrato.

Dobbiamo molto all'intuito giuridico e alla cultura giuridica di Rocco Palamara. Non solo il successo di alcune famose procedure estradizionali – come quelle che riguardarono Michele Sindona e Francesco Pazienza – sono state portate a compimento grazie al suo lavoro, ma dobbiamo alla sua infaticabile attività anche l'elaborazione di importanti trattati, come quello in materia di estradizione stipulato a Roma nel 1983 con il Governo statunitense.

L'importanza del ruolo svolto da Palamara presso il Ministero della giustizia si può comprendere soltanto collocandolo nella cornice di quegli anni, nei quali l'importanza cruciale della cooperazione internazionale costituiva ancora patrimonio di pochi illuminati, tra i quali Giovanni Falcone, che, con spirito pionieristico, intrattenevano rapporti personali con gli operatori di altre giurisdizioni per ottenere e condividere informazioni essenziali per la lotta a fenomeni criminali già caratterizzati da connotazioni transnazionali.

Il Trattato elaborato da Palamara offrì a quegli sforzi una cornice giuridica impegnativa, che per quasi venticinque anni, fino ai nuovi trattati, elaborati nel 2006 sulla scorta degli Accordi di estradizione e assistenza giudiziaria stipulati dagli Stati Uniti con l'Unione europea, ha governato e reso sistematica la pratica della cooperazione, consolidando anche nei Governi nazionali la consapevolezza della necessità di assumere e mantenere impegni di collaborazione in questo settore.

Quelli elaborati da Palamara con gli Stati Uniti furono trattati innovativi, che tradivano la consapevolezza della difficile comunicazione tra sistemi diversi, particolarmente avvertita quando un sistema di *civil law*, come il nostro, si confronta e chiede collaborazione ad un ordinamento di *common law*, come quello statunitense.

Per capire l'importanza basta pensare alla previsione che ha inciso sul requisito della doppia incriminazione, consentendo la consegna, da parte degli Stati Uniti, di soggetti ricercati dalle autorità italiane per delitti di associazione per delinquere e di associazione per delinquere di tipo mafioso, nonostante la carenza, in quel Paese, di tali fattispecie. Quella clausola rese possibile, per esempio, l'extradizione di importanti esponenti di Cosa nostra come Rosario Spatola.

---

<sup>1</sup> Ministro della giustizia.



Sulla stessa linea si colloca la previsione che consente la consegna, a determinate condizioni, dei soggetti condannati in Italia in contumacia, nonostante anche questo istituto giuridico sia ignoto al diritto statunitense.

Assai significative sono anche le previsioni del Trattato di assistenza giudiziaria che annoverano espressamente i sequestri e le confische tra i provvedimenti che formano oggetto dell'obbligo di assistenza, e quelle che consentono di saltare il canale diplomatico e realizzare la trasmissione diretta delle rogatorie tra le Autorità centrali dei nostri Paesi. Quel Trattato ha offerto, ad esempio, la copertura giuridica alle numerose videoconferenze attivate per l'escussione di collaboratori di giustizia detenuti negli Stati Uniti e imputati in Italia in storici processi di mafia.

Palamara contribuì a gettare le basi di quella solida ed estesa infrastruttura giuridica della cooperazione penale che oggi caratterizza il nostro ordinamento.

Era, inoltre, già avvertita al tempo di Palamara la necessità di sintonizzare gli ordinamenti con le sfide lanciate dal narcotraffico, dal crimine organizzato mafioso e dal terrorismo. Ed era già percepita la necessità di puntare sullo scambio di informazioni tra le autorità giudiziarie di diversi Paesi, di diffondere le, allora innovative, tecniche di prelievo del DNA, di raffinare e condividere le banche dati delle impronte digitali e i casellari giudiziari, di preparare una reazione contro i rischi del terrorismo chimico e biologico. A questi temi era dedicato il *summit* nel corso del quale Rocco Palamara fu colpito dall'infarto che ne determinò la morte.

Oggi quelle sfide si sono evolute. Si è allargata l'area geografica delle ramificazioni internazionali delle organizzazioni mafiose italiane. Gruppi mafiosi fortemente radicati nella tradizione locale delle regioni di origine (si considerino i locali della 'ndrangheta calabrese) agiscono all'estero come *mafie silenziose*, capaci di proiettarsi nei mercati globalizzati e di sfruttare le opportunità offerte dai nuovi strumenti della finanza e dai nuovi circuiti della moneta.

Anche la visione del terrorismo come crimine di carattere associativo mostra la corda di fronte al fenomeno dei *foreign fighters* e dei *lupi solitari*, nel quale un quadro di frammentazione della minaccia reclama risposte sempre più tempestive e condivise, capaci di colpire sul nascere le forme più pericolose di proselitismo, addestramento e propaganda che si avvalgono della rete.

Ma si è evoluto per fortuna anche l'arsenale delle risposte, sia sul piano internazionale, che sul piano della legislazione interna italiana.

Le gravi carenze del sistema italiano di protezione di collaboratori e testimoni di giustizia, rammentate con preoccupazione dai cronisti che nel febbraio 1988 commentarono il *summit* funestato dalla morte di Palamara, hanno ceduto il passo a un'organica disciplina amministrativa e a importanti innovazioni processuali, orientate, da un lato, alla salvaguardia dell'incolumità dei dichiaranti all'interno e all'esterno del processo, dall'altro al consolidamento di un metodo garantistico di valutazione delle dichiarazioni accusatorie provenienti dai correi.

Oggi al modello italiano della protezione dei dichiaranti, ancora recentemente affinato dalla nuova legge sulla protezione dei testimoni di giustizia, si ispirano diversi Paesi che si trovano a fronteggiare le sfide del crimine organizzato.

Le stesse strutture ordinamentali si sono evolute in Italia con l'istituzione delle Direzioni distrettuali antimafia e della Direzione nazionale antimafia. Oggi la Direzione nazionale antimafia, alla quale nel 2015 sono stati assegnati competenze di coordinamento investigativo anche in tema di terrorismo, rappresenta, con la sua banca dati, anche un importante attore della cooperazione giudiziaria internazionale.

Vi è poi il sistema italiano dell'aggressione ai patrimoni illeciti, articolato in confische tradizionali, allargate e per equivalente, dirette sia alla persona fisica coinvolta nel processo penale, che alla persona giuridica, e applicabili sia nel contesto del processo penale tradizionale che in quello delle procedure di prevenzione.

Nel contesto dell'Unione europea, poi, anche grazie all'intenso lavoro svolto negli ultimi anni, il *mutuo riconoscimento* delle decisioni giudiziarie rappresenta un principio pienamente attuato dal nostro ordinamento.

Oggi le autorità giudiziarie italiane possono contare sul fatto che le loro iniziative e i loro provvedimenti siano trattati dal giudice dell'altro Stato membro come se provenissero dalle sue autorità interne di riferimento.

Queste opportunità, disponibili sin dal 2005 nel settore del mandato di arresto europeo, grazie ai decreti legislativi di attuazione adottati nell'ultimo triennio, sono oggi praticabili anche: per l'esecuzione all'estero delle misure cautelari non detentive; per l'esecuzione delle misure cautelari adottate per la protezione delle vittime di violenza domestica; per l'esecuzione o l'applicazione da parte di autorità estere di misure di sequestro e confisca; per l'esecuzione di sentenze applicative di pene non detentive; per la sorveglianza sull'esecuzione degli obblighi collegati alla concessione della sospensione condizionale della pena, al *probation* processuale ed esecutivo, alle misure alternative alla detenzione; per l'esecuzione nel Paese di origine dei condannati a pena detentiva delle condanne irrevocabili irrogate dalle autorità italiane.

Colmando un ritardo ultradecennale, si è infine attuata, nel 2016, la decisione quadro del 2002 dedicata alle squadre investigative comuni; mentre è imminente l'entrata in vigore del decreto che, con circa 17 anni di ritardo, darà attuazione, nel nostro Paese, alla Convenzione di Bruxelles sulla mutua assistenza penale, e che prevede importanti misure di modernizzazione in materia di assistenza giudiziaria. [N.d.R. Il decreto legislativo 5 aprile 2017, n. 52 è entrato in vigore a far data dal 22 febbraio 2018].

Nel luglio 2017 abbiamo poi dato tempestiva attuazione alla direttiva 2014/41/UE in tema di *ordine europeo di indagine* che realizza, in tutto l'ambito dell'assistenza investigativa e probatoria, i principi del mutuo riconoscimento, sancendo il definitivo superamento del sistema rogatorio.

È questa un'innovazione importante, che determina una rilevante semplificazione e accelerazione delle procedure di assistenza giudiziaria.

I decreti attuativi della Convenzione di Bruxelles del 2000 e dell'ordine europeo di indagine, insieme alla riforma del libro XI del codice di procedura penale, hanno anche riconfigurato le strutture interne della cooperazione giudiziaria.

Nel settore dell'assistenza giudiziaria passiva è mutato l'assetto delle competenze, assegnando alle Procure dei capoluoghi di distretto il compito di delibare le richieste estere e darvi esecuzione, con il duplice vantaggio di abolire le procedure di *exequatur*, un tempo assegnate alle Corti d'appello, e di investire della materia le autorità giudiziarie che si trovano nella migliore condizione per rilevare elementi di connessione tra l'indagine o il processo estero e casi interni.

Nel settore dell'extradizione, oltre ad una più puntuale delimitazione dei margini dell'intervento ministeriale, si è affrontato con soluzioni innovative il nodo della specialità estradizionale, varie volte emerso anche nelle relazioni con gli Stati Uniti d'America. Del principio, cioè, che impedisce di processare il soggetto che è stato estradato per un determinato reato, per fatti anteriori alla consegna e diversi da quelli posti a fondamento del provvedimento di estradizione. Soluzioni che tendono a bilanciare il rispetto della garanzia con la necessità di non compromettere irreversibilmente le esigenze dell'accertamento.

Nel contempo, si va ulteriormente arricchendo l'elenco dei trattati bilaterali stipulati dal nostro Paese per allargare l'area degli interlocutori della cooperazione o per ammodernare strumenti ormai datati. Negli ultimi anni sono stati firmati accordi di cooperazione giudiziaria con Paesi dell'area sudamericana, medio-orientale e del continente africano, per rispondere alle nuove esigenze strategiche della lotta al crimine transnazionale.

Il lavoro di Palamara continua, insomma, a produrre i suoi frutti: nelle indagini e nei processi che sempre più si avvantaggiano della cooperazione internazionale, ma anche nei progressi della legislazione.

Resta ancora necessario confrontarsi con il suo metodo per la soluzione dei problemi di *comunicazione* tra i sistemi giuridici, che la pratica della cooperazione pone quotidianamente. Perché nessun accordo o cornice convenzionale può abolire la necessità di comprendere e far comprendere le peculiarità di un ordinamento a chi opera in un diverso sistema di regole.

In tempi nei quali la semplificazione populista addita i magistrati fuori ruolo come responsabili di un rapporto accondiscendente con il potere politico, mi piace ricordare l'esempio di Palamara, quello di Falcone e di altri magistrati che furono per un periodo della loro carriera dirigenti ministeriali, come quella di uomini che concepirono l'esperienza ministeriale come un modo diverso per proseguire il loro lavoro a servizio della comunità, guidati da una visione responsabile dell'indipendenza e da un sentimento di leale collaborazione istituzionale.

## INTERVENTO DI

GIOVANNI LEGNINI<sup>1</sup>

---

Il percorso umano e professionale di Rocco Palamara è esemplare, dalle sue origini in terra d'Aspromonte, a Santa Cristina, fino alla sua prematura scomparsa nel 1988.

Settimo di nove figli, dopo enormi sacrifici per conseguire la laurea in giurisprudenza all'Università "La Sapienza" di Roma, fa ingresso in magistratura nel 1955 e, dopo aver svolto l'uditorato a Roma ed aver conseguito il conferimento delle funzioni giudiziarie, venne trasferito a Chieti con le funzioni di giudice e poi di Pretore, esercitando per un periodo anche la funzione di reggente. Dal suo fascicolo personale, custodito negli archivi del CSM, emerge come, sin dall'inizio della sua carriera, egli seppe far maturare giudizi eccellenti sulla sua professionalità ed umanità. *"Ha dimostrato di possedere una notevole cultura generale e giuridica accompagnata da viva intelligenza, intuito pronto e sicuro, spiccato senso di equilibrio, serietà e integrità di carattere. Nell'espletamento delle sue funzioni, ha sempre dato prova di grande intelligenza e laboriosità. Le sentenze da lui redatte si distinguono per la chiarezza e precisione della forma e per la esatta impostazione delle questioni."*

In occasione della promozione a magistrato di Tribunale, il Consiglio giudiziario presso la Corte d'Appello degli Abruzzi confermò che il dott. Palamara aveva dato *"continue, manifeste prove di solida preparazione professionale, di vasta cultura, di serena obiettività, di spirito di sacrificio nell'assolvimento del dovere. Doti affinate dalla consuetudine di ricerche e di studi presso la scuola del prof. Emilio Betti, nella quale, prima di venire a far parte dell'Ordine Giudiziario, egli ha perfezionato le cognizioni universitarie. Ha dimostrato notevoli attitudini per l'esercizio delle funzioni sia requirenti, sia giudicanti, con preferenza per queste ultime."*

Il Consigliere Pretore dott. Lisanti, allorché nel 1964 il dott. Palamara lasciò Chieti, ebbe ad esprimergli con una toccante nota *"il più sentito rincrescimento, che scaturisce dalla mia profonda stima delle tue doti di magistrato"* ed ebbe ad evidenziarne la *"pronta intelligenza, la cultura generale e giuridica, la passione per lo studio e lo scrupolo nella trattazione delle cause e delle decisioni, nonché la laboriosità."* Sempre il Consigliere Lisanti, gli comunicò: *"puoi ascrivere a tuo merito l'aver esercitato in questo Ufficio da solo per un lungo periodo di tempo le funzioni normalmente espletate da tre magistrati, conquistandoti l'ammirazione dei tuoi superiori e degli avvocati ..."*

---

<sup>1</sup> Vicepresidente del Consiglio Superiore della Magistratura.

Furono tali le sue doti umane e professionali che persuasero l'On.le Avv. Ercole Rocchetti, che proprio a Chieti aveva esercitato la professione forense ed era stato eletto in Parlamento, a chiamarlo al suo fianco al Consiglio Superiore della Magistratura, dove nel 1963 era stato eletto Vice Presidente, il secondo dall'istituzione dell'Organo di governo autonomo della magistratura nel 1959. Era quella una fase difficile per il CSM, privo di personale proprio, strutture e risorse adeguate. Rocco Palamara si impegnò con tutte le sue energie e la sua professionalità per garantire, con spirito quasi pionieristico, l'esercizio delle funzioni costituzionali del CSM. Per il suo grande impegno e per il decisivo contributo alla vita consiliare, Ercole Rocchetti, nel lasciare le funzioni di Vice Presidente per assumere quelle di giudice della Corte Costituzionale, gli rivolse un vivo ringraziamento ed un formale elogio per l'opera svolta *“con impegno, tatto e competenza”*.

L'esperienza maturata nei complessi anni in cui il Consiglio Superiore muoveva i suoi primi passi lo porterà ad essere richiesto dalla Direzione Generale degli affari penali del Ministero della giustizia, dove sarà assegnato e poi dirigerà l'Ufficio II, impegnato nei delicati ed all'epoca nuovi obiettivi dell'Amministrazione della giustizia penale soprattutto nel campo della promozione di nuovi rapporti internazionali nelle materie dell'extradizione e delle rogatorie internazionali.

Ed è in tale ruolo e funzione che Rocco Palamara avrà modo di far conoscere le sue grandi doti organizzative, di capacità e di relazione ai più elevati livelli istituzionali e internazionali, e di lungimirante visione della politica giudiziaria in ambito sovranazionale.

Il suo straordinario lavoro, anche in tale ruolo fortemente segnato da iniziative ed attività innovative e da una intensa collaborazione sviluppata con il Ministero degli affari esteri, consentirà all'Italia di negoziare e concludere importanti convenzioni di estradizione ed assistenza giudiziaria in materia penale con numerosi Stati in tutto il mondo, dalle Americhe, all'Asia, all'Africa oltre che naturalmente l'Europa. Anche grazie alla sua opera fu avviata quella stagione di sviluppo di moderne relazioni internazionali e di conclusione di accordi di cooperazione giudiziaria che consentirono di incrociare e rendere fertili le intuizioni investigative dei magistrati impegnati nella lotta alle mafie, in primo luogo di Giovanni Falcone, in quella stagione così importante e drammatica di contrasto alla criminalità organizzata che sfociò nelle stragi del 1992.

Il Ministro di grazia e giustizia Tommaso Morlino ebbe ad esprimersi con parole che meglio di ogni altra restituiscono il senso dell'enorme rilevanza del suo impegno: *“il Suo contributo”*, si legge in una nota del 1980, *“è stato determinante nell'espletamento dell'accresciuto impegno di lavoro che le pratiche di estradizione e gli altri rapporti del Ministero con le autorità giudiziarie estere hanno comportato nel corso dell'ultimo anno, soprattutto per l'insorgenza di questioni nuove e complesse, richiedenti approfondimento di studio e decisioni rapide e pertinenti”*, aggiungendo che tale impegno era stato assolto *“in maniera encomiabile, forte di quella che si è rivelata una eccezionale capacità Sua di far fronte alle nuove e più disparate esigenze [...] con brillanti risultati [...] indicativi dell'elevatissimo grado di cultura giuridica e di capacità di lavoro.”*

Queste ed altre importanti testimonianze tratteggiano la grandezza della figura di Rocco Palamara, prematuramente scomparso 30 anni fa mentre era impegnato in un incontro di lavoro; uno di quei magistrati che hanno lasciato il segno, soprattutto nella fase di avvio dell'esperienza dell'Organo di governo autonomo della magistratura italiana e della moderna politica giudiziaria di cooperazione internazionale, sviluppatasi fino ai nostri giorni partendo dalle relazioni e dal metodo di lavoro di cui lui fu il principale protagonista magistratuale.

Non stupisce se il figlio Luca, divenuto Pubblico Ministero, ne abbia raccolto il testimone e l'eredità, diventando il più giovane presidente dell'Associazione nazionale magistrati e poi brillante Consigliere superiore della magistratura.

Alla dedizione e all'approfondimento di Rocco Palamara sono dovuti fondamentali strumenti di cooperazione, base per lo sviluppo dei futuri rapporti giurisdizionali internazionali, con paesi come gli Stati Uniti, il Canada, la Spagna, la Gran Bretagna, l'Ungheria, la Romania, l'Irlanda del Nord, il Marocco, la Germania, l'Argentina.

Da questi primi importanti passi ha preso avvio la strutturazione di rapporti sempre più intensi e proficui tra magistrature a livello internazionale, che oggi è dimostrata anche dal rinnovato impegno e rafforzamento dell'attività internazionale del Consiglio Superiore.

La parabola professionale encomiabile di Rocco Palamara, il cui "*contributo determinante*" è stato riconosciuto dal Ministro della giustizia, Onorevole Tommaso Morlino, a partire dalla Pretura di Chieti lo ha portato ad essere protagonista dapprima della stagione della strutturazione del Consiglio Superiore e in seguito appassionato promotore dei primi passi di una lunga stagione di cooperazione internazionale che prosegue e si amplia ancora ai giorni nostri.

## INTERVENTO DI

RICCARDO FUZIO<sup>1</sup>

---

L'attività svolta dal magistrato dott. Rocco Palamara deve essere apprezzata in relazione al contesto storico nel quale egli ha operato presso il Ministero della giustizia per avviare un percorso di cooperazione giudiziaria che all'epoca, parliamo degli anni 1983 -1984, poteva apparire come un miraggio ovvero un'impresa pionieristica.

Oggi, in una visione retrospettiva, deve affermarsi che l'iniziativa, realizzata in pieno adempimento di impegni di governo, fu lungimirante alla luce della evoluzione successiva dell'attività di cooperazione giudiziaria oggi indispensabile pilastro per la lotta ad ogni forma di criminalità.

Il dott. Palamara, infatti, portò a compimento numerosi trattati internazionali in materia di estradizione che si rivelarono molto importanti in molteplici casi giudiziari dell'epoca, in anni nei quali, mentre si usciva dal terrorismo, il nostro Paese si trovava ad affrontare i pericoli legati alla scoperta di logge segrete e al rinforzarsi delle varie forme di criminalità organizzata operanti nel nostro Paese e in quegli anni, apparentemente, localizzate nelle zone meridionali d'Italia.

Ma fu proprio in quegli stessi anni che a Palermo prese inizio un modo nuovo di affrontare le indagini nei confronti delle cosche mafiose mentre, nel contempo, avanzava la capacità intimidatoria ed espansiva della 'ndrangheta. Dopo l'assassinio del Consigliere istruttore di Palermo Rocco Chinnici, le indagini di polizia si orientano secondo la diversa impostazione di "*follow the money*" voluta da Falcone.

Ebbene, se il giudice Falcone e gli altri colleghi poterono per primi realizzare una intensa attività di collaborazione con le Forze di polizia e con le magistrature degli altri paesi lo si deve proprio al contributo di Rocco Palamara che con dedizione e determinazione ha lavorato sino al giorno in cui ha trovato la morte nel corso delle sue consuete riunioni fiume presso gli uffici ministeriali facendo la spola tra via Arenula e piazza del Viminale.

Si deve all'opera di Rocco Palamara l'avvio dei negoziati che condussero alla stipula del primo Trattato di cooperazione giudiziaria con gli Stati Uniti dopo che oltre oceano si convinsero di avere interlocutori in Italia affidabili e credibili.

Voglio concludere queste brevi riflessioni, che esprimo con piacere per l'affetto che mi lega al figlio Luca che ho avuto tra i miei uditori negli anni in

---

<sup>1</sup> Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione.

cui ho svolto funzioni di pubblico ministero a Roma, ponendo in evidenza che proprio il lavoro compiuto dal magistrato Rocco Palamara mentre svolgeva la sua attività fuori ruolo è la dimostrazione di quale importanza possa avere la presenza del magistrato all'interno della struttura ministeriale.

La sinergia e la compattezza di intenti tra il responsabile politico (all'epoca il Ministro della giustizia era Vassalli) e la struttura amministrativa ministeriale richiede grande professionalità da mettere a disposizione del Paese con l'obiettivo unico dell'interesse generale del nostro Stato. Se ciò accade – e nei giorni e nelle persone che ricordiamo è accaduto – i risultati si raggiungono nella loro concretezza e nella indelebile memoria di chi quei risultati ha perseguito.





## INTERVENTO DI

GUSEPPE PIGNATONE<sup>1</sup>

---

Ho vissuto quegli anni, ero giovanissimo, da quel Palazzo di Giustizia di Palermo, la Palermo che era il teatro del massacro di centinaia di persone, mafiosi e cittadini innocenti, e di decine di servitori dello Stato e di uomini delle Istituzioni.

Oggi, per fortuna, nessuno può lontanamente immaginare che cosa fosse vivere a Palermo, e in Sicilia, in quegli anni, aspettando il quotidiano bollettino di morte offerto da radio e televisione.

Non sono uno cui piace calcare i toni, ma se non si capisce o non si ricorda questo non si capisce nulla di quegli anni.

Perché proprio in quel periodo inizia anche l'attività di quegli uomini dello Stato che faranno del contrasto a *Cosa nostra* una ragione di vita e che dopo infiniti lutti, insuccessi, trionfi processuali seguiti da improvvisi passi indietro, tra polemiche spesso avvelenate, ha comunque portato - io credo - alla sconfitta definitiva di "quella" *Cosa nostra*, la mafia corleonese che ha sfidato lo Stato; ma questa sconfitta è arrivata solo l'11 aprile 2006 con la cattura di Provenzano.

Invece alla fine degli anni '70 e nei primi anni '80 eravamo all'inizio di questo percorso e una delle tante difficoltà da affrontare era che la mafia era insediata saldamente sulle due rive dell'Oceano Atlantico mentre noi ci dovevamo fermare alla frontiera italiana. *Cosa nostra* siciliana, e palermitana in particolare, e la *Cosa nostra* americana operavano in piena armonia (del resto i capi principali Gambino, Spatola, Inzerillo erano tutti strettamente imparentati tra loro, cugini e figli di cugini), controllavano il traffico di stupefacenti a livello planetario, dall'acquisto della morfina base in Thailandia ai consumatori finali di eroina in America, utilizzavano i conti svizzeri e di altri paradisi fiscali per muovere masse infinite di denaro e noi al massimo facevamo rogatorie cui nessuno rispondeva.

Ecco, uno dei tanti elementi della svolta dei primi anni '80 è costituita dal Trattato tra Italia e Stati Uniti, un progresso allora impensabile e che ha fatto poi da modello alla cooperazione internazionale che conosciamo oggi nel mondo occidentale e che ci sembra quasi scontata, naturale.

Noi riassumiamo questa svolta e giustamente, nel nome di Giovanni Falcone; io ricordo i suoi primi viaggi negli USA, accompagnato dallo scetticismo generale, cui invece corrispondevano risultati concreti e soprattutto il radicarsi dei rapporti con l'FBI.

Ma Falcone non era, e non voleva essere, un eroe solitario.

---

<sup>1</sup> Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma.

Accanto a lui c'erano gli uomini della Polizia di Stato (Alessandro Pansa) e c'era il Ministero di grazia e giustizia (come si chiamava allora) che fu poi ovviamente l'artefice della stesura e della firma dei Trattati con il ruolo di primo piano del Cons. Rocco Palamara che oggi ricordiamo.

Quel Trattato recepiva, dando loro solido fondamento, le prassi virtuose costruite negli anni, con sagacia, intuito investigativo, sapienza giuridica e anche un po' di fantasia, dai giudici e poliziotti italiani e americani.

Chiudo con un ultimo ricordo di quegli anni su un problema chiave per il successo del contrasto a *Cosa nostra*: i collaboratori di giustizia.

Non è certo la sede per affrontare i mille aspetti, anche problematici, di una questione che ha tenuto banco per 30 anni e che ancora oggi ogni tanto si riaccende.

Mi riferisco a un aspetto apparentemente secondario e che concerne proprio i rapporti Italia-USA.

Una volta che un mafioso decideva di diventare collaboratore di giustizia, il primo problema era di garantirne la sicurezza, cioè di non farlo ammazzare, né lui né i suoi familiari.

Non era un'ipotesi astratta: basti ricordare la strage delle tre donne (madre, zia e sorella di Francesco Marino Mannoia), uccise pochi giorni dopo l'inizio della sua collaborazione o, per citare un episodio che mi riguarda personalmente, il progetto di Giovanni Brusca di fare crollare con un razzo gli uffici della Caserma dei Carabinieri dove io, Franco Lo Voi e alcuni ufficiali stavamo interrogando, teoricamente in assoluto segreto, Balduccio di Maggio (1993).

Il problema fu risolto appunto con l'accordo con gli americani che accettarono di prendersi cura di alcuni dei collaboratori di giustizia più esposti a pericolo (Buscetta, Contorno, Marino Mannoia, Antonino Calderone poi "passato" ai canadesi), consentendo ai giudici italiani di interrogarli in America ogni volta che ce n'era la necessità.

L'accordo fu poi perfezionato con la previsione della consegna temporanea necessaria per far venire in Italia i collaboratori per rendere interrogatorio nei processi senza però restare qui in detenzione o in condizioni di estremo pericolo.

In questo modo Italia e Stati Uniti diventarono due giocatori della stessa squadra e i risultati si sono visti. Di questo dobbiamo ringraziare Rocco Palamara e tutti quegli uomini dello Stato che lo hanno reso possibile.

## INTERVENTO DI

CARLO MOSCA<sup>1</sup>

---

Signori Ministri, Autorità, Signore e Signori, rivolgo il mio saluto a tutti, esprimendo, in particolare, il mio grazie al Ministro Minniti per l'invito rivoltomi. Avverto, infatti, emozione e orgoglio nel partecipare a questo evento, organizzato per onorare la memoria di un servitore dello Stato che è stato un valoroso magistrato, il Presidente Rocco Palamara, il quale, trenta anni fa, proprio in questa Sala del Consiglio, mentre prendeva la parola durante i lavori del Comitato Italia-Usa, fu colpito da un improvviso malore, determinando nei presenti prima sgomento, poi commozione, lasciando contestualmente un segno forte del Suo impegno e della Sua testimonianza al servizio delle Istituzioni repubblicane.

Ma quale era il contesto in cui il tragico avvenimento si verificò? Quale il momento storicamente vissuto dal Paese in quegli anni? Cosa era il Comitato Italia-Usa e quale era il motivo della sua costituzione? Quali i risultati di quell'incontro internazionale a cui oggi riportiamo i nostri riferimenti?

Ad alcuni può apparire soltanto esercizio di retorica il fare memoria, a distanza di tanti anni.

Eppure, invece, ritengo che il ricordare un pezzo di storia vissuta possa essere di grande utilità, non solo per esaltare la figura e l'elevato impegno del Presidente Rocco Palamara, ma pure per offrire l'occasione a chi vive, con impegno e dedizione, questo tempo, di coltivare delle opportune riflessioni necessarie per guardare con speranza al futuro della nostra democrazia repubblicana.

Se gli anni settanta erano stati gli anni del terrorismo interno, gli anni ottanta furono quelli della mafia e del terrorismo, fenomeni che, mescolati nella loro drammaticità, fecero avvertire ai cittadini, in modo chiaro, la terribile emergenza vissuta dal Paese. Le tragedie fatte di assassinî di uomini delle Istituzioni e di stragi di tante persone innocenti, evidenziarono da un lato l'oggettiva difficoltà della politica e l'insufficienza degli apparati di sicurezza nel fronteggiare il difficile momento, ma contestualmente però, già a cominciare dalla metà degli anni settanta, suscitavano, di fronte a quella che sarà chiamata la notte della Repubblica, una forte indignazione e una decisa reazione rispetto ai pericoli che si manifestavano per la democrazia.

La reazione fu comunque anche della politica e delle Istituzioni e ciò portò ad una serie di riforme, i cui risultati si sono ovviamente apprezzati nei decenni successivi, trasformando l'intero sistema della prevenzione e del contrasto al crimine organizzato. Nel decennio 1977-1988, nonostante le difficoltà segnalate, furono

---

<sup>1</sup> Prefetto della Repubblica e Consigliere di Stato.

varate la prima riforma dei Servizi di informazione (legge 24 ottobre 1977, n. 801), la riforma dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza (legge 1° aprile 1981, n. 121), la riforma del codice di procedura penale (d.p.r. 22 settembre 1988, n. 477).

Insomma, una vera stagione di riforme che fu l'efficace e vera risposta dell'intera Nazione e ciò consentì, soprattutto sul versante del terrorismo interno, di debellare alla radice l'eversione, assicurando alla giustizia la maggioranza dei responsabili.

Nel 1982, dopo il vile assassinio del prefetto generale Dalla Chiesa, era stato istituito l'Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa e questo facilitò la predisposizione degli ulteriori interventi, all'inizio degli anni novanta, con la nascita della Direzione investigativa antimafia e della Direzione nazionale antimafia, che unitamente con il rafforzamento di tutti gli organismi centrali di investigazione delle Forze di Polizia e grazie agli effetti scaturiti dall'attuazione della normativa sui collaboratori di giustizia, disegnò un sistema in grado di fronteggiare le ulteriori minacce mafiose derivanti dalle nuove stragi, a cominciare da quella di Capaci nel maggio del 1992 a quella del giudice Borsellino nel luglio dello stesso anno, che tanto panico e tanta rabbia provocarono tra la gente.

Questo era il contesto e il momento storicamente vissuto dal Paese in quegli anni che sembrano tanto lontani, ma in effetti non lo sono e possono comunque costituire un positivo banco di riflessioni sulla stessa situazione attuale del Paese che non può certamente essere paragonata a quella di allora.

Una delle prime risposte che le istituzioni della sicurezza intesero approntare, fu la decisione nel 1984 di attivare il Comitato di collaborazione Italia-USA contro il terrorismo, la criminalità organizzata e il traffico della droga, articolando lo stesso in due Sottocomitati, uno per la lotta al crimine organizzato e al traffico di droga e l'altro per la lotta al terrorismo. Vi furono coinvolti i migliori e più autorevoli uomini delle Istituzioni, dei dicasteri degli Esteri, dell'Interno e della Giustizia, della Magistratura, delle Forze di polizia e dei Servizi di informazione. La riunione del febbraio del 1988 (la sesta del Comitato), che qui ricordiamo per onorare la memoria del Presidente Rocco Palamara, fu presieduta, da parte italiana, dai Ministri Amintore Fanfani e Giuliano Vassalli, due tra i più prestigiosi esponenti della vita politica nazionale del secondo dopoguerra e da parte statunitense dall'Attorney General, dott. Edwin Meese III. Fu preceduta dalle riunioni dei due Sottocomitati, il primo che vide come copresidenti il Capo della Polizia, prefetto Vincenzo Parisi e il Dott. Stephen Trott, Vice dell'Attorney General; il secondo che operò sotto la guida del Capo di Gabinetto del Ministro dell'interno, prefetto Rolando Ricci e del dott. William Session, direttore del FBI. Accanto a queste personalità, vi era il Presidente Palamara, il quale portò alla preparazione dei lavori dei Sottocomitati e del Comitato la sua rigorosa e appassionata competenza, ma soprattutto il suo elevato senso dell'interesse generale.

Mi piace ricordare che nelle precedenti riunioni del Comitato, avvenute nel settembre del 1986 e nel febbraio del 1987, era stata stabilita l'effettuazione di uno studio congiunto delle organizzazioni criminali presenti nei due Paesi, per un

riesame congiunto della composizione delle famiglie mafiose, della loro attività e dei loro collegamenti. Si era evidenziata la necessità di rendere compatibili i sistemi di archiviazione automatizzata utilizzati nei due Paesi.

Si era provveduto, nel frattempo, al reciproco invio delle mappe delle organizzazioni tramite una diretta collaborazione tra FBI e Servizio Anticrimine della Direzione Centrale della Polizia Criminale, che aveva già avuto utili sviluppi sul piano operativo con investigazioni avviate contestualmente nei due Paesi, grazie anche allo scambio di investigatori per seguire lo sviluppo delle singole indagini. È di quegli anni, infatti, la complessa attività per localizzare gli insediamenti mafiosi negli USA, i loro collegamenti con la mafia italiana, l'accertamento delle attività illecite svolte nei due Paesi e degli equilibri raggiunti nei rapporti tra mafia siciliana e statunitense, nonché dell'assetto delle alleanze stipulate.

Fu però proprio nella riunione del febbraio del 1988, che le Autorità statunitensi, proprio in ragione dell'ottimo lavoro sviluppato in precedenza sulla mafia siciliana, proposero - e fu accolto - un ampliamento della collaborazione alle organizzazioni della camorra e della 'ndrangheta, avendo constatato l'insediamento negli USA di gruppi di sospetti criminali provenienti dalla Campania e dalla Calabria impegnati in imprese commerciali di vaste proporzioni, sintomo di ingiustificati arricchimenti frutto di attività illegali.

Fu così deciso di istituire uno specifico gruppo di lavoro per concordare forme, modalità, contenuti e metodi per lo scambio di informazioni da effettuare tra il sistema computerizzato realizzato presso il centro situazioni del Dipartimento della pubblica sicurezza e l'analogo sistema statunitense esistente presso l'ambasciata USA di Roma dove risiedevano gli agenti speciali di DEA, FBI e Customs Service, nella salvaguardia della cooperazione con Interpol e delle competenze del Servizio Centrale antidroga. Ciò in un quadro di impegni di reciproco rispetto e apprezzamento.

Importante pure l'analisi condotta, durante le riunioni del Sottocomitato per la lotta al crimine organizzato, sul traffico di droga e sulla diffusione di cocaina nel nostro Paese. Si evidenziarono i contatti per il controllo del mercato illecito della droga tra le organizzazioni criminali sud-americane e le organizzazioni di mafia e camorra italiane. Si misero a fuoco le difficoltà di collegamento con i Servizi di polizia dei Paesi del Sud-America e si sollecitò la collaborazione degli agenti USA presenti in quei Paesi per ottenere informazioni utili ad attivare sul territorio italiano indagini specifiche.

Interessante fu anche l'esposizione da parte statunitense della legislazione di quel Paese in materia di testimoni e collaboratori di giustizia con l'illustrazione dei risultati ottenuti, il che suggerì al Ministro Fanfani di concordare con il Ministro Vassalli un'iniziativa legislativa per approvare un'analoga disciplina in Italia. Ma si parlò, altresì, di strumenti per impedire il riciclaggio del denaro sporco e per contrastare il traffico di armi.

Nel campo della lotta al terrorismo, poi, la riunione del febbraio del 1988, fu decisiva non solo ai fini dell'intensificazione dello scambio di valutazioni e

informazioni sul terreno eversivo, ma anche per concretizzare l'esigenza di una valutazione congiunta della minaccia proveniente dai gruppi ritenuti pericolosi per entrambi i Paesi. In tal senso, fu deciso lo scambio degli elenchi dei terroristi noti tramite il sistema di informazioni "flash" con l'impegno ad aggiornarli costantemente. Ma sempre con riguardo al contrasto al terrorismo, l'accrescimento dello scambio di informazioni fu deciso, altresì, sia per le impronte digitali che per l'utilizzazione del DNA, per la disattivazione e il ritrovamento delle armi e per la risposta al terrorismo chimico-biologico.

In sede di Sottocomitato, oltre ad accenti precisi e decisi sulla possibile recrudescenza del fenomeno terroristico interno, si evidenziò, da parte italiana, l'espansione del fondamentalismo islamico, allora quello di matrice iraniana, e si avvertì come esso costituisse la minaccia di maggiore pericolosità tanto per il mondo arabo che, sia pure indirettamente, per il mondo occidentale. Ricordo che vi fu chi affermò, senza esitazione, che l'integralismo islamico stava agendo nelle varie situazioni di tensione come fattore dirompente ed elemento di destabilizzazione e che nel contesto europeo, l'integralismo avrebbe potuto trovare un terreno fertile di facile penetrazione nelle moschee, nei centri di cultura e nelle ambasciate cui facevano riferimento gli integralisti. Ne scaturì la rinnovata volontà di una strategia comune, a livello politico-diplomatico, per contrastare le iniziative di Stati ostili alla risoluzione pacifica delle controversie nei teatri internazionali e in Medio Oriente in particolare.

Non posso omettere di riandare con la mente - e anzi il motivo principale del ricordo è connesso proprio alla figura del Presidente Palamara e al contributo determinante da lui offerto in materia - che, nel corso delle riunioni del febbraio del 1988, si affrontarono varie questioni riguardanti la collaborazione tra le due autorità giudiziarie, collaborazione proficua che aveva già consentito di istruire e celebrare importanti processi contro associazioni mafiose. Si era, infatti, due anni prima, organizzato a Roma, presso il Ministero di grazia e giustizia, un incontro tra giudici italiani e statunitensi imperniato sullo studio dei Trattati di estradizione e di reciproca assistenza giudiziaria da poco entrati in vigore (erano stati stipulati nel 1982 e nel 1983 e furono un passo in avanti cruciale nella lotta alla criminalità organizzata transnazionale), incontro che si rivelò importante per approfondire le linee principali dei rispettivi ordinamenti e consentire ai giudici di entrambi i Paesi di formulare in maniera adeguata le richieste e, nel caso dell'extradizione, di predisporre gli atti tenendo conto del tipo di prova necessaria al giudice richiesto.

Di tutto ciò si era parlato, invero, negli incontri del Comitato Italia - Usa del settembre 1986 e del febbraio del 1987, ma nel frattempo era stata approvata la legge di delega per il nuovo codice di procedura penale che recepiva i principi del sistema accusatorio vigente negli Usa ed era stato predisposto il nuovo testo del codice medesimo. Da qui la proposta di nuovi incontri di studio negli Stati Uniti sul sistema processuale e sulle tecniche investigative. Un tema oggetto di discussione in sede di sottocomitato e attinente al Trattato di assistenza giudiziaria in materia penale fu, in particolare, lo scambio di testimoni, di grande utilità nella lotta al crimine

organizzato, per le connesse difficoltà relative alla protezione di questi ultimi, a causa della differenza di legislazione tra i due Paesi, al fine di consentirne l'ingresso e la permanenza in condizioni di massima sicurezza. Risultati quindi molto significativi quelli raggiunti in occasione dell'incontro Italia - Usa del 1988, risultati che furono possibili per lo straordinario lavoro svolto in precedenza dal Presidente Palamara nella stipula e nella gestione concreta dei Trattati di estradizione e di reciproca assistenza giudiziaria, ancora oggi di riferimento per i rapporti internazionali a livello giurisdizionale.

Un mio personale ricordo, infine, del Presidente Rocco Palamara.

Tengo bene a mente, nelle diverse occasioni preliminari alle riunioni del Comitato Italia-Usa, la sua pacatezza espositiva, segno di una consapevolezza responsabile e di una conoscenza profonda degli argomenti da trattare. Mi è rimasta impressa l'autorevolezza che esprimeva con la sua presenza riservata, ma sempre sorridente e disponibile. Ricordo - ed è la cosa che più colpì noi allora giovani funzionari di gabinetto - io ero allora un giovane viceprefetto capo della segreteria speciale - il suo stile e la misura della sua personalità di uomo delle Istituzioni, pronto a mettere in campo la sua scienza, la sua coscienza e soprattutto il suo pragmatismo, per superare e risolvere ogni difficoltà applicativa dei testi giuridici, sempre animato dall'esclusivo intento di servire la democrazia del suo Paese, così fortemente provata dall'aggressione virulenta del terrorismo e della criminalità organizzata.

È, del resto, grazie ad uomini come Lui e ai tanti che come Lui hanno anteposto l'interesse generale a quello personale, che il Paese ha svoltato pagina e ha superato la "notte buia" della Repubblica.



## INTERVENTO DI

CRISTINA POSA<sup>1</sup>

---

Sono molto onorata di avere l'opportunità di commemorare il magistrato Rocco Palamara, che ha svolto un ruolo fondamentale nella storia delle relazioni fra i nostri paesi. Negli anni ottanta, il dott. Palamara ed i colleghi della Procura di Palermo, fra cui Giovanni Falcone, hanno avuto una visione di "giustizia senza frontiere," molto all'avanguardia a quei tempi, con particolare riferimento ai rapporti fra Europa e i Paesi di *common law* come gli Stati Uniti. Essi hanno compreso, infatti, che non si può combattere la criminalità transnazionale senza la cooperazione giudiziaria transnazionale, e che un accordo internazionale è sempre e solamente un punto di partenza per una collaborazione sempre più proficua. Si può negoziare e firmare un trattato importantissimo, ma se non esiste un rapporto di fiducia reciproca e la volontà di collaborare, quel trattato rimarrà solamente un mero documento. Il Trattato del 1983 è stato, quindi, così importante e utile proprio perché fondato su questa fiducia reciproca e questa volontà.

Dal 2006 utilizziamo lo "Strumento" che ha recepito l'Accordo fra gli Stati Uniti d'America e l'Unione Europea, firmato nel 2003, per affrontare diverse forme di criminalità transnazionale, come, ad esempio, i reati con finalità di terrorismo, i crimini informatici e la corruzione.

In questi ultimi trent'anni, gli Stati Uniti hanno estradato verso l'Italia oltre 50 soggetti, mentre l'Italia ha estradato oltre 100 persone negli Stati Uniti. La differenza è sostanzialmente dovuta al diverso numero di richieste presentate. Queste estradizioni hanno coinvolto quasi ogni forma di criminalità, dal terrorismo al narcotraffico, dal *cybercrime* ai reati finanziari.

Da quando sono arrivata in Italia nel 2014, in qualità di magistrato di collegamento, abbiamo estradato verso gli Stati Uniti numerosi criminali, fra cui un noto *hacker* russo, un ufficiale della FIFA che era accusato di corruzione, un narcotrafficante di notevole peso che faceva parte del *Gulf Cartel*. Infatti, solamente nel 2018, l'Interpol ha organizzato ed effettuato ben tre arresti provvisori su nostra richiesta.

Inoltre, sempre dal 2014, abbiamo estradato, ad esempio, esponenti della 'ndrangheta dagli Stati Uniti all'Italia ed è in corso un procedimento di estradizione nei confronti di un altro importante esponente della mafia siciliana su richiesta della Procura di Palermo. Perciò è chiaro che il nostro Trattato è

---

<sup>1</sup> Magistrato di collegamento del Dipartimento di Giustizia degli Stati Uniti presso l'Ambasciata degli Stati Uniti d'America a Roma.

davvero un documento vivente il cui impatto dipende dall'impegno dei colleghi che lo applicano giorno dopo giorno.

Per questo motivo, vorrei ribadire il nostro apprezzamento più sincero per il fondamentale lavoro di Rocco Palamara svolto negli anni ottanta e di quello dei miei colleghi di oggi, del Ministero della giustizia e del Ministero dell'interno, con particolare riferimento all'Interpol e all'Ufficio di Cooperazione Internazionale (Ufficio II) del citato Dicastero della giustizia, che hanno sempre assicurato, e continuano ad assicurare, la cooperazione fra i nostri paesi da ben trent'anni.



Francobollo celebrativo dei Corpi di Polizia.  
Emissione del 10 maggio 1986



Q I saggi



# GLI AFFARI INTERNAZIONALI NELL'ESPERIENZA DEL MINISTERO DELL'INTERNO

SABINA MADARO<sup>1</sup> E MARIA LUISA BATTAGLIA<sup>2</sup>

---

## Introduzione

Parlare di “affari internazionali” al Ministero dell'interno può sembrare, *prima facie*, un concetto lontano dalle tradizionali azioni strategiche del Viminale.

Come vedremo, invece, il riconoscimento della proiezione internazionale delle competenze del Ministero dell'interno, con l'istituzione di un'apposita struttura organizzativa, ha rappresentato, storicamente, una lungimirante sfida e costituisce, oggi, una necessità.

Con l'obiettivo di dare il senso della portata di tale intuizione, si tenterà di tratteggiare, sinteticamente, il ruolo riconosciuto alla dimensione sovranazionale delle competenze del Ministero dell'interno dal punto di vista organizzativo e dell'attività.

L'attenzione sarà precipuamente rivolta all'attività di quella struttura di cerniera tra vertice politico e Amministrazione costituita dall'Ufficio Affari Internazionali del Gabinetto del Ministro dell'interno.

Esso si pone, invero, quale snodo centrale delle relazioni intercorrenti con le omologhe strutture dipartimentali interne al Dicastero e quale ufficio di supporto al Ministro per l'elaborazione, in termini politici, della posizione italiana sulle materie di competenza, da far valere sul piano sovranazionale, in stretto raccordo con la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero degli affari esteri.

Nell'accingersi a tale ricostruzione, si farà ricorso tanto a fonti scritte, quanto a fonti orali<sup>3</sup>, nella convinzione che soltanto dalla combinazione di documenti e testimonianze può emergere un quadro, al contempo accurato e vivido, di ciò che rappresentano gli affari internazionali nell'esperienza del Ministero dell'interno.

Nell'offrire una prospettiva diacronica che dia conto dell'evoluzione nel tempo della struttura organizzativa e dell'attività, si proverà altresì, da ultimo, a sporgere lo sguardo al di là dell'orizzonte italiano, per vedere come, nell'esperienza francese, tedesca e spagnola, tale dimensione “affari internazionali” sia vissuta negli omologhi Ministeri dell'interno.

---

<sup>1</sup> Viceprefetto – Capo ufficio di staff dell'Ufficio Affari Internazionali del Gabinetto del Ministro dell'interno.

<sup>2</sup> Viceprefetto aggiunto – Dirigente in posizione di staff dell'Ufficio Affari Internazionali del Gabinetto del Ministro dell'interno.

<sup>3</sup> Uno speciale ringraziamento viene espresso, a tal riguardo, al Prefetto Carlo Mosca e al Prefetto Emilia Mazzuca, per l'aiuto prestato ai fini della ricostruzione del contesto nel quale è nato e si è sviluppato l'Ufficio Affari Internazionali del Gabinetto del Ministro dell'interno.

## **Gli affari internazionali nell'esperienza del Ministero dell'interno: dalla cooperazione di polizia allo sviluppo del dialogo mediterraneo**

Il Dicastero dell'interno ha avviato, sin dall'inizio degli anni ottanta, un'intensa attività internazionale, partecipando ai più importanti Fori di cooperazione e curando una fitta rete di relazioni con i principali Paesi europei ed extraeuropei.

Lo sviluppo, nel tempo, del ruolo internazionale del Ministero dell'interno è, invero, da porre in relazione alla dimensione sovranazionale di molteplici fenomeni, primi tra tutti il terrorismo, la criminalità, l'immigrazione.

In particolare, tale attività è stata inizialmente diretta, nel quadro di una cooperazione di polizia, al rafforzamento e alla razionalizzazione della collaborazione in materia di traffico di stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione e repressione del terrorismo e della criminalità organizzata, in ragione della spiccata dimensione transnazionale di tali fenomeni e della conseguente necessità di approntare strategie di contrasto adeguate.

In quest'ottica, i primi contatti "internazionali" del Viminale si sono concentrati, come era naturale, sullo scambio di informazioni tra Forze di Polizia. Un dato è significativo: dal 1984 al 31 dicembre 1993, il Ministero dell'interno ha concluso 36 Accordi bilaterali e 12 Accordi tecnici per la realizzazione di collegamenti informativi, questi ultimi finalizzati allo scambio, in tempo reale, proprio delle notizie concernenti il traffico di droga.

La stessa necessità di contrastare efficacemente i fenomeni del terrorismo e della criminalità organizzata ha condotto le nostre Forze di Polizia al confronto con altri sistemi giuridici, con diversi approcci investigativi e con vari metodi di analisi e raccolta dati. Tutto ciò ha innescato inevitabilmente dei meccanismi nuovi di prevenzione e contrasto basati soprattutto su modelli di collaborazione internazionale.

Negli anni novanta, poi, un ulteriore impulso all'attività sovranazionale è scaturito dall'attuazione del Trattato di Maastricht sull'Unione Europea, che ha profondamente inciso sulla cooperazione internazionale. Con la nascita del cosiddetto "Terzo pilastro" dell'UE e l'obiettivo di uno spazio europeo di libertà, di sicurezza e di giustizia, il trattato di Maastricht ha segnato una nuova tappa nel processo volto a creare «un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa», incidendo profondamente anche sui rapporti tra Stati ed elevando il profilo di cooperazione a livello strategico.

Di primo piano, in tale contesto, il ruolo del Ministro dell'interno, insieme a quello della giustizia, quale responsabile del settore "Giustizia e Affari Interni" (G.A.I.), che ha assunto progressivamente una rilevanza cruciale, in termini qualitativi e quantitativi, nell'ambito dei lavori a livello UE.

In questo quadro si sono anche innestate dinamiche emergenziali. Tra queste, una ad esempio. Era il 7 marzo del 1991 quando l'Italia ha scoperto di essere una terra promessa per migliaia di albanesi. Quel giorno sono arrivati nel porto di Brindisi, a

bordo di navi mercantili e di imbarcazioni di ogni tipo, ventisettemila migranti. Un esodo biblico, è stato definito, che inevitabilmente ha inserito nel panorama delle politiche degli affari interni la gestione delle grandi emergenze internazionali.

Lo sviluppo naturale dei rapporti internazionali in settori nevralgici quali la sicurezza e la migrazione, parallelamente alla strutturazione di tali materie all'interno dell'Unione Europea, richiedeva un consolidamento di strategie. Da qui l'intensificarsi di contatti a livello politico di Ministri dell'interno, a livello bilaterale e multilaterale, per condividere problemi ed esperienze, individuare posizioni comuni, porre in essere azioni congiunte.

L'attività internazionale, svolta sotto il profilo tecnico dalle articolazioni del Ministero dell'interno con unità organizzative specializzate, ha richiesto, però, un ufficio di raccordo, che svolgesse una funzione di diretto supporto al Ministro, assicurando la partecipazione all'elaborazione delle agende internazionali e ai negoziati sui diversi tavoli, la preparazione degli incontri di livello ministeriale e la cura dei relativi seguiti sul piano interno.

Tale Ufficio, come vedremo nel prossimo paragrafo, è stato costituito, in seno al Gabinetto del Ministro dell'interno, nel 1993.

Nel corso degli anni l'attività internazionale del Ministero dell'interno si è progressivamente arricchita con l'intensificazione di visite, incontri, sottoscrizione di accordi, partecipazione a riunioni, presidenze di Vertici e Consessi.

I temi dell'immigrazione e della sicurezza, impostisi sempre più nell'agenda internazionale, hanno richiesto un continuo e attento impegno sul fronte strategico, in collaborazione con gli altri Stati.

In quest'ottica, si è andata delineando, nel corso degli anni, una prospettiva di dialogo quanto più ampio e strutturato al fine di garantire la stabilizzazione delle aree geografiche di crisi, la gestione più efficace del fenomeno dell'immigrazione irregolare e la sicurezza dei cittadini.

Un dialogo che – specialmente in ragione della posizione geografica italiana – ha richiesto una particolare cura delle relazioni con i Paesi di provenienza e transito dei flussi migratori irregolari, con i quali sono state avviate mirate attività di collaborazione.

In questo quadro si collocano i rapporti intrattenuti con l'Albania e la Slovenia (in relazione alla pressione alle frontiere del nord-est e dell'Adriatico) e, per quanto concerne le rotte mediterranee, quelli intrattenuti con Tunisia, Marocco, Turchia, Cipro, Libia, Egitto.

A livello europeo, poi, l'azione del Ministero è stata, parallelamente, diretta a promuovere il principio che il contrasto all'immigrazione irregolare dovesse essere affrontata con strumenti e risorse comunitarie, non potendo l'onere della gestione delle frontiere esterne ricadere esclusivamente sui Paesi di confine dell'Unione Europea.

Intensa l'attività richiesta negli anni, sul piano sovranazionale, in relazione alla Presidenza italiana del Consiglio dell'UE e alla rilevanza, nei tavoli di discussione,



dei temi dell'immigrazione, dell'asilo, della cooperazione di polizia e della lotta al terrorismo. A tal proposito, si rammenta, peraltro, come già durante il semestre di Presidenza italiano nel 2003 sia stato proposto il tema del dialogo interreligioso e interculturale, che ha poi assunto un ruolo vieppiù centrale nelle strategie di integrazione degli immigrati e di contrasto del terrorismo.

A quest'ultimo proposito, in particolare, le relazioni con gli Stati Uniti, già intense sul piano della lotta alla criminalità organizzata, sono state ulteriormente rafforzate a seguito degli attentati terroristici dell'11 settembre 2001 e il tema del contrasto al terrorismo internazionale ha catalizzato l'attenzione e richiesto una rimodulazione della strategia di risposta, con un rafforzamento della collaborazione a tutti i livelli (bilaterale, UE, multilaterale). In tale contesto, rileva, in particolare, l'attività di cooperazione internazionale con i Paesi dell'area mediorientale e del Golfo.

Intense, altresì, le relazioni curate, nel corso degli anni, con i Paesi balcanici, per la rilevanza dell'area ai fini dei traffici illeciti della criminalità organizzata e la conseguente necessità di rafforzamento della cooperazione di polizia.

La collaborazione sul piano internazionale, peraltro, nel corso del tempo, ha riguardato anche l'amministrazione civile e la protezione civile, con il fiorire di iniziative di scambio e formazione sul piano della esperienza acquisita in materia elettorale o in quella del soccorso pubblico.

Da un punto di vista "geografico" il posizionamento del Viminale nei rapporti bilaterali intrattenuti sin dall'inizio in maniera più strutturata consente di confermare, da un lato, il suo consolidamento nell'area mediterranea (Tunisia, Algeria, Libia) e dall'altro di evidenziare, in particolare, lo sviluppo delle relazioni transatlantiche. I rapporti Italia-USA, infatti, oltre a vantare una collaborazione di polizia tra le più mature nel panorama internazionale, registrano anche gli accordi bilaterali tra i più datati.

La geografia dei rapporti si può spiegare anche agganciando le tematiche alle relazioni internazionali. Se i contatti con gli Stati Uniti hanno esordito con lo scambio di informazioni tra Forze di Polizia in tema di traffico di stupefacenti e criminalità organizzata, la centralità del Mediterraneo e dei Paesi strategici per l'Italia (*in primis* Libia e Tunisia) ha occupato la scena negli ultimi anni per i fenomeni migratori e del terrorismo internazionale.

Nel 2011, la grave instabilità politica che ha pervaso il nord Africa e la situazione migratoria che ne è derivata hanno, infatti, occupato un posto di primo piano nel dibattito internazionale che ha visto l'Italia, in qualità di Paese maggiormente esposto agli effetti della crisi, rendersi promotrice di una vasta e costante attività di sensibilizzazione ed impulso, sollecitando il coinvolgimento degli altri Paesi geograficamente interessati e degli stessi Paesi terzi.

È in questo contesto di fondo che vanno inquadrare alcune delle principali iniziative internazionali più recenti portate avanti dal Ministero dell'interno per far fronte alle sfide imposte dalla pressione migratoria ma anche ai rischi connessi alla sicurezza.

Il massiccio afflusso di migranti che hanno attraversato negli ultimi anni il

Mediterraneo va letto come un fenomeno oramai strutturale. È evidente che ogni più virtuoso sforzo per gestire i flussi migratori può essere, di fatto, vanificato dai conflitti regionali o dalla scomparsa di entità statali chiaramente riconoscibili ed in grado di esercitare un effettivo controllo del territorio.

La stabilizzazione di alcune aree del continente è, quindi, una priorità assoluta che ha richiesto e continua a richiedere un'azione internazionale coerente e organica, nel cui contesto si deve inquadrare anche una decisa presenza dell'Europa.

È chiaro, inoltre, che la strada per affrontare le dinamiche migratorie richiede l'utilizzo di una serie di strumenti di diverso livello in termini di prevenzione delle partenze e contrasto alle reti criminali dedite al traffico di migranti, ma anche sul piano dello sviluppo delle condizioni di vita dei Paesi africani. Anche in questo settore, si tratta di azioni che possono produrre risultati positivi solo se vi è una stretta collaborazione con i Paesi di origine e transito dei flussi.

In quest'ottica, è stato fondamentale per l'Italia portare al centro dell'agenda europea l'esigenza di una forte strategia mediterranea condivisa con i *partner* nordafricani.

È proprio con questa rafforzata consapevolezza che l'Italia ed in particolare il Ministero dell'interno ha lavorato per strutturare e consolidare *partnership* virtuose con i principali attori coinvolti nella gestione dei flussi migratori.

Nel mese di marzo 2017, con la conferenza di Roma, è stato lanciato un foro politico, denominato “*contact group*”, in grado di coinvolgere i Ministri dell'interno europei ed africani maggiormente interessati ai flussi migratori mediterranei, primi tra tutti Libia e Tunisia. Il successo di questa iniziativa è stato testimoniato, oltretutto, dalla sostanziale convergenza d'intenti, anche dal fatto che la seconda Conferenza si sia svolta in Africa, a Tunisi, e che, a distanza di pochi mesi, i Ministri dell'interno siano tornati nuovamente a riunirsi a Berna, lo scorso 13 novembre.

Con Libia, Ciad, Mali e Niger, è stata inoltre attivata una “cabina di regia” che, dopo una prima riunione ministeriale della scorsa estate, è proseguita a livello tecnico, con l'obiettivo di sviluppare modalità di collaborazione operativa sul terreno del contrasto dell'immigrazione illegale, del traffico di migranti e dei reati connessi, con particolare riferimento al controllo delle frontiere.

In tale prospettiva, il Ministero dell'interno ha anche garantito un costante sostegno, in termini di formazione e mezzi, alle Autorità libiche. Esso dovrà necessariamente proseguire con maggiore intensità nei prossimi anni, anche attraverso l'implementazione di una specifica progettualità italiana, recentemente ammessa a finanziamento da parte dell'Unione europea, nell'ambito del cosiddetto “*Trust Fund Africa*”.

Il successo di questa complessiva strategia di contenimento dei flussi ha richiesto e continuerà a richiedere anche un forte impegno del Ministero dell'interno per un maggiore coinvolgimento delle Agenzie delle Nazioni Unite (OIM e UNHCR) nella fase successiva all'intercettazione dei migranti, onde garantire il rispetto dei diritti umani e condizioni di accoglienza in linea con gli *standard* internazionali.

Altrettanto importante, per affrontare il fenomeno migratorio alla radice e prevenire efficacemente la criminalità organizzata transnazionale che lucra sugli esseri umani e sui loro bisogni, è agire sul fronte dello sviluppo di un'economia alternativa e di un contesto politico e sociale rispettoso dei diritti umani. Si tratta, a questo proposito, di offrire un supporto ai Paesi africani che hanno, *in primis*, la responsabilità di migliorare le condizioni di vita della popolazione e di assicurare uno sviluppo sostenibile a quei contesti.

Il dialogo con i Paesi africani è fondamentale anche dal punto di vista di un complessivo rafforzamento della sicurezza globale. Al netto di quanto già osservato sulla collaborazione per stroncare il traffico di esseri umani, le direttrici Africa-Europa sono il crocevia anche di ulteriori traffici illegali che è necessario contrastare. Si tratta, spesso, di attività illecite collegate tra loro in una rete che può alimentare circuiti pericolosi come quelli terroristici o ancora delle varie milizie che si contendono alcuni territori africani. Il tema della sicurezza è, quindi, una questione cruciale non solo dalla nostra ottica "eurocentrica", ma anche nel più ampio quadro degli interessi africani. La stabilità del continente rimarrà, infatti, una meta lontana se non si bloccheranno quegli elementi di instabilità interna alimentati dai circuiti criminali, a loro volta connessi a diverse fazioni politiche in lotta armata tra loro.

Le sconfitte militari di *Islamic State*, poi, aprono la via ad infiltrazioni nei Paesi africani di estremisti addestrati e disposti a tutto, le cui azioni potrebbero, non solo provocare nuove vittime, ma anche alimentare crisi regionali già in atto, come in Libia, o minare la stabilità di Stati più strutturati, come la Tunisia. È chiaro, quindi, come il terreno per la cooperazione nel contrasto al terrorismo sia oggi più che mai fertile, soprattutto con quegli Stati africani che percepiscono chiaramente questa minaccia alla propria stabilità. Il "percorso" dei *foreign fighter* deve, quindi, interessarci non solo, come è ovvio che sia, in relazione alla loro potenziale minaccia per i nostri Paesi, ma anche per quanto riguarda la loro attività extra europea.

Questi semplici elementi di analisi ci permettono di comprendere come le strategie internazionali del Ministero dell'interno italiano siano oramai ad ampio raggio, abbracciando *dossier* molto complessi e sensibili.

È, indubbiamente, una partita non semplice, che deve essere giocata a vari livelli e richiede da parte nostra una chiara comprensione del fatto che l'attività internazionale non può circoscriversi ad iniziative squisitamente di polizia o di risposta ad episodi emergenziali, ma richiede una più ampia strategia politica ed operativa.

### **Gli affari internazionali nell'esperienza del Ministero dell'interno: i documenti e le testimonianze**

All'espansione dell'attività internazionale del Ministero dell'interno si è accompagnata la modifica delle proprie strutture organizzative. Come già accennato, negli anni novanta è emersa la necessità di creare una unità di lavoro in grado di

fare sintesi ed orientare le iniziative ed attività politiche del Viminale nella loro dimensione sovranazionale.

In questo senso, al fine di illustrare l'*iter* che ha condotto la struttura organizzativa del Gabinetto a rispondere in modo adeguato alla crescente proiezione sovranazionale delle materie di competenza del Ministero dell'interno, è necessario prendere le mosse dal patrimonio documentale custodito presso l'Archivio generale del Gabinetto del Ministero dell'interno e, con la testimonianza di coloro che hanno vissuto la genesi e lo sviluppo dell'Ufficio Affari Internazionali, ricostruire il contesto.

Così, dalla consultazione degli atti del Ministero dell'interno degli anni sessanta sull'ordinamento degli Uffici di Gabinetto, si evince come all'Ufficio IV (*Relazioni internazionali – Cerimonie – Onorificenze*) fosse assegnata anche la cura dei “*rapporti con i Ministeri degli Affari Esteri e della Difesa e con gli Enti internazionali permanenti (ONU – MEC – OECE – NATO, ecc.)*”<sup>4</sup>, mentre, negli anni settanta, le “*relazioni internazionali*” siano state incluse, dapprima, tra le materie assegnate all'Ufficio II (*Affari attinenti alla Sicurezza pubblica e alla Protezione civile*)<sup>5</sup> e, successivamente, agli Uffici I, II e III, come “*Affari internazionali attinenti alle materie anzi segnalate*”<sup>6</sup>.

Sul finire degli anni ottanta<sup>7</sup>, se all'Ufficio I è attribuito, tra l'altro, il “*coordinamento con l'Ufficio Centrale per gli Affari Legislativi e le Relazioni Internazionali*”, è nell'ambito della Segreteria speciale che trovano spazio, *ex plurimis*, “*problematiche connesse con il terrorismo interno e internazionale e la criminalità organizzata*”, “*affari concernenti la gestione di crisi di carattere nazionale ed internazionale (per la parte di competenza del Ministero dell'Interno)*”.

Dalla lettura del decreto del Ministro dell'interno in data 1° aprile 1991 emerge, poi, come, in assenza di apposito Ufficio del Gabinetto preposto alla trattazione degli affari internazionali, i “*profili internazionali delle materie trattate*” siano stati nuovamente assegnati a ciascuno dei quattro Uffici del Gabinetto.

Si è assistito, quindi, in una prima fase, ad una frammentazione della dimensione sovranazionale delle competenze del Ministero dell'interno, che, tuttavia, non sarebbe resistita a lungo, in ragione del mutato contesto geopolitico e, segnatamente, del rafforzamento del disegno europeo e della correlata necessità di un ufficio specializzato che fungesse da supporto al vertice politico per i crescenti impegni su molteplici *dossier* afferenti materie di competenza del Ministero dell'interno.

Si deve, in particolare, al Prefetto Carlo Mosca l'intuizione e la prefigurazione di un Ufficio specializzato, nell'ambito del Gabinetto del Ministro, volto alla cura,

<sup>4</sup> Cfr. ordinanze di servizio del 15 novembre 1963 e dell'1 dicembre 1964. Nel provvedimento del Ministro dell'interno dell'11 maggio 1962 sugli Uffici di Gabinetto, si trattava dell'Ufficio V (*Onorificenze. Cerimoniale. Relazioni Internazionali*), mentre all'Ufficio II erano attribuiti i “*Rapporti con la Presidenza del Consiglio dei Ministri e con i Ministeri*” e all'Ufficio III “*Affari generali. Rapporti con le Direzioni Generali del Ministero*”.

<sup>5</sup> Cfr. ordinanza di servizio del 12 dicembre 1973.

<sup>6</sup> Cfr. ordinanza di servizio del 31 ottobre 1978.

<sup>7</sup> Cfr. ordinanza di servizio del 10 maggio 1988.

in maniera organica e in un'ottica politica, della dimensione sovranazionale degli affari di competenza del Ministero dell'interno.

Tale Ufficio, lungi dal porsi in contrasto con le competenze del Ministero degli affari esteri o con il lavoro svolto dalle articolazioni degli odierni Dipartimenti, avrebbe dovuto colmare quella che, alla luce dell'intensificazione degli impegni a livello europeo e dei rapporti di collaborazione in ambito bilaterale e multilaterale, sarebbe altrimenti divenuta una lacuna foriera di inefficace azione laddove venivano in gioco beni giuridici di assoluto rilievo quali quelli la cui tutela e promozione è affidata al Ministero dell'interno.

Il moltiplicarsi delle sfide alle moderne democrazie (criminalità organizzata, terrorismo, migrazione) e la loro natura transnazionale/globale hanno, infatti, richiesto – come già evidenziato – una risposta adeguata, tanto sul piano organizzativo, quanto su quello dell'attività. L'istituzione di molteplici Consessi sovranazionali e il rafforzamento progressivo delle relazioni tra diversi Paesi ha posto vieppiù in luce l'esigenza di esprimere, in linea con la strategia di Governo e in raccordo con il Ministero degli affari esteri, una posizione ministeriale chiara e unitaria sui vari *dossier*. Ciò presuppone un efficace raccordo con le articolazioni dipartimentali e una trasposizione, in chiave "politica", di analisi, valutazioni e proposte di tipo "tecnico", portando ad unità le varie "anime" del Ministero dell'interno.

La nascita dell'Ufficio Affari Internazionali del Gabinetto, in questo contesto, si fa risalire, dunque, a due provvedimenti che, riconducibili ad un'unica idea, si sono susseguiti nel giro di pochi mesi per portare a perfezionamento il processo.

Così, dapprima, con decreto del Ministro dell'interno in data 3 novembre 1992 è stato costituito, mediante un'ideale operazione di scorporo dalla Segreteria Speciale, l'Ufficio V del Gabinetto del Ministro. È interessante notare, a tal proposito, come nella motivazione si faccia riferimento alle *"specifiche esigenze connesse alla gestione delle emergenze e all'impiego delle unità di intervento, nonché delle questioni relative a particolari problematiche di natura riservata attinenti ai compiti istituzionali del Dicastero, anche alla luce delle esperienze maturate in occasione degli eventi di crisi verificatisi all'epoca della Guerra del Golfo, dell'esodo degli "Albanesi", e di alcuni episodi di dirottamento aereo"*. Competenze del neo-costituito Ufficio V, sulla base di tale decreto, erano *"gestione della pianificazione, anche per interventi speciali, e rapporti con le unità di intervento – Difesa civile e rapporti con il Centro Decisionale Nazionale (C.D.N.) – valutazioni di problematiche di particolare rilievo e studio di fermenti sociali ed eversivi allo stato latente e relative acquisizioni fonti informative – problemi aventi carattere di riservatezza – gestione delle emergenze e sala crisi – gestione del servizio del funzionario di turno e dell'Ufficio telex del Gabinetto"*.

A distanza di pochi mesi, poi, con decreto del Ministro dell'interno in data 27 gennaio 1993, nel richiamare i precedenti due decreti del 1991 e del 1992 appena menzionati, si ridetermina l'ordinamento degli Uffici di Gabinetto e, per quanto qui rileva, all'Ufficio V è assegnata l'*"attività preordinata all'adozione di accordi,*

*trattati e convenzioni internazionali – gestione delle relazioni internazionali aventi riflessi sul terrorismo, criminalità organizzata, droga ed immigrazione. Gestione del servizio del funzionario di turno e dell’ufficio telex.”.*

A tal fine, secondo il progetto organizzativo dell’Ufficio, esso doveva essere articolato, al proprio interno, in un “Settore Affari Generali e Coordinamento”, un “Settore Accordi Bilaterali” e un “Settore Cooperazione Multilaterale”.

Dagli atti concernenti lo “schema delle materie oggetto delle relazioni internazionali”, emerge come l’attività dell’Ufficio sia stata articolata in quattro assi: il primo, concernente gli “accordi bilaterali di cooperazione in materia di lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata e al traffico di stupefacenti” (a sua volta suddiviso per aree geografiche: area occidentale, area afro-mediorientale, area orientale); il secondo, relativo ai “sodalizi multilaterali” (tra i quali, il c.d. “Gruppo TREVI”, la “Comunità economica europea”, il c.d. “Club dei Cinque”, la c.d. “Rotta balcanica”, il “Vertice dei sette Paesi maggiormente industrializzati”, la NATO); il terzo, attinente a “Collaborazione con le Forze di Polizia di Paesi esteri”; il quarto, riguardante la “Collaborazione con Paesi esteri nelle altre materie di competenza istituzionale di questo Ministero” (quali accordi di cooperazione in materia di protezione civile, amministrazione civile, elettorale, ecc.).

In questo quadro è rilevante porre in luce, inoltre, come sia stata rivolta attenzione alla formazione del personale dell’Ufficio V – Affari Internazionali del Gabinetto, prevedendo, con lungimiranza e pragmatismo, una preparazione/aggiornamento professionale dei funzionari sul fronte contenutistico e su quello linguistico.

Come emerge dal volume di compendio dell’attività svolta nell’anno 1993 dall’Ufficio V – Affari Internazionali del Gabinetto<sup>8</sup>, a fronte dello sviluppo dell’attività internazionale del Ministero dell’interno in un’ottica di rafforzamento progressivo della cooperazione in materia di prevenzione e repressione del terrorismo, della criminalità organizzata e del traffico di stupefacenti e sostanze psicotrope nonchè in relazione all’evoluzione dell’Unione Europea, *“all’inizio del 1993 è stato deciso di istituire, nell’ambito del Gabinetto del Ministro, un Ufficio per la trattazione unitaria di tutta la materia internazionale. Si è voluta, peraltro, soddisfare l’esigenza, più volte manifestata dal Ministero degli Affari Esteri, dalle nostre Rappresentanze all’estero e presso gli Organismi Comunitari, nonché dalle Ambasciate di Paesi stranieri in Italia, di disporre di una unica struttura di riferimento per le delicate e complesse problematiche”.*

L’attività dell’Ufficio Affari Internazionali del Gabinetto si è vieppiù intensificata nel corso degli anni e, in relazione alla dimensione assunta dagli impegni UE del Ministro dell’interno nonchè alla specificità e complessità della branca UE, l’articolazione interna è stata rimodulata su tre assi, il settore bilaterale, il settore UE e il settore multilaterale.

Parallelamente, in ragione della sempre più intensa proiezione internazionale

<sup>8</sup> Cfr. Ministero dell’interno, Gabinetto del Ministro, *Ufficio V Affari Internazionali – Attività svolta nell’anno 1993*, Roma, maggio 1994, in particolare pp. 3-4.

dell'attività dei vari Dicasteri, si è assistito al distacco e all'inserimento, anche nell'ambito del Ministero dell'interno, di un funzionario della carriera diplomatica, in qualità di Consigliere diplomatico.

### **Gli affari internazionali nell'esperienza del Ministero dell'interno: spunti comparatistici**

Appare interessante, giunti a questo punto, spingere lo sguardo oltre il confine nazionale e chiedersi come si siano strutturati all'estero altri Ministeri dell'interno nella gestione degli affari internazionali.

Al riguardo è possibile individuare, essenzialmente, due diversi modelli, dei quali uno più snello e flessibile, l'altro più strutturato.

In particolare, si fa riferimento, nel primo caso, ad una sorta di struttura di missione, quale quella esistente in Francia, presso il Gabinetto del Ministro, e facente capo al Consigliere diplomatico del Ministro. Il Consigliere diplomatico, un alto funzionario proveniente dal Ministero degli affari esteri, di nomina politica, è affiancato da personale con contratto a termine, che si occupa della preparazione degli eventi internazionali ai quali partecipa il Ministro.

Diverso, invece, il modello cui appare essersi ispirata la Spagna, che ha puntato su una struttura solida, conferendo ad una vera e propria Direzione Generale tutta la materia internazionale. La particolarità risiede nel fatto che, pur essendo incardinata nell'ambito del Ministero dell'interno, la classe dirigenziale ad essa preposta proviene dalla carriera diplomatica.

Degno di nota, poi, il caso della Germania, che è passata dall'istituzione presso il Gabinetto del Ministro, negli anni 2003-2005, di un Ufficio del Consigliere internazionale, delegato dal Ministero degli affari esteri, alla costituzione, tra il 2007 e il 2010, in seno al *Bundesministerium des Innern (B.M.I.)*, di un Dipartimento internazionale (*Abteilung E – EU und internationale Angelegenheiten*), articolato in cinque Sezioni (*Referat*), delle quali due ubicate presso la Rappresentanza permanente a Bruxelles e tre aventi sede a Berlino. Tale assetto, peraltro, è attualmente in fase di revisione.

### **Conclusioni**

Nell'attuale scenario geopolitico il Ministero dell'interno, in virtù delle proprie competenze sulle materie al centro delle agende internazionali, ha assunto, oggi più che mai, una centralità strategica.

Epocali, globali e strutturali: sono queste le caratteristiche degli impegni sul fronte della pressione migratoria, del terrorismo e dell'estremismo violento, del rapporto sicurezza-democrazia, del dialogo interreligioso, che si riallacciano alle materie di stretta competenza del Dicastero dell'interno.

Il Ministero dell'interno, nel tempo, è cresciuto in questa logica, rafforzando la propria preparazione e azione sul fronte esterno, oltre che su quello nazionale, con un cambiamento anche “nella pelle” e nel proprio DNA.

Non sorprende più, dunque, l'inclusione, nella strategia ministeriale in materia migratoria o di sicurezza, di una dimensione esterna a fianco di quella interna.

La politica del Ministero dell'interno si gioca oramai su una visione di insieme che richiede una struttura organizzativa coesa e agile, capace di coniugare efficacemente conoscenza tecnica specialistica e sensibilità politica, al fine di supportare al meglio il vertice politico nella definizione, in raccordo con il Ministero degli affari esteri e la Presidenza del Consiglio, della posizione italiana nel complesso quadro geopolitico mondiale.

Lo sforzo dell'Amministrazione, in tale contesto, deve essere quello di garantire al vertice politico, mediante il quotidiano impegno in termini di professionalità, responsabilità e compattezza, un solido e costante punto di riferimento per fronteggiare i continui mutamenti di scenario nei quali si deve agire a beneficio ultimo dei cittadini.



# LA COOPERAZIONE GIUDIZIARIA TRA ITALIA E STATI UNITI D'AMERICA. ESTRADIZIONI E ASSISTENZA IN MATERIA PENALE

STEFANO OPILIO<sup>1</sup>

---

Già negli anni '80, prima ancora che la globalizzazione dei mercati e le nuove tecnologie di comunicazione e di gestione dell'informazione consentissero un incremento delle possibilità operative della criminalità organizzata, l'estensione territoriale assunta da fenomeni criminali quali il terrorismo, la criminalità mafiosa, il traffico di migranti, lo sfruttamento di donne e di minori, il traffico illecito di stupefacenti e di armi, il riciclaggio di capitali, induceva gli osservatori più attenti e gli operatori sul campo a rilevare che la criminalità organizzata aveva ormai assunto dimensioni che esorbitavano lo spazio territoriale dei singoli Stati per divenire un ampio fenomeno transnazionale.

La ramificazione della criminalità organizzata, dalla mafia alla 'ndrangheta, dai *narcos* colombiani a quelli messicani, determinava la commissione di attività illecite che oltrepassavano i confini nazionali e violavano le leggi penali di giurisdizioni diverse.

Ad un forte elemento organizzativo interno le associazioni criminali italiane, mafia e 'ndrangheta *in primis*, univano la capacità di diffondersi in tutti i continenti, ed anche, e soprattutto, in Canada e Stati Uniti, ove i primi boss emigrati avevano già da decenni accumulato fortune, oltre che potere, grazie al gioco d'azzardo ed al contrabbando.

Attraverso i rapporti con i cartelli colombiani e altri cartelli della droga del Centro e Sud America, le mafie iniziavano a realizzare un significativo salto di qualità, grazie all'enorme giro d'affari ed alle inesauribili liquidità finanziarie che il traffico internazionale di eroina prima e cocaina poi generava incessantemente.

Capacità e flessibilità organizzativa, alleanze criminali e ramificazioni territoriali consentivano alla criminalità organizzata di utilizzare le liquidità finanziarie per acquistare complessi turistici, aprire e chiudere ristoranti, locali ed esercizi commerciali, spartirsi zone di influenza, tessere rapporti collusivi con l'imprenditoria e la politica in zone esterne al territorio d'origine.

Trattandosi di reati compiuti in Stati diversi, ciascuno dei quali interessato da una sola delle fasi di attuazione, a mancare era spesso una visione d'insieme del fenomeno criminale, che consentisse di comprendere il carattere composito ed

---

<sup>1</sup> Magistrato, Direttore dell'Ufficio Cooperazione Giudiziaria Internazionale presso la Direzione generale della giustizia penale del Ministero della giustizia.

articolato dell'organizzazione, di svelarne la pericolosità, e, dunque, di contrastarne efficacemente l'azione.

Nei rapporti con gli Stati Uniti, da sempre caratterizzati da un forte spirito di collaborazione nel contrasto alla criminalità ed in generale nel campo della assistenza giudiziaria penale, la dimensione transnazionale delle mafie e la necessità non più rinviabile di superare la "cortesia internazionale" (ovvero il desueto Trattato bilaterale di estradizione concluso a Roma il 18 gennaio 1973 e ratificato con L. 9 ottobre 1974, n. 632) quali basi della cooperazione, si affacciano in maniera dirompente tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80.

Le indagini dell'FBI sui traffici internazionali di eroina e cocaina tra la Sicilia e gli Stati Uniti (note come "Pizza Connection", perché i boss si incontravano in pizzerie e ristoranti italiani per le negoziazioni), ormai pienamente controllati dalle organizzazioni criminali italiane, l'inarrestabile diffusione del riciclaggio di denaro proveniente dai traffici illeciti, la crescente consapevolezza della penetrazione nel tessuto sociale ed economico nordamericano della criminalità organizzata, la necessità di eseguire accertamenti bancari per colpire i patrimoni mafiosi, svelano in tutta la loro evidenza un dato di drammatica attualità.

Le organizzazioni criminali italiane radicate negli Stati Uniti, come fini conoscitori del diritto internazionale penale, si insediano laddove più redditizi si presentano gli investimenti e laddove minore appare il pericolo di individuazione dei propri affiliati, e minori i rischi di indagini, incriminazioni e carcerazioni. In breve, sfruttano le falle della rete di cooperazione e le differenze, a livello legislativo e giudiziario, tra gli ordinamenti italiani e statunitensi.

Mentre la cooperazione giudiziaria tra Italia e Stati Uniti, pur giovandosi degli encomiabili sforzi e dei contatti personali di Giovanni Falcone e di altri magistrati, per diversi aspetti pionieri nei rapporti di collaborazione con i colleghi statunitensi e nella comprensione delle dimensioni globali della criminalità organizzata internazionale, e pur registrando significativi successi (sequestri di eroina su entrambe le sponde dell'Atlantico, accertamenti bancari, arresti), continua a trovare fondamento, per quanto specificamente attiene all'assistenza, nella "cortesia internazionale", le organizzazioni criminali, che di certo non trovano ostacoli nella diversità delle legislazioni nazionali, operano con disinvoltura senza barriere e frontiere, movimentando persone, merci e capitali ad una velocità decuplicata rispetto alle attività di indagine della magistratura e delle forze dell'ordine.

Poiché in assenza di disciplina pattizia a trovare applicazione è la normativa interna di ciascuno Stato, agli inizi degli anni '80 la magistratura italiana impara a conoscere i principi fondamentali dell'ordinamento statunitense ed a confrontarsi con la "probable cause".

Per effettuare perquisizioni e sequestri ed accertamenti bancari (ed oggi per ottenere, anche, i contenuti degli account o i dati internet conservati dai più importanti gestori internet statunitensi, come Facebook, Gmail, Hotmail, Yahoo e Twitter), è necessario che le Autorità italiane, nella richiesta di assistenza

giudiziaria, descrivano i fatti posti a fondamento della rogatoria in modo preciso e concreto e dimostrino, evitando il ricorso ad ipotesi e ricostruzioni apodittiche ed anzi indicando gli elementi probatori già acquisiti, che sia altamente probabile che il luogo oggetto di perquisizione o le persone o cose da sottoporre a perquisizione e sequestro contengano le prove del reato che si sta perseguendo.

Allo stesso tempo, gli inquirenti italiani si impegnano a spiegare ai colleghi statunitensi le caratteristiche del reato di associazione a delinquere, non conosciuto dai paesi di *common law*, e la giurisprudenza di merito e di legittimità affronta le criticità connesse all'utilizzabilità del materiale probatorio trasmesso dalle autorità statunitensi, acquisito direttamente nel corso di attività istruttorie svolte all'estero ovvero supportato dai giuramenti e dalle asseverazioni (i cosiddetti "affidavit") degli agenti dell'FBI, posti a fondamento della formulazione degli atti d'accusa americani.

Sebbene già nel 1979 la Cassazione (sez. I, 16.10.1979) scrivesse che "*i rapporti di polizia stranieri sono utilizzabili da parte del giudice italiano nel processo di libera formazione del suo convincimento, anche se gli ordinamenti stranieri vi riconnettono, sulla base di una disciplina del processo penale diversa dalla nostra, il valore non di mezzo di prova bensì di strumento con cui l'accusa costituisce in giudizio la prova. Unici limiti per la lettura in dibattimento di tali atti, secondo il nostro codice di rito, sono l'assunzione in conformità della legge del luogo in cui sono stati formati e la non contraddittorietà con le leggi nazionali di ordine pubblico*", nei primi anni '80 si fa strada il convincimento che i rapporti di cooperazione giudiziaria penale tra Italia e Stati Uniti non possono più fondarsi sui rapporti personali e sulla cortesia internazionale. Occorrono accordi internazionali bilaterali che riescano ad ovviare alle differenze legislative ed ordinamentali esistenti e velocizzino l'azione di contrasto alla criminalità transnazionale.

Si è, nei primi anni '80, in un'epoca nella quale lontane a venire erano le varie Convenzioni O.N.U. oggi tradizionalmente applicate a regolare i rapporti tra Italia e Stati Uniti (Convenzione contro il crimine transnazionale organizzato del 15 dicembre 2000, c.d. "Palermo 2000"; Convenzione contro il traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope del 20 dicembre 1988; Convenzione contro la corruzione del 31 ottobre 2003), ed in cui, pertanto, le legislazioni nazionali, che di certo non tendono alla reciproca armonizzazione, giocano ancora un ruolo decisivo.

Al fine, dunque, di codificare le prassi di intensa collaborazione tra magistrati italiani ed americani e semplificare le procedure di cooperazione giudiziaria, Stati Uniti e Italia giungono, in data 9 novembre 1982, alla firma del primo Trattato di mutua assistenza in materia penale, poi ratificato in Italia con L. 2 maggio 1984, n. 224.

L'Accordo impegna le Parti contraenti a prestarsi reciproca assistenza "per le istruttorie e i procedimenti penali", da intendersi, come chiarito nel Memorandum di intesa sottoscritto all'atto della firma del Trattato, con riferimento a tutti i "vari stadi dell'azione penale", così superandosi le difficoltà legate alla qualificazione dell'organo richiedente (Procuratore della Repubblica, Attorney General etc.).

Quanto all'oggetto, oltre alle tradizionali forme di assistenza (dalla ricerca di persone alla notifica di documenti, dall'esecuzione di richieste di perquisizione e di sequestro all'escussione di testimoni, dal trasferimento di persone per rendere testimonianza al sequestro e confisca di beni), il Trattato consente anche qualunque altra attività compatibile con la legislazione dello Stato Richiesto (art. 1).

Opportunamente, viene esclusa la doppia incriminabilità, prevedendosi che l'assistenza venga prestata anche quando i fatti per i quali si procede non costituiscono reato nello Stato Richiesto e indipendentemente dal fatto che lo Stato Richiesto abbia giurisdizione in casi simili.

Nella prospettiva di snellire le procedure di trasmissione delle rogatorie, pur non percorrendosi ancora la strada di uno scambio diretto tra Autorità giudiziarie, che avrebbe comportato una sostanziale depoliticizzazione del sistema, mai prevista in ambito extra UE, viene tuttavia eliminata la via diplomatica, prevedendosi l'inoltro delle richieste dall'autorità centrale di ciascuna delle due Parti contraenti, ovvero il Ministero della giustizia per l'Italia e l'Attorney General per gli Stati Uniti.

Il Trattato, inoltre, non introduce alcun motivo obbligatorio di rifiuto, attesa l'attribuzione allo Stato Richiesto di una mera facoltà di non prestare assistenza qualora "a. l'esecuzione della richiesta potrebbe pregiudicare la sicurezza o altro interesse pubblico essenziale dello stato richiesto; "b. la richiesta si riferisce ad un reato di carattere esclusivamente militare o ad un fatto considerato reato politico dallo stato richiesto; o "c. la richiesta non sia conforme con le disposizioni del trattato" (art. 5).

Con riferimento alle attività di perquisizione e sequestro ed alla confisca di beni, l'Accordo, pur facendo registrare significativi passi in avanti rispetto alla cooperazione basata sulla cortesia internazionale, che impediva alle Autorità italiane di ottenere dagli Stati Uniti l'emissione di ordini di sequestro di beni e documenti, e pur disciplinando espressamente il sequestro di beni a fini di confisca e la successiva confisca (art. 18), ne riduce tuttavia l'operatività "negli stessi limiti che sarebbero previsti per istruttorie o procedimenti penali" nello Stato Richiesto, con ciò creandosi difficoltà nei procedimenti italiani concernenti l'associazione per delinquere di tipo mafioso, stante l'inesistenza di una norma corrispondente nell'ordinamento americano.

A completare il quadro degli strumenti giuridici di cooperazione penale, Italia e Stati Uniti addivengono inoltre alla stipula, il 13 ottobre 1983, a meno di un anno dalla firma dell'Accordo in materia di assistenza, di un nuovo Trattato di estradizione, ratificato in Italia con L. 26 maggio 1984, n. 225, destinato a sostituire il Trattato bilaterale concluso a Roma il 18 gennaio 1973 e ratificato con L. 9 ottobre 1974, n. 632.

L'Accordo rappresenta per diversi aspetti una evoluzione dello schema dei trattati di estradizione più risalenti nel tempo: pur ricorrendo al tradizionale principio della doppia incriminabilità, già previsto dalla Convenzione europea di estradizione, firmata a Parigi il 13 dicembre 1957, non contiene una elencazione specifica dei

*nomina delicti* per i quali è ammessa la consegna (come invece prevedeva l'art. II del Trattato del 1973), bensì un'indicazione di tipo quantitativo, fondata, cioè, sull'indicazione di un *quantum* di pena (reato punibile con una pena restrittiva della libertà personale superiore ad un anno, nel caso di estradizione c.d. processuale, pena da scontare di almeno sei mesi, nel caso di estradizione c.d. esecutiva).

Alla mancata previsione di una clausola di equipollenza sostanziale – che sancisca l'irrelevanza della diversa terminologia con la quale le leggi degli Stati contraenti qualificano il reato per il quale l'extradizione viene richiesta – Italia e Stati Uniti, anche al fine di introdurre criteri interpretativi dei reati improntati alla sostanza delle condotte e, specificamente, al fine di evitare criticità nelle procedure estradizionali relative alla criminalità di stampo mafioso, prevedono espressamente l'ammissibilità dell'extradizione in qualunque ipotesi di associazione per delinquere (per l'Italia) o di *conspiracy* (per gli Stati Uniti).

Ad ampliare l'ambito di applicazione del Trattato, inoltre, viene escluso che la cittadinanza, che da sempre funge da elemento di caratterizzazione della natura e della qualità dei rapporti di cooperazione tra le giurisdizioni dei singoli Stati, costituisca di per sé motivo di rifiuto dell'extradizione (art. IV), e parimenti non viene in alcun modo previsto che, una volta valutata ed accertata la sussistenza dei presupposti per l'extradizione, la Parte Richiesta possa sottoporre a condizione la consegna in estradizione e, di conseguenza, chiedere o pretendere assicurazioni in ordine alle modalità di esecuzione delle misure coercitive o della pena detentiva in caso di condanna.

Quanto alle domande di estradizione, che, a differenza delle previsioni contenute nell'Accordo in materia di assistenza, è previsto siano inoltrate non già mediante le Autorità centrali, bensì per via diplomatica, il Trattato ne disciplina minuziosamente la documentazione da allegare, prevedendo, tra le altre, una breve esposizione dei fatti (in luogo della produzione di copia degli atti processuali e/o delle deposizioni testimoniali, per le quali peraltro si rendeva necessario ricorrere ad un giuramento asseverato, come previsto dall'art. XI del Trattato del 1973), le norme incriminatrici e quelle relative alla prescrizione, una copia certificata conforme del titolo cautelare («del mandato di arresto o di qualsiasi altro ordine che abbia un effetto analogo»), in caso di estradizione processuale, basata su di una misura cautelare, ovvero, nel caso di una persona condannata con sentenza passata in giudicato, una copia della sentenza di condanna.

Viene inoltre dettata una disciplina relativa all'utilizzabilità nei rispettivi ordinamenti dei documenti che accompagnano la richiesta di estradizione, da considerarsi quali "mezzo di prova" a condizione che:

- 1) se si tratta di una richiesta di estradizione formulata dagli Stati Uniti, i relativi atti devono essere autenticati da un giudice, da un magistrato o da un altro funzionario degli Stati Uniti e muniti del sigillo del Segretario di Stato;
- 2) se si tratta di una richiesta proveniente dall'Italia, gli atti devono essere firmati da un giudice o da altra autorità giudiziaria italiana ed autenticati dal funzionario diplomatico o consolare, di grado più elevato, degli Stati Uniti in Italia.

Per il resto, il Trattato con gli Stati Uniti non presenta peculiarità degne di menzione rispetto ad analoghi strumenti di cooperazione internazionale, con particolare riferimento alla Convenzione europea di estradizione del 1957 (si vedano, la previsione in materia di arresto provvisorio nei casi di urgenza - art. XII -, l'applicazione del principio di specialità - art. XVI -, l'extradizione semplificata, ovvero con il consenso della persona richiesta - art. XVII).

Sebbene l'Accordo in materia di estradizione fa, senza dubbio, registrare importanti successi nella cooperazione giudiziaria tra Italia e Stati Uniti, come attestano l'extradizione di Michele Sindona in Italia nel 1984, di Rosario Spatola nel 1989 e di altri esponenti di spicco della criminalità organizzata, di prelati statunitensi accusati di pedofilia, di colletti bianchi responsabili di reati economici e finanziari, a partire dagli anni '90 diviene tuttavia chiaro ad Europa e Stati Uniti che la criminalità organizzata transnazionale sempre più si avvale delle straordinarie opportunità offerte dalla globalizzazione dei mercati e dalle nuove tecnologie di comunicazione e di gestione delle informazioni.

Il progressivo abbattimento delle frontiere ed il considerevole aumento della circolazione dei capitali, delle merci e dei servizi continuano a generare un enorme fatturato illegale, a favorire la criminalità economica e ad agevolare gli scambi di merci illegali tradizionali (armi e stupefacenti) ed il traffico di esseri umani, ed incentivano inoltre lo sfruttamento di canali prima utilizzati per il commercio di beni di varia natura (in diversi Paesi le "vie" del contrabbando sono state convertite in rotte per il traffico di esseri umani).

Allo stesso tempo, con drammatica evidenza, emergono (ancora più) stretti i legami fra terroristi internazionali ed esponenti della criminalità transnazionale organizzata, capaci di spostare persone, merci e denaro da una parte all'altra del mondo anche soltanto con una telefonata o una email.

All'indomani dell'11 settembre 2001 si fa strada l'idea di un nuovo accordo tra Unione Europea e Stati Uniti, che consenta alle autorità giudiziarie e di polizia di elaborare una efficace azione comune di contrasto alla criminalità mediante un aggiornamento dei trattati di cooperazione giudiziaria internazionale alla luce del mutamento del quadro sociale-politico-istituzionale.

A seguito della Decisione 2003/516/CE del Consiglio europeo del 6 giugno 2003, l'Unione Europea e gli Stati Uniti d'America, in data 25 giugno 2003, sottoscrivono sia un Accordo sulla mutua assistenza giudiziaria, sia un Accordo sull'extradizione, i quali prevedono, all'art. 3 paragrafo 2, che "L'Unione europea, a norma del trattato sull'Unione europea, provvede a che ciascuno Stato membro confermi, mediante strumento scritto tra di esso e gli Stati Uniti d'America, che il pertinente trattato bilaterale di mutua assistenza giudiziaria/di estradizione in vigore con gli Stati Uniti d'America è applicato come stabilito dal presente articolo".

Gli accordi bilaterali precedentemente stipulati dagli Stati membri con gli Stati Uniti, tra cui quelli stipulati dall'Italia negli anni '80, vengono pertanto

integrati e/o modificati dalla successiva normativa pattizia internazionale, ratificata in Italia con l. 16 marzo 2009, n. 25.

L'Accordo in materia di assistenza giudiziaria del 2003 introduce diverse novità di rilievo.

La cooperazione viene innanzitutto estesa anche in favore delle autorità amministrative nazionali che indagano su una condotta, in conformità degli specifici poteri amministrativi o regolamentari conferiti loro per procedere a tali indagini, allo scopo di perseguire penalmente detto comportamento o di rinviare il caso alle autorità preposte alle indagini o all'azione penale (art. 8).

Nell'ottica di semplificare ed accelerare le procedure della cooperazione giudiziaria e consentire agli operatori di poter collaborare per scambiarsi informazioni in modo rapido e sicuro e ricevere assistenza dai rispettivi omologhi, l'Accordo prevede la possibilità di inviare le domande anche con mezzi di comunicazione rapida, compresi fax e posta elettronica, con riserva di successiva conferma formale, se lo Stato Richiesto la esige (è quindi necessaria un'espressa richiesta in tal senso).

L'ambito di applicazione dell'Accordo registra inoltre, sotto l'aspetto oggettivo, una significativa estensione rispetto al Trattato del 1982.

Viene espressamente prevista la possibilità di chiedere assistenza in relazione agli accertamenti bancari, che possono riguardare: a. informazioni su persone fisiche o giuridiche condannate per un reato o altrimenti implicate in un reato; b. informazioni presso istituti finanziari diversi dalle banche o c. transazioni finanziarie slegate da conti (art. 18-*bis*). L'assistenza deve, in ogni caso, essere fornita in relazione a conti associati ad attività terroristiche ed al riciclaggio dei proventi di una vasta gamma di gravi attività criminali, e non può essere opposto il segreto bancario.

Particolarmente significativa, nel contrasto alla criminalità organizzata transnazionale e non solo, risulta la possibilità di garantire "la costituzione e l'operatività di squadre investigative comuni, al fine di agevolare le indagini o azioni penali che coinvolgono uno o più Stati membri e gli Stati Uniti d'America" (art. 18-*ter*), strumento investigativo di particolare efficacia che consente di scambiare informazioni direttamente tra membri della squadra senza dover ricorrere a richieste ufficiali, di coordinare iniziative *in loco* e di scambiare conoscenze specialistiche a livello informale, di presenziare, per i suoi membri, a perquisizioni domiciliari, audizioni, ecc. in tutte le giurisdizioni partecipanti ed, in generale, di offrire un'ottima piattaforma per definire le strategie di investigazione.

Sempre per quanto attiene all'ambito di applicazione, si introduce la possibilità di stipulare accordi per la ripartizione dei beni oggetto di sequestro e confisca nel territorio dello Stato Richiesto (c.d. *asset sharing*), e viene espressamente previsto il ricorso alla videoconferenza per l'assunzione di testimonianze da parte di soggetti che si trovino nello Stato Richiesto (art. 18-*quater*).

Non può negarsi che già prima dell'entrata in vigore dell'Accordo, la necessità di ricorrere allo strumento della videoconferenza era stata soddisfatta facendo affidamento sull'art. 4 par. 2 del Trattato del 1982, che prevedeva che, per il

compimento degli atti rogatoriali, si potessero applicare le modalità espressamente richieste dalla Parte, sempre che non fossero vietate dalla legge: in tal modo, erano state organizzate videoconferenze per l'escussione di collaboratori di giustizia detenuti negli U.S.A. (ad es. Buscetta nel procedimento Andreotti), di imputati in numerosi processi di mafia, nonché di importanti testimoni (come nel procedimento penale ENI-SAI).

Non vi è dubbio, tuttavia, che l'espressa previsione, contenuta nell'art. 18-*quater* della L. 16 marzo 2009, n. 25, della videoconferenza per l'assunzione di deposizioni in un procedimento di un testimone o di un perito che si trovino nello Stato Richiesto, abbia ulteriormente agevolato la celebrazione di importanti videoconferenze nel contesto, tra le altre, di indagini per reati di criminalità organizzata transnazionale e traffico di stupefacenti, nonostante la formula limitativa che non consente l'utilizzazione dello strumento anche per le ipotesi di audizione dell'indagato e dell'imputato, per l'escussione dei quali occorre ricorrere ad intese *ad hoc* fondate sul comma 5 del medesimo articolo, secondo il quale lo Stato Richiesto può consentire l'impiego di tecnologie di collegamento in videoconferenza per fini non menzionati al paragrafo 1, e più precisamente "ai fini dell'identificazione di persone o di cose" o anche "all'assunzione di dichiarazioni nel corso delle indagini" (tra le quali potranno quindi ricomprendersi quelle provenienti da un indagato in un procedimento del Paese richiedente che si trovi nel Paese richiesto).

Unitamente all'Accordo in materia di assistenza giudiziaria, il 25 giugno 2003 l'Unione Europea e gli Stati Uniti decidono di sottoscrivere il Trattato sull'extradizione, che mira a sostituire od integrare eventuali accordi bilaterali ovvero a disciplinare l'extradizione *ex novo*, tra Stati Uniti e Paesi membri dell'Unione Europea, in mancanza di una pregressa Convenzione bilaterale.

A differenza dell'area dell'assistenza giudiziaria, in cui gli effetti del decorso del tempo avevano reso necessario un adeguamento degli strumenti di cooperazione al mutato quadro giuridico ed alle innovazioni tecnologiche intervenute negli anni '80 e '90, l'Accordo in materia di estradizione, ratificato in Italia con L. n. 25 del 16 marzo 2009, non reca con sé sostanziali modifiche rispetto alle disposizioni contenute nel bilaterale Italia – Stati Uniti del 1983.

Al fine di snellire ulteriormente le procedure di estradizione vengono introdotte alcune semplificazioni relative alle modalità di trasmissione della domanda di estradizione ed alle formalità inerenti la documentazione di accompagnamento.

Viene previsto che la domanda di arresto provvisorio e i documenti giustificativi possano essere inoltrati, oltre che per la consueta via diplomatica, anche direttamente tra il Dipartimento della giustizia degli Stati Uniti e il Ministero della giustizia italiano, se necessario utilizzando i canali di comunicazione dell'Organizzazione internazionale di polizia criminale (Interpol) (art. XII), e che, qualora la persona si trovi in stato di arresto provvisorio, la Parte Richiedente possa adempiere all'obbligo di trasmettere la richiesta di estradizione presentandola all'Ambasciata della Parte Richiesta situata nel territorio della Parte Richiedente (art. X).



Superando inoltre le precedenti formalità, è espressamente statuito che i documenti che recano il sigillo del Ministero della giustizia italiano, del Dipartimento della giustizia o del Dipartimento competente per gli affari esteri U.S.A., sono ammessi senza ulteriori autenticazioni o sigilli.

Un significativo elemento di novità, ancora, è offerto dall'introduzione di una specifica norma relativa all'ipotesi in cui il reato per cui si chiede l'estradizione sia punibile con la pena di morte dalla legge dello Stato Richiedente e non lo sia dalla legge dello Stato richiesto (art. IX).

In tal caso “la Parte Richiesta può concedere l'estradizione a condizione che la pena di morte non venga imposta alla persona richiesta, o nel caso in cui per motivi procedurali la Parte Richiedente non potesse ottemperare a tale condizione, a condizione che la pena di morte se imposta non venga eseguita. Se la Parte Richiedente accetta l'estradizione alle condizioni del presente Articolo, essa dovrà ottemperarvi. Se la Parte Richiedente non accetta tali condizioni, la richiesta di estradizione può essere respinta”.

Tale formulazione, resa necessaria dalla nota sentenza della Corte Costituzionale n. 223 del 27 giugno 1996 (caso Venezia), che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 698 comma 2 c.p.p. (nella versione precedente a quella introdotta con L. 21 luglio 2016, n. 149), che contemplava la possibilità dell'estradizione nel caso in cui lo Stato Richiedente desse rassicurazioni “ritenute sufficienti” a che la pena di morte non venisse inflitta o, se già inflitta, non venisse eseguita, risponde all'esigenza di garantire, in via assoluta, il rispetto dell'art. 27 quarto comma della Costituzione, e i valori ad esso sottostanti, primo fra tutti il bene essenziale della vita, tramite l'acquisizione della certezza che la pena di morte non sia irrogata nel caso concreto ovvero che, se irrogata, non venga eseguita.

Oggi, con una formulazione ancora più chiara, l'art. 698 comma 2 c.p.p., come novellato dalla L. 21 luglio 2016, n. 149, prevede che “Se il fatto per il quale è domandata l'estradizione è punito con la pena di morte secondo la legge dello Stato estero, l'estradizione può essere concessa solo quando l'autorità giudiziaria accerti che è stata adottata una decisione irrevocabile che irroga una pena diversa dalla pena di morte o, se questa è stata inflitta, è stata commutata in una pena diversa, comunque nel rispetto di quanto stabilito dal comma 1”.

Ad oltre 35 anni dalla stipula dei Trattati bilaterali del 1982 e 1983, nel tracciare un bilancio dagli anni '80 ad oggi non può certo dubitarsi dell'alto livello qualitativo e quantitativo raggiunto dalla cooperazione giudiziaria con gli Stati Uniti.

Certo, criticità permangono. Nell'area dell'assistenza giudiziaria, ove una percentuale significativa delle richieste inoltrate dalle Autorità giudiziarie italiane agli U.S.A. contiene richieste di acquisizione di dati telematici, il soddisfacimento del requisito della *probable cause*, indispensabile per l'acquisizione dei *content data*, richiede oneri probatori estremamente complessi, e la mancata esecuzione delle richieste *de minimis* (in diverse guide all'assistenza giudiziaria con gli Stati Uniti si legge che l'Office of International Affairs “*prioritizes foreign requests*

*to give preference to those involving serious criminality and at current resource levels is not able to ensure expeditious execution of requests involving minor offenses. As a practical matter, foreign authorities are asked to limit the extent to which they request assistance in cases in which a minor offense is involved. Given the established workload priorities discussed above, OIA has determined that assistance requests that fall below certain thresholds will be subject to the lowest priorities for execution, or may be denied altogether”)* o di quelle aventi ad oggetto l’individuazione degli autori di dichiarazioni ritenute diffamatorie provenienti dai social networks, in quanto considerate protette dal diritto alla libertà di parola, ai sensi del Primo Emendamento della Costituzione degli Stati Uniti, determina in Italia l’archiviazione di numerosi procedimenti relativi a reati di diffamazione o ingiurie.

Nell’ambito delle procedure estradizionali instauratesi in Italia su domanda americana per reati che prevedono la possibilità che all’estradando venga irrogata una pena detentiva a vita, la nostra Corte di Cassazione in diverse circostanze (sez. 6, n. 443 del 4.4.2018, Yarrington; sez. 6, n. 5747 del 9.1.2014, Homm) è stata chiamata ad esprimersi sulla differenza tra il sistema punitivo statunitense e quello italiano con riguardo all’aspetto della finalità della pena, l’uno (quello statunitense) improntato su di una finalità retributiva e sanzionatoria, l’altro (quello italiano) su di una finalità di rieducazione, riabilitazione e risocializzazione del condannato.

Premesso che, come sopra chiarito, nel Trattato bilaterale in materia di estradizione tra l’Italia e gli Stati Uniti non è prevista, una volta che sia stata valutata ed accertata la sussistenza dei presupposti come disciplinati e previsti normativamente, la possibilità, per la Parte Richiesta, di sottoporre a condizione la consegna in estradizione, la Suprema Corte ha più volte affermato il principio che l’emissione di una sentenza favorevole all’estradizione non è esclusa dalla possibilità che all’estradando venga irrogata una pena detentiva a vita, purché l’ordinamento dello Stato Richiedente preveda istituti che consentano di pervenire, in sede giudiziaria o amministrativa, ad una liberazione anticipata o ad una commutazione della pena, ove ricorrano ragioni umanitarie o progressi del condannato nel percorso rieducativo.

Come chiarito in diverse note indirizzate al Ministero della giustizia italiano dal Department of Justice americano con riferimento alla pena dell’ergastolo, sono previsti, nell’ordinamento degli Stati Uniti ed in particolare nel Titolo 18 del Codice statunitense, meccanismi che consentono *de iure* o *de facto* la riduzione della pena e la liberazione anticipata del condannato.

La stessa Corte Europea dei Diritti umani, peraltro, nel caso Schuchter Kathe (estradizione richiesta all’Italia dagli Stati Uniti), ha emesso una sentenza che ha confermato ulteriormente la coerenza del sistema dell’applicazione della pena negli Stati Uniti con la giurisprudenza della CEDU (cfr. *Schuchter c. Italia*, Ricorso 68476/10, 11 ottobre 2011).

Al netto delle criticità, non possono in ogni caso tacersi gli eccellenti risultati

raggiunti nell'ultimo decennio sia nel campo delle estradizioni che in quello dell'assistenza giudiziaria.

L'operazione "Old Bridge" del 2008, che ha portato all'arresto di 90 membri di Cosa Nostra siciliana e americana, l'operazione "New Bridge" del 2014, con la quale sono stati accertati i rapporti tra la Famiglia Gambino di New York, i clan della 'ndrangheta calabrese e i potenti cartelli dei *narcos* attivi nel traffico di sostanze stupefacenti dal Centro America verso l'Europa ed il Nord America, l'operazione "Due Mari" del 2015, frutto della cooperazione tra la Guardia di Finanza, la *Drug Enforcement Agency* americana e la *Policía Nacional* colombiana, capace di portare al sequestro di 11 tonnellate di cocaina, all'arresto di 144 persone e allo smantellamento di un cartello dedito al narcotraffico tra Colombia, Italia e Stati Uniti, le numerose indagini compiute dalle Autorità giudiziarie italiane che hanno confermato le ramificazioni internazionali, anche e soprattutto nel continente nordamericano, dei clan calabresi (le Operazioni Buongustaio, Metropolis e Mariage, Acero-Krupi Connection), il trasferimento dagli Stati Uniti all'Italia, e viceversa, di somme di denaro oggetto di confisca, l'esecuzione da parte italiana di importanti rogatorie per reati di associazione a delinquere e truffa aggravata ai danni dello Stato, accessi abusivi a sistemi informatici (*hacking*), traffico internazionale di stupefacenti e riciclaggio; le estradizioni dall'Italia agli Stati Uniti di soggetti coinvolti a vario titolo in associazioni criminali finalizzate al traffico di sostanze stupefacenti, al riciclaggio di denaro, alle frodi nei confronti di istituti finanziari (si vedano le recenti – luglio 2016 ed aprile 2018 – estradizioni di Olivas Felix Julio Cesare e di Yarrington Ruvalcaba Tomas Jesus, ex membro influente del Partito Rivoluzionario Istituzionale messicano ed ex governatore della regione messicana di Tamaulipas fra il 1999 e il 2004, accusato dagli Stati Uniti di essere stato per anni in affari con i narcotrafficcanti del Cartello del Golfo), dimostrano che, sebbene le indagini e le azioni penali transnazionali vengano spesso percepite come dispendiose, e difficoltosa appaia la possibilità di ottenere una fotografia dettagliata delle organizzazioni criminali transnazionali e di colpire, non un anello singolo, ma la catena intera dell'organizzazione, il miglioramento della collaborazione operativa ed il rafforzamento della "fiducia reciproca" tra le forze sul campo possono comunque contribuire a far funzionare in concreto gli strumenti di cooperazione giudiziaria esistenti.





Francobollo celebrativo del 10° anniversario della strage di Capaci. Omaggio a Giovanni Falcone e Paolo Borsellino. Emissione del 23 maggio 2002



# Q Documentazione



Francobollo celebrativo del 20° anniversario delle prime elezioni del Parlamento Europeo. Emissione del 10 giugno 1999



**Washington, 1984, Riunione del Comitato Italia-USA, Rocco Palamara con il Ministro dell'interno Oscar Luigi Scalfaro e alcuni componenti delle delegazioni statunitense e italiana**

---



## ROCCO PALAMARA

*Estratto dai lavori del Comitato di collaborazione Italia-USA  
svoltosi a Roma il 23 e 24 giugno 1986*

ESTRADIZIONE ED ASSISTENZA GIUDIZIARIA PENALE  
Problematiche e proposte di miglioramento

10)

Il tema dell'extradizione e dell'assistenza giudiziaria in materia penale è stato già da me trattato nella precedente riunione del Comitato ITALIA-U.S.A. per la lotta alla criminalità organizzata ed al traffico della droga, tenutasi in Roma nello scorso mese di gennaio.

In quell'occasione, avevo, fra l'altro, brevemente evidenziato le difficoltà che, sotto il previgente Trattato di estradizione italo-statunitense del 18/1/1973, si frapponivano ad un fluido e reciprocamente soddisfacente svolgimento dei rapporti estradizionali tra i due Paesi.

Difficoltà che avevo individuato nelle profonde differenze - sia sul piano sostanziale che processuale - esistenti nei rispettivi ordinamenti giuridici, nonché, in particolare, nella presenza nel detto Trattato della clausola che va nota sotto la denominazione di "probable cause", in forza della quale, in caso di estradizione processuale, la Parte richiedente aveva l'onere di fornire la prova di un certo grado di colpevolezza dell'extradando in rapporto al reato per il quale veniva chiesta la sua consegna.

L'interpretazione rigorosa che veniva data alla suddetta clausola da parte dei giudici americani il più delle volte costituiva un ostacolo all'accoglimento delle nostre domande di estradizione.

./.

1

- 2 -

Nella stessa occasione, avevo formulato l'auspicio che il nuovo Trattato, entrato in vigore soltanto il 24/9/84 subito dopo lo scambio degli strumenti di ratifica, avesse potuto eliminare o, quanto meno, attenuare le preesistenti difficoltà, riservandomi il giudizio sul raggiungimento di tale obiettivo dopo che esso fosse passato al vaglio della pratica.

Il mio auspicio traeva motivo dalle numerose e significative innovazioni contenute nel nuovo Trattato, in linea con le odierne, più accentuate esigenze di collaborazione internazionale nella lotta alla criminalità, così come era nell'intento delle Parti contraenti e quale traspare dal preambolo, dove le stesse Parti hanno motivato le nuove intese pattizie con la necessità di rendere ancor più efficace la pur già stretta cooperazione nella repressione dei reati.

Fra le innovazioni più salienti contenute nel nuovo Trattato giova mettere in luce per la sua grandissima importanza l'istituto della consegna temporanea per fini processuali di una persona della quale sia stata già accordata la estradizione, ma la cui consegna viene però differita fino a quando non avrà estinto le sue responsabilità penali contratte nel territorio dello Stato richiesto. La previsione dell'istituto in parola è stata quanto mai utile ed opportuna, come è dimostrato dai tre delicati casi in cui finora ha avuta pratica applicazione.

./.

- 3 -

Cronologicamente, il primo di tali casi è stato quello riguardante Michele Sindona consegnato dagli U.S.A. all'Italia subito dopo l'entrata in vigore del nuovo Trattato. La consegna del Sindona era stata sollecitata dall'Italia perché la sua presenza era stata ritenuta di fondamentale importanza ai fini della celebrazione di due procedimenti pendenti a suo carico per gravissimi reati.

Alla consegna del Sindona, ha fatto seguito da parte dell'Italia la consegna agli U.S.A. di Tommaso Buscetta e di Salvatore Contorno, alle cui dichiarazioni l'autorità giudiziaria americana annetteva grande interesse ai fini della inchiesta che stava conducendo contro esponenti di primo piano della criminalità organizzata italo-americana, imputati di gravissimi reati connessi al traffico delle sostanze stupefacenti, reati che per la loro forza di espansione stanno suscitando tanto allarme sociale.

Sulla utilità ed opportunità dell'introduzione della previsione relativa alla consegna temporanea, va osservato che dato il continuo aumento dei collegamenti internazionali dei gruppi criminali è sempre più sentita l'esigenza che nei processi in cui essi sono coinvolti sia assicurata la presenza di persone detenute in altri Stati, sia per il contributo che esse possono dare allo sviluppo delle indagini anche per reati connessi, sia per l'accertamento della verità, che favorisce l'equità nell'amministrazione della giustizia.

./.

- 4 -

II°)

Il Trattato di estradizione concluso a Roma il 13/10/1983 costituisce senza dubbio una svolta positiva nei rapporti di estradizione tra l'Italia e gli U.S.A., pur con il limite derivante dal fatto che la nuova disciplina relativa all'onere probatorio - che ha spesso rappresentato la zona di crisi nella cooperazione tra i due Paesi - non appare soddisfacente ed appagante per quanto riguarda il nostro Paese.

Essa infatti, nella sostanza, è rimasta pressoché immutata perché all'Italia incombe pur sempre l'onere di fornire una prova più che convincente dell'esistenza di sufficienti indizi di colpevolezza dell'imputato.

Ciò che invece è cambiato è il meccanismo attraverso il quale la prova suddetta deve essere fornita. Mentre prima si chiedeva che alla domanda di estradizione venissero allegati documenti dai quali risultassero indizi tali che, secondo la legge della Parte richiesta, giustificerebbero l'arresto ed il rinvio a giudizio se il reato fosse stato commesso sul suo territorio, il nuovo Trattato si limita invece a prevedere al paragrafo 3, lett.b)

- / -

- 5 -

dell'articolo X soltanto la trasmissione, oltre al provvedimento restrittivo della libertà personale, di "una relazione sommaria dei fatti, delle prove pertinenti e delle conclusioni raggiunte, che fornisca una base ragionevole che la persona richiesta abbia commesso il reato per il quale viene domandata l'estradizione".

La nuova disciplina comporta certamente il grande vantaggio di non dover allegare alla domanda di estradizione una antologia di atti istruttori, a volte molto voluminosa, con il conseguente problema della necessità del suo apprestamento, della sua traduzione in lingua inglese e della sua trasmissione entro i brevi termini perentori previsti dal Trattato.

Non tragga però in errore la succinta espressione italiana "sommatoria esposizione, perché con essa gli americani intendono non una generica esposizione della vicenda processuale, bensì un compendio (tale, infatti, è il significato del termine "summary" usato nel testo inglese del Trattato) specifico ed articolato dei fatti e delle prove acquisite dal giudice italiano da cui desumere quegli elementi probato-

./.

- 6 -

ri idonei a soddisfare, in sede di estradizione processuale, le esigenze della "probable cause".

L'argomento dell'onere probatorio è stato oggetto di lunga ed approfondita discussione anche in occasione della "Conferenza italo-americana sulla estradizione e la mutua assistenza" svolta a Roma dal 18 al 22 giugno u.s., per iniziativa del Ministero di Grazia e Giustizia. La qualificata delegazione statunitense che ha partecipato ai lavori della detta conferenza, pur prendendo atto del desiderio italiano, se non di eliminare, almeno di attenuare, detto onere, ha tuttavia ribadito che la prova della esistenza della "probable cause" è un principio postulato dal IV Emendamento della Costituzione americana e come tale ineludibile.

Va comunque sottolineato che dopo l'entrata in vigore del nuovo Trattato si è con compiacimento notato che le autorità americane stanno dimostrando una maggiore disponibilità nel venire incontro alle nostre esigenze, il che costituisce chiaramente un segnale di rinnovato impegno di fare barriera comune contro il continuo dilagare della criminalità, che sta diventando sempre più preoccupante per il carattere transnazionale che va ognor più assumendo.

L'apertura americana è d'altra parte in linea con quell'orientamento che si va facendo strada in campo internazionale, secondo cui per una più efficace lotta nella repressione dei reati occorre una migliore e più semplice disciplina dei

./.

- 7 -

sistemi di estradizione, rendendoli più spediti ed agevoli, pur sempre nel rispetto dei diritti fondamentali dell'imputato, garantendo, in particolare, la tutela dei suoi diritti di difesa (v. risoluzione adottata nella sessione di Cambridge del 1983 dell'Istituto di diritto internazionale).

Su questa linea di tendenza si è posto il recentissimo Trattato di estradizione sottoscritto dall'Italia e dall'Australia che ha del tutto eliminato il preesistente onere per la Parte richiedente di fornire le prove dell'esistenza di sufficienti indizi di colpevolezza a carico della persona reclamata.

Anche il gruppo di lavoro interministeriale che nel Regno Unito è stato incaricato di studiare una messa a punto della disciplina dell'extradizione ha già espresso una certa propensione ad eliminare la necessità di addurre un principio di prova della colpevolezza del fuggitivo.

Per concludere sull'argomento dell'extradizione, mi pare possa dirsi che dall'entrata in vigore del nuovo Trattato, sul piano pratico, al di là di quello probatorio, non pare sussistano altri problemi e, quindi, può formularsi l'auspicio che possa essere riveduta ed ancor ulteriormente migliorata la disciplina relativa all'onere della prova che in materia di estradizione passiva grava sulla Parte richiedente.

Il che è anche nei voti del Comitato che vedrebbe così facilitato il suo compito per il raggiungimento dei fini che esso persegue.

./.

- 8 -

III°)

Per quanto riguarda il secondo tema della presente relazione, ricordo che pure esso ha formato già oggetto dell'intervento da me svolto nella precedente riunione del Comitato, nel corso del quale ho illustrato brevemente i punti più significativi del Trattato di mutua assistenza in materia penale tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo degli Stati Uniti d'America firmato a Roma il 9 novembre 1982.

Detto Trattato - la cui ratifica è stata già autorizzata dai Parlamenti di entrambi i Paesi - non è tuttavia ancora entrato in vigore, in quanto lo scambio degli strumenti di ratifica, che sembrava dovesse avvenire contestualmente a quello del Trattato di estradizione, è stato rinviato a data da precisarsi per le difficoltà rilevate dalle due Parti contraenti circa l'applicazione dell'art.18, paragrafo 2, concernente la confisca.

L'introduzione in un Trattato di assistenza giudiziaria - che è materia tradizionalmente limitata alla cooperazione che uno Stato presta per le esigenze di un procedimento penale pendente in un altro Stato e riguarda perciò generalmente la raccolta delle prove - dell'istituto della confisca rappresenta una novità in quanto esso è una forma di assistenza che invece riguarda il momento dell'esecuzione di una sentenza penale.

./.



- 9 -

Tali difficoltà dovrebbero però essere superate al più presto mediante l'introduzione nell'ordinamento statunitense di adeguate norme di attuazione, mentre per quanto riguarda l'Italia si è in attesa che il Parlamento approvi un disegno di legge già appositamente predisposto.

Giova, tuttavia, evidenziare che sono in corso trattative per rendere operative le altre disposizioni del Trattato stesso senza attendere il perfezionamento delle norme di attuazione relativa alla confisca.

Non può sfuggire, intanto, l'enorme importanza che la stiputazione del Trattato de quo riveste, atteso che esso è il primo del genere concluso dall'Italia con uno dei Paesi di "common law", con i quali finora l'assistenza giudiziaria viene prestata come semplice scambio di cortesie internazionali sulla base delle disposizioni delle loro leggi interne.

Il nuovo Trattato, che disciplina organicamente la materia e che costituisce un necessario completamento di quello sull'estradizione, rappresenta indubbiamente un ulteriore rafforzamento della cooperazione fra l'Italia e gli U.S.A. nella comune lotta alla criminalità organizzata. Si aggiunge ancora che in virtù del nuovo Trattato l'assistenza richiesta non viene più prestata come mera facoltà discrezionale, bensì in adempimento di

. / .

- 10 -

un vero e proprio obbligo internazionale. L'organica disciplina della materia contenuta nel nuovo Trattato allarga inoltre i tradizionali confini dell'assistenza penale, prevedendo ulteriori forme di cooperazione in linea quindi con le odierne, più avvertite esigenze nel delicato settore dei rapporti internazionali penali.

*Rocco Calamita*



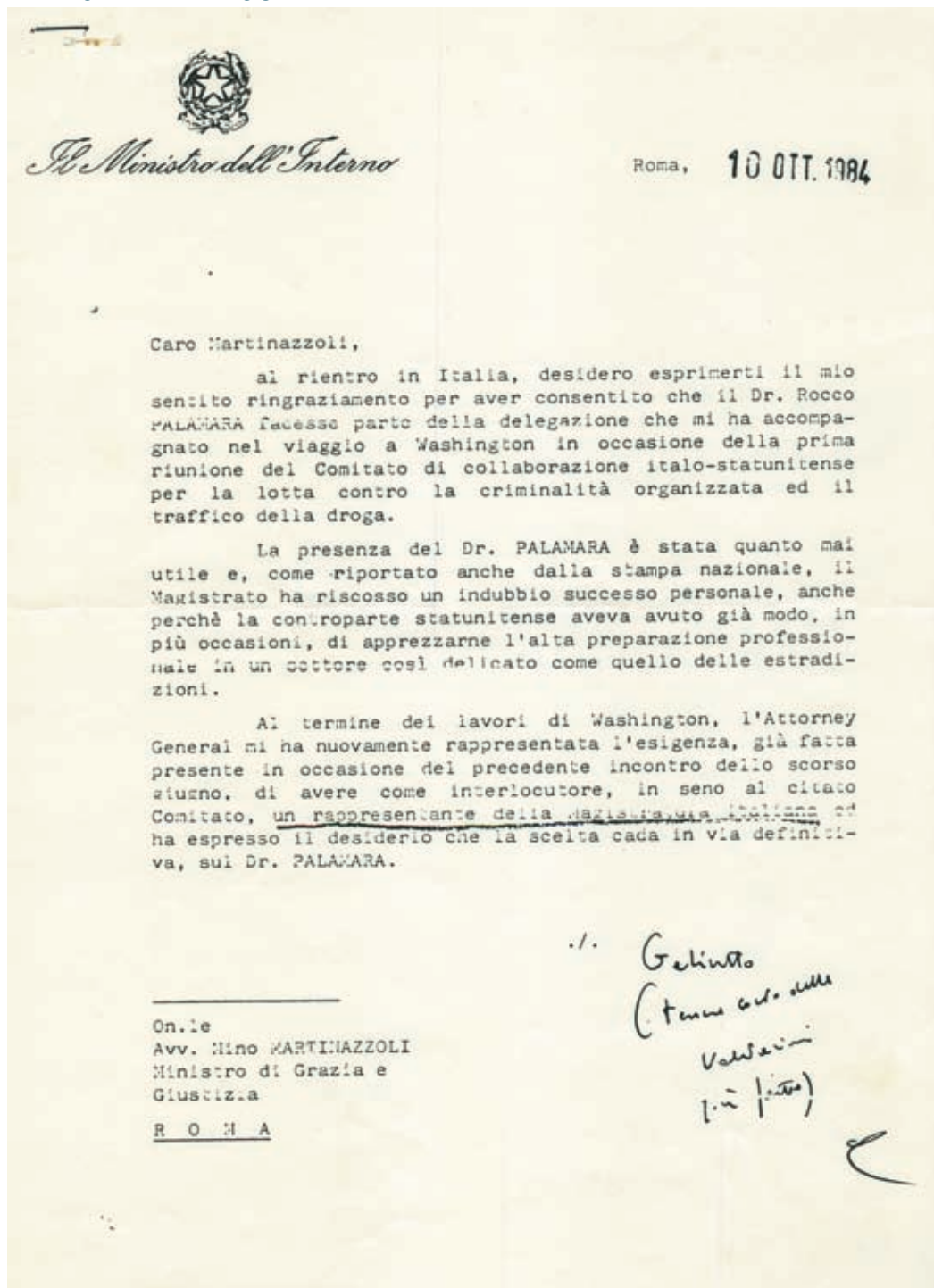
Francobollo celebrativo dei Corpi di Polizia.  
Emissione del 10 maggio 1986



**Roma, 1985, Riunione del Comitato Italia-USA, Rocco Palamara (a destra) con il Ministro dell'interno Oscar Luigi Scalfaro**

---

Lettera del Ministro dell'interno al Ministro della giustizia  
del 10 ottobre 1984





*Il Ministro dell'Interno*

- 2 -

Ritengo che sia opportuno aderire alla suddette premure anche per quanto concerne il nominativo sul quale far cadere la relativa scelta.

Peraltro, prima di formalizzare la proposta al Presidente del Consiglio per l'adozione del decreto di nomina del Dr. PALAMARA quale membro effettivo della delegazione italiana in seno al Comitato de quo, gradirei conoscere se anche tu concordi al riguardo.

Con i più cordiali saluti

*Di Cicco*

MINISTERO DI GRAZIA  
 -- ARRIVO --  
 15 OTT 1984  
 CABINETTO  
 MINISTRO GI. GAGLIARDI

MINISTERO DI GRAZIA e GIUSTIZIA  
 -- ARRIVO --  
 11 OTT 1984  
 UFFICIO PALESTRA DEL  
 MINISTRO GI. GAGLIARDI

## **ROCCO PALAMARA NEL RICORDO DI ALCUNI AMICI**

*FRANCO OLIVA, GIORNALISTA*

---

Chi, come me, ha avuto il grande privilegio di conoscere e frequentare il presidente Rocco Palamara ne conserva un ricordo e un affetto indelebile sul piano umano e un'ammirazione incondizionata su quello professionale. Nelle posizioni che ha ricoperto – nel CSM e nel Ministero – si guadagnò l'apprezzamento generale per la disponibilità a fare da supporto, sul piano della dottrina e dell'azione, ai superiori e ai colleghi magistrati. Non cadde mai nella tentazione del protagonismo, rifuggendo le luci della ribalta mediatica. Anche quando, a capo dell'Ufficio Estradizioni, dovette occuparsi di “casi” clamorosi nella lotta al terrorismo, alla corruzione internazionale, alla grande criminalità organizzata. Gli addetti ai lavori dell'informazione conoscevano bene il suo ruolo e la sua attività a tutto campo e ne hanno sempre rispettato il riserbo, compensato dalla cordialità e simpatia nei rapporti personali. Ben note erano la meticolosità e l'efficacia del suo lavoro di preparazione e implementazione delle pratiche di estradizione e la sua grande abilità nel muoversi nel terreno ancora inesplorato – e spesso paludoso – dei rapporti giudiziari internazionali. Per questo avevano cercato di fermarlo con minacce, che non ottennero il risultato di farlo indietreggiare, ma semmai ne rafforzarono la determinazione e l'impegno.

---

*MIMMO GANGEMI, SCRITTORE*

---

---

Lo rivedevo in paese, pietre fustigate dal levante e distese sul dorso di una collina a scorticare la natura avvolta dai boschi di ulivi. Tornava sempre. Perché qui aveva le radici, qui era rimasta imprigionata la sua anima, qui aveva vissuto i giorni migliori, qui la terra custodisce i suoi morti, che incatenano più dei vivi, qui si sentiva a casa.

Apparteneva alla generazione che ha preceduto la mia, alla prima del popolo che seppe opporsi a destini fin lì immobili, avviandosi agli studi e infrangendo così l'immutabilità solidificata dai secoli e dal privilegio.

Ne ammirammo la carriera e i successi. Fu nostro vanto e orgoglio. Ci piacque che continuasse ad appartenerci, e si conservasse familiare, amico, aggrappato all'Aspromonte. Fu sprone ed esempio per tutti. Ci mostrò la strada, la spianò ai figli del popolo che venimmo dopo. Ne apprezzammo la compagnia, le battute scherzose, le arguzie. Ne ascoltammo avidi, mai sazi, le parole negli assolati giorni d'agosto.

Sono trascorsi trent'anni da quella morte che ci indusse a piantare sguardi d'irrispettosa protesta al Cielo frettoloso. Eppure, il suo ricordo è nitido e presente. È dei grandi scampare all'usura del tempo.

---

---



## ROCCO PALAMARA: NOTA BIOGRAFICA

---

*Rocco Palamara nasce a Santa Cristina d'Aspromonte (RC) il 12 settembre 1926, settimo dei nove figli di Giuseppe e Pasqualina Gangemi.*

*Dopo aver compiuto gli studi liceali a Vibo Valentia, nel 1947 si trasferisce a Roma per iscriversi alla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università La Sapienza. All'attività accademica alterna il lavoro presso la sartoria del fratello.*

*Nel 1951 consegue la laurea con il massimo dei voti e inizia una collaborazione con la cattedra di Diritto privato del prof. Betti. Contemporaneamente, anche per sostenere la famiglia, lavora in banca, mentre porta avanti la preparazione per il concorso in magistratura.*

*Nel 1955 risulta vincitore del concorso e diventa magistrato.*

*Dopo aver svolto il periodo di tirocinio a Roma, viene destinato in prima nomina alla Pretura mandamentale di Chieti, dove svolge le funzioni di Pretore dal 1955 al 1964. Nel 1964 ritorna agli uffici giudiziari di Roma e successivamente viene chiamato al Consiglio Superiore della Magistratura in qualità di Segretario Generale sotto la Vicepresidenza di Rocchetti.*

*Nel 1974 viene chiamato al Ministero di grazia e giustizia, dove si specializza nella materia dell'extradizione e delle rogatorie internazionali. Agli inizi degli anni '80 viene nominato direttore dell'Ufficio Extradizione. Fondamentale è il suo contributo alla stipula di numerosi trattati di estradizione che ancora oggi costituiscono il punto di riferimento per i rapporti giurisdizionali internazionali dell'Italia. Segue direttamente tutte le fasi di negoziati e compie numerosi viaggi ufficiali all'estero. La sua attività non si limita agli aspetti diplomatici e normativi, ma si sviluppa anche in attività dirette ad assicurare alla Giustizia italiana personaggi del calibro di Licio Gelli, Michele Sindona, Francesco Pazienza, Lorenzo Bozano. Durante gli anni tragici del terrorismo è autore delle più importanti estradizioni. Fondamentale è il suo ruolo, nel 1985, in occasione del caso del sequestro della nave Achille Lauro e la conseguente vicenda di Sigonella, accanto alle massime autorità di governo italiane.*

*Nel 1985 viene nominato magistrato di Cassazione con funzioni direttive superiori.*

*La mattina dell'11 febbraio del 1988 a Roma, presso il Ministero dell'interno, si tiene una riunione del Comitato istituito tra Italia e Stati Uniti per la repressione del terrorismo, della droga e della criminalità organizzata.*

*Sono presenti le più alte autorità istituzionali italiane ed americane; per l'Italia, in qualità rispettivamente di Ministro dell'interno e della giustizia, ci sono Fanfani e Vassalli. Mentre si appresta a prendere la parola per illustrare i contenuti del Trattato di estradizione stipulato tra i due Paesi nel 1985, Rocco Palamara viene colpito da un infarto al miocardio. Inutili i tentativi di soccorso: intorno alle ore 12,00 ne viene constatato il decesso.*

*Lascia prematuramente la moglie Anna e i figli Luca ed Emanuela, i quali intraprendono gli studi in Giurisprudenza. Nel 2008 Luca, pubblico ministero prima a Reggio Calabria e poi a Roma, diventa il più giovane Presidente della storia dell'ANM (Associazione Nazionale Magistrati) ed oggi è componente del Consiglio Superiore della magistratura.*

*La morte di Rocco Palamara provoca sin dall'immediatezza un grande dolore e una grande commozione. E ancora oggi Rocco Palamara viene da tutti ricordato come un grande uomo e un grande magistrato. La sua figura costituisce un modello di magistrato per il grande impegno e l'alto senso di professionalità. Il 13 febbraio del 1988, nella Chiesa di San Carlo ai Catinari di Roma, vengono celebrati i funerali alla presenza delle più alte autorità istituzionali italiane.*

*Nel settembre successivo, nel corso di una commovente e affollata manifestazione, alla presenza dei sindaci e dei vertici regionali della magistratura, il Comune di Santa Cristina d'Aspromonte (RC) onora il suo scomparso cittadino istituendo il "Largo Rocco Palamara" che comprende la casa paterna che, ristrutturata, è stata la base della presenza del magistrato in occasione delle sue irrinunciabili visite annuali al paese natio: i suoi gravosi impegni professionali infatti, non hanno mai impedito di godere il piacere della serena compagnia dei suoi innumerevoli amici, di tutte le età e condizioni di Santa Cristina.*



Francobollo celebrativo del 20° anniversario della Direzione investigativa antimafia (DIA).  
Emissione del 21 settembre 2012



## iQuaderni di Itinerari Interni

La riproduzione totale o parziale degli articoli pubblicati nel presente supplemento non è ammessa senza preventiva autorizzazione della Direzione. I contenuti e i pareri espressi negli articoli sono da considerare opinioni personali degli autori: non impegnano, pertanto, la Direzione della rivista.

# Itinerari Interni

PERCORSI NORMATIVI  
DELL'AMMINISTRAZIONE  
DELL'INTERNO

ISSN 1593-7038



# Quadranti di Itinerari Interni