

LA CONVENZIONE DI PALERMO/2. IL RUOLO DELL'ITALIA NELLA REDAZIONE DEL TESTO FINALE

Gualtiero Micheli

Title: The Palermo Convention/2. The role of Italy in the drafting of the final text

Abstract

This paper deals with the open-ended intergovernmental *Ad hoc* Committee, which was established by the General Assembly of the UN in 1998 for the purpose of elaborating an international convention against transnational organized crime and three additional international legal protocols. The author purports the thesis that the Italian delegation played a major role in the work of the *Ad hoc* Committee and in finalizing the text of the UN Convention against Transnational Organized Crime between 1999 and 2000.

Key words: UN Convention against Transnational Organized Crime; *Ad hoc* Committee; Italian delegation.

Questo studio illustra i lavori del Comitato *ad hoc* intergovernativo istituito dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1998 allo scopo di elaborare il testo di una convenzione internazionale contro il crimine organizzato transnazionale e tre protocolli addizionali. L'autore sostiene la tesi che la delegazione italiana svolse un ruolo di primaria importanza nell'ambito del comitato *ad hoc* e nella redazione del testo finale della Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale.

Parole chiave: Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale; Comitato *ad hoc*, delegazione italiana.

1. L'istituzione e il mandato del Comitato *ad hoc*, l'approvazione della Convenzione di Palermo e dei suoi Protocolli addizionali

A 20 anni di distanza dalla stagione convenzionale, per certi versi straordinaria, che vide in pochi anni l'approvazione dello Statuto della Corte Penale Internazionale, della Convenzione di Palermo e dei suoi 3 Protocolli addizionali, della Convenzione di Merida, è possibile analizzare in una prospettiva, non solo giuridica, ma anche storica, la Convenzione di Palermo ed i suoi Protocolli e tracciarne un bilancio tra storia, presente e futuro.

Fin dalla sua istituzione con una risoluzione dell'Assemblea Generale nel 1998¹, il Comitato *ad hoc* per l'elaborazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale veniva incaricato di discutere ed elaborare appositi strumenti internazionali diretti al contrasto della tratta di donne e bambini, dell'illecita produzione e del traffico di armi da fuoco, e loro parti, componenti e munizioni, del traffico e trasporto illegale di migranti. La risoluzione 53/114² in pari data invitava il Comitato *ad hoc* a portare avanti in parallelo i negoziati tanto sulla convenzione che sugli strumenti addizionali, per completarli³ entro il 2000.

Il mandato assegnato al Comitato *ad hoc*, quindi, comprendeva dall'inizio la predisposizione di uno strumento internazionale di natura generale, di diritto penale e di cooperazione di polizia e giudiziaria, diretto alla lotta contro le associazioni criminali internazionali, e di strumenti specifici contro fenomeni (la tratta di donne e bambini, il coinvolgimento nella gestione dell'immigrazione clandestina, il traffico di armi) ritenuti terreno di elezione delle attività più insidiose dei gruppi criminali ed abbisognavoli di specifici strumenti di contrasto. Il Comitato *ad hoc* teneva 11 sessioni nel 1999 e 2000, con la partecipazione di rappresentanti di un numero di Stati variante da 91 a 121, nonché, in qualità di osservatori, di organizzazioni del sistema delle Nazioni Unite, di altre organizzazioni internazionali e di organizzazioni non governative.

¹ GA Res. 53/111 del 9 dicembre 1998.

² GA Res. 53/114 del 9 dicembre 1998.

³ GA Res. 54/126 del 17 dicembre 1999.

La Convenzione contro il crimine organizzato transnazionale ed i Protocolli contro la tratta di persone e contro il traffico di migranti venivano adottati dalla 55a sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel novembre del 2000⁴ ed aperti alla firma a Palermo, nel corso della Conferenza delle Nazioni Unite sul crimine organizzato svoltasi dal 12 al 15 dicembre 2000.

La finalizzazione del Protocollo contro il traffico di armi, loro parti, componenti e munizioni, richiedeva invece una sessione aggiuntiva nel febbraio 2001, in base alla stessa risoluzione 55/125 del 15 novembre 2000, con cui l'Assemblea Generale, preso atto dello sforzo fatto e della possibilità di raggiungere il consenso in tempi relativamente rapidi, richiedeva al Comitato *ad hoc* di concludere i lavori nel più breve tempo possibile anche sul terzo protocollo. L'accordo sul testo veniva raggiunto in tale sessione, ed il Protocollo veniva approvato dall'Assemblea Generale nel maggio del 2001⁵ ed aperto alla firma presso la sede delle Nazioni Unite di New York il 2 luglio 2001.

Per l'entrata in vigore dei nuovi strumenti pattizi internazionali era richiesto il deposito presso il Segretariato generale delle Nazioni Unite di 40 atti nazionali di ratifica, approvazione o accettazione; inoltre, per l'entrata in vigore dei Protocolli, era richiesta la previa entrata in vigore della Convenzione di Palermo. Ad oggi⁶, la Convenzione di Palermo, entrata in vigore il 29 settembre 2003, è stata firmata da 147 Stati e ratificata da 190; il Protocollo contro la tratta di persone, entrato in vigore il 25 dicembre 2003, è stato firmato da 117 Stati e ratificato da 174; il Protocollo contro il traffico di migranti, entrato in vigore il 28 gennaio 2004, è stato firmato da 112 Stati e ratificato da 149; il Protocollo contro il traffico di armi, entrato in vigore il 3 luglio 2005, è stato firmato da 52 Stati e ratificato da 118. La Convenzione di Palermo ed i suoi tre protocolli addizionali sono stati anche firmati in proprio dalla Comunità europea, quale organizzazione regionale di integrazione economica.

⁴ GA Res. 55/25 del 15 novembre 2000.

⁵ GA Res. 55/255 del 31 maggio 2001.

⁶ Per un aggiornamento sullo stato delle ratifiche www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/signatures.html (sito consultato il 16 luglio 2019).

2. L'importanza della Convenzione di Palermo e l'approccio della delegazione italiana

L'importanza della Convenzione di Palermo era già percepibile nel Comitato *ad hoc*, quantomeno in termini di potenzialità, per 3 ragioni:

- a) l'alto numero degli Stati partecipanti, poi tradottosi in alto numero di firme e ratifiche;
- b) l'ampiezza e, per certi aspetti, l'incisività degli obblighi prescritti, in particolare le misure di cooperazione giudiziaria e di polizia;
- c) la notevole estensione del campo di applicazione, comprendente i 4 reati tipici (partecipazione in un gruppo criminale organizzato; riciclaggio; corruzione; intralcio alla giustizia) e tutti i *serious crimes* (reati punibili secondo la legge nazionale con una pena detentiva di almeno 4 anni nel massimo) con elementi di transnazionalità.

La Convenzione di Palermo, secondo un approccio sempre perseguito dalla delegazione italiana, concerne un insieme concettualmente unificato di comportamenti criminali, quello della criminalità organizzata e transnazionale, secondo una comune caratteristica dei trattati di diritto penale universale elaborati dalle Nazioni Unite: obblighi di criminalizzazione e misure di cooperazione internazionale giudiziaria e di polizia. Cosicché la configurazione finale della convenzione è il frutto del convergere di due distinte prospettive: la prima, rapportabile alla transnazionalità, suscitata dal bisogno di rafforzare gli strumenti della cooperazione internazionale per far fronte adeguatamente alla internazionalizzazione del crimine (frontiere operative per le autorità di polizia e giudiziarie, non per le organizzazioni criminali). La seconda, sostenuta soprattutto da quegli Stati, tra i quali l'Italia, in cui più significativa era stata l'esperienza del contrasto alla criminalità organizzata, mirante al riconoscimento a livello globale della particolare pericolosità di tale categoria criminale e della necessità sia di adottare forme avanzate e specializzate di cooperazione internazionale, sia di provvedere in tutti i Paesi ad una corretta e per quanto possibile uniforme criminalizzazione della condotta associativa.

L'approccio italiano nel Comitato *ad hoc*, mirato a superare diffidenze sulla necessità di sviluppare la cooperazione penale contro il crimine organizzato, era stato sperimentato, per così dire disseminato, nelle istituzioni dell'Unione europea. A Bruxelles erano state diffuse e recepite considerazioni sull'apertura delle frontiere infra-europee anche come fattore di facilitazione delle condotte transnazionali e della dislocazione in altri Stati dei gruppi criminali; sull'emergere del crimine organizzato nei paesi dell'Europa dell'Est; sulle questioni suscitate dai crimini economici e dal riciclaggio, fenomeni criminali tipicamente organizzati.

In questo senso, l'attenzione della delegazione italiana fu in particolare concentrata sulla nozione di reato associativo ed a non circoscrivere le misure di cooperazione ad una lista chiusa e tassativa di condotte criminali; l'approccio nei confronti dei protocolli fu diretto all'espansione dell'applicazione delle misure contenute nella Convenzione ai reati specifici in essi previsti, aggiungendo nuove misure specializzate.

La ripartizione della materia in strumento madre e strumenti complementari fu importante anche sul piano tattico, in quanto permise agli Stati di orientare con maggiore flessibilità le loro determinazioni, anche sul piano della tecnica legislativa, perché le disposizioni dei protocolli, andando aldilà della previsione di reati, regolano materie settoriali con un grado di specializzazione che non avrebbe potuto essere raggiunto nella convenzione (ad esempio protezione delle vittime nei due protocolli c.d. sociali o le disposizioni del protocollo sul traffico di armi che impongono obblighi amministrativi relativi alla produzione ed al commercio lecito delle armi).

3. I negoziati in seno al Comitato *ad hoc* e la Conferenza di Palermo

Il Comitato *ad hoc* iniziò a riunirsi nella sede delle Nazioni Unite di Vienna nel gennaio 1999, per negoziare, oltre alla Convenzione, specifici Protocolli supplementari in materia di traffico di persone, traffico di migranti, illecita produzione e traffico di armi da fuoco.

Inizialmente il Protocollo contro la tratta di persone, partorito dall'iniziativa (prima distinta e poi congiunta) di Stati Uniti d'America e Argentina, era diretto alla protezione di donne e bambini vittime di sfruttamento sessuale, per poi mutare parzialmente prospettiva, nel corso dei negoziati, e delinearsi quale strumento di contrasto e protezione di portata più generale, con allargamento dell'area di tutela, ricomprendente non soltanto le forme di sfruttamento, da parte della criminalità organizzata, di prostituzione e pedopornografia, ma in generale di tutte le forme di lavoro forzato ed asservimento realizzate mediante violenza, minaccia, frode, abuso di posizione di vulnerabilità, ed altre forme di coercizione fisica o morale, in una situazione di mancanza di consenso o di consenso viziato della vittima. Il titolo completo del Protocollo veniva pertanto aggiornato in quello attuale, ossia Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini.

Parallelamente, il Protocollo contro il traffico di migranti, di iniziativa italo-austriaca, incentrato inizialmente su misure di diritto internazionale marittimo volte a consentire una più rapida risposta operativa al fenomeno delle (allora) cosiddette carrette dei mari che solcano il Mediterraneo con il loro carico umano gestito dalle organizzazioni criminali, si evolveva in uno strumento contenente regole generali di contrasto dell'immigrazione clandestina su tutte le rotte, marittime, aeree, terrestri, e regole sul ritorno dei migranti ai paesi d'origine. Anche in questo caso il titolo mutava, dall'iniziale riferimento particolare al traffico via mare, all'attuale denominazione di Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria.

Il Comitato *ad hoc* teneva 11 sessioni (perlopiù di due settimane ciascuna) tra il 1999 ed il 2000⁷. I lavori venivano presieduti dal diplomatico italiano amb. Luigi Lauriola (anche in riconoscimento del ruolo trainante svolto dall'Italia nei lavori delle Nazioni Unite di Vienna e dell'esperienza storica nel contrasto alla criminalità organizzata), affiancato da un *bureau* e da un *rapporteur* rappresentativi delle diverse aree geografiche delle Nazioni Unite, presso le strutture delle Nazioni Unite di Vienna e con l'ausilio ed assistenza tecnica del Segretariato dell'*Office for Drug Control and Crime Prevention* (ODCCP, ora UNODC).

Ai lavori parteciparono delegazioni di oltre 100 Stati membri delle Nazioni Unite, ed osservatori di altre organizzazioni del sistema delle Nazioni Unite, organizzazioni intergovernative, organizzazioni non governative. Le delegazioni governative erano per la maggior parte interministeriali; per l'Italia, la delegazione, coordinata dalla Rappresentanza Italiana Permanente presso le Organizzazioni Internazionali di Vienna, vide coinvolti rappresentanti della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri degli Affari Esteri, della Giustizia, dell'Interno, della Difesa, delle Pari Opportunità, delle Finanze.

I lavori furono caratterizzati da costanti coordinamenti tra i paesi nell'ambito dei diversi gruppi regionali, istituzionali o politici; ad esempio, oltre che a livello di gruppi regionali delle Nazioni Unite, furono attuati coordinamenti a livello di organizzazioni regionali quali Unione Europea ed Associazione delle Nazioni del Sud-Est Asiatico (ASEAN), e di organizzazioni politiche come G-8, G-77 e Cina, Gruppo dei Paesi Arabi.

I lavori erano organizzati in sessioni plenarie che deliberavano il testo normativo, con interpretazione simultanea nelle sei lingue ufficiali delle Nazioni Unite, e parallele sessioni informali. Nelle ultime sessioni veniva altresì istituito un gruppo di revisione dei testi e di coordinamento giuridico e linguistico tra gli stessi e nelle diverse lingue ufficiali (*consistency group*).

⁷ Cfr. UN Doc. A/55/383, *Report of the Ad Hoc Committee on the Elaboration of a Convention against Transnational Organized Crime on the Work of its First to Eleventh Sessions*.

Per la delegazione italiana, mediamente numerosa, era quindi necessario coprire le sessioni plenarie che in contemporanea negoziavano Convenzione e Protocolli (alcune volte anche serali), la riunione di coordinamento UE tutte le mattine alle 9, le riunioni di coordinamento G8 (all'epoca), il *consistency group*, i vari colloqui e tavoli informali. Occorreva anche coordinarsi a Roma tra amministrazioni tra una sessione e l'altra ed a Bruxelles. Si tenga conto che la Convenzione di Palermo è stata negoziata in epoca pre-posta elettronica e pre-smartphone, quindi con fotocopie, fax, telefoni fissi (presso la sede ONU di Vienna esisteva il telefono diretto con la "capitale"). Le proposte di testo venivano depositate al Segretariato, che le traduceva e le stampava in numero limitato per ciascuna delegazione, e si discuteva su testi cartacei con parentesi graffe, quadre e tonde indicanti i punti alternativi o non ancora concordati.

Nel corso dei lavori fu chiarito che la Convenzione avrebbe dovuto costituire uno strumento normativo autonomo ed autosufficiente, mentre i Protocolli addizionali sarebbero stati strumenti opzionali alla Convenzione principale, per coprire aree di intervento che richiedevano specificità e che non potevano essere appropriatamente affrontate nel corpo della Convenzione.

Il testo della Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale (TOC) venne perfezionato dal Comitato *ad hoc* nella sua decima sessione (luglio 2000) e trasmesso alla 55a sessione dell'Assemblea Generale per l'approvazione; in tale occasione, venne annunciata l'offerta del governo italiano di realizzare, nel dicembre 2000 a Palermo, una Conferenza politica per la firma della Convenzione (*High-level Political Signing Conference*).

Il testo della Convenzione fu approvato per consenso, benché alcuni Stati abbiano sottolineato, nelle proprie allocuzioni formali a margine dell'approvazione, il proprio disaccordo in relazione alla mancata inclusione nel testo della Convenzione di specifiche previsioni concernenti i legami tra criminalità organizzata e terrorismo. Nell'undicesima sessione del Comitato *ad hoc* furono finalizzati e trasmessi per l'approvazione all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite i testi dei c.d. protocolli tratta e migranti.

La Convenzione ed i Protocolli contro la tratta di persone e contro il traffico di migranti furono aperti alla firma a Palermo, nel corso della Conferenza delle Nazioni Unite sul crimine organizzato svoltasi dal 12 al 15 dicembre 2000. Il terzo Protocollo addizionale, contro la produzione illecita ed il traffico di armi da fuoco, loro parti e componenti, e munizioni fu adottato, dopo una ulteriore sessione straordinaria del Comitato *ad hoc* ed aperto alla firma presso la sede delle Nazioni Unite di New York.

La *High-level Political Signing Conference* fu convocata a Palermo e si svolse dal 12 al 15 dicembre 2000. La scelta della città di Palermo come luogo per la Conferenza politica dedicata alla firma della Convenzione, che ha quindi assunto il nome di Convenzione di Palermo⁸, ha avuto un valore altamente simbolico: Palermo e la Sicilia rappresentavano e rappresentano il simbolo del riscatto della società civile contro la criminalità organizzata, con un durissimo tributo pagato in termini di vite umane e di ostacoli allo sviluppo sociale, esperienza messa a disposizione della comunità internazionale per la sfida ad un fenomeno che ha travalicato i confini nazionali e regionali e che deve essere affrontato da ciascun governo democratico, quale impedimento ad uno sviluppo economico corretto e diffuso, ed al pieno godimento delle libertà e dei diritti fondamentali dei cittadini. Alla Conferenza di Palermo, aperta dal Segretario Generale delle Nazioni Unite (Kofi Annan) e dal Presidente della Repubblica italiano (Carlo Azeglio Ciampi) parteciparono delegazioni di 148 Paesi, 14 Capi di Stato o di governo, 110 ministri della giustizia o dell'interno.

⁸ GA Res. 54/129 del 17 dicembre 1999.

4. La legge italiana di ratifica

La Convenzione di Palermo ed i suoi tre Protocolli addizionali sono stati ratificati in Italia con legge 16 marzo 2006, n. 146, intitolata “*Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall’Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001*”⁹.

Oltre alle rituali disposizioni di autorizzazione alla ratifica (art. 1) ed ordine di esecuzione (art. 2), la legge contiene una serie di norme necessarie di attuazione della Convenzione e dei protocolli: ad esempio l’art. 5 che determina la “autorità centrale” per le operazioni di mutua assistenza, ai sensi dell’art. 18, paragrafo 13, della Convenzione, l’art. 10 in tema di responsabilità delle persone giuridiche, l’art. 14 che modifica il reato di cui all’art. 377 del codice penale, ridenominato “Intralcio alla giustizia”, l’art. 15 in tema di armi da fuoco.

Altre devono essere sempre definite norme di attuazione e certamente attengono a materie trattate nella convenzione e nei protocolli, ma intervengono su questioni e con finalità non imposte specificamente dalla Convenzione, talvolta da questa suggerite, altre volte invece, all’apparenza, suscitate solo da scelte politiche nazionali ovvero esigenze dell’ordinamento italiano. Si possono annoverare in questa seconda categoria l’art. 3 che contiene la definizione di reato transnazionale e che si sovrappone al paragrafo 2 dell’art. 3 della Convenzione; l’art. 4 che qualifica come circostanza aggravante una certa forma di transnazionalità; l’art. 7, primo comma, che a fronte dell’art. 21 della Convenzione (nel quale non è precisata la natura degli accordi tra Stati che devono regolare il trasferimento dei procedimenti penali), nell’assenza di adeguata normativa codicistica, richiede come base giuridica un trattato internazionale ratificato con legge; l’art. 9 che ridisegna la disciplina delle operazioni sotto copertura, aderendo tanto a prospettazioni presenti nella Convenzione (art. 20), che ad esigenze di riforma della legge interna; gli artt. 5, 6, 7, che stabiliscono modalità

⁹ In *G.U.*, 11 aprile 2006, n. 85, Suppl. ord., n. 91; in argomento per tutti Elisabetta Rosi, *Il reato transnazionale* in Elisabetta Rosi (a cura di) *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. La Convenzione Onu di Palermo*, Milano, 2007, p. 67 ss.

di informazione al Parlamento sulla applicazione delle varie forme di cooperazione internazionale previste dalla Convenzione; gli artt. 11 e 12 in materia di confisca “per equivalente”; l’art. 13 che detta norme in materia di competenza del procuratore distrettuale antimafia.

Il legislatore italiano ha fatto una scelta minimalista, intervenendo solo nella misura essenziale, ritenuta necessaria perché imposta dalla Convenzione o da specifiche esigenze dell’ordinamento nazionale. Sembra essere stata, invece, trascurata la potenzialità “programmatica” della Convenzione e dei Protocolli, che avrebbe offerto occasione di organici interventi anche in campi in cui essa non impone obblighi stringenti (si pensi al campo della prevenzione e della formazione specialistica).

5. La Convenzione di Palermo e l’Unione europea

La Convenzione di Palermo contiene l’obbligo di incriminazione nelle legislazioni nazionali dei reati di partecipazione ad organizzazione criminale, riciclaggio, corruzione, ostruzione alla giustizia. Tale obbligo di criminalizzazione significa l’impegno, per gli Stati parte, di prevedere come reati nelle legislazioni nazionali le fattispecie sopraindicate, con una funzione, se non di armonizzazione, sicuramente di ravvicinamento delle legislazioni e di superamento dei problemi di doppia incriminabilità che frequentemente ostacolano la cooperazione.

In questo senso, la Convenzione di Palermo ed i Protocolli rappresentarono il punto d’arrivo, a livello potenzialmente globale, atteso il foro internazionale (le Nazioni Unite) in cui sono stati negoziati ed il largo consenso manifestato dalla comunità internazionale nei confronti della loro adozione, concretizzatosi nella ragionevolmente rapida entrata in vigore e nel largo numero di ratifiche depositate presso il Segretariato Generale delle Nazioni Unite, di una evoluzione verso un linguaggio giuridico comune quale presupposto per una efficace cooperazione internazionale espressasi, a livello regionale, in una serie di strumenti giuridici concordati dall’Unione europea in materia prima di essa.

I precedenti europei più significativi, che costituirono per molti versi gli antecedenti della Convenzione di Palermo ed influirono positivamente sul raggiungimento del consenso, realizzato anche attraverso lo stretto coordinamento mantenuto dagli Stati membri dell'Unione europea durante tutto il corso dei negoziati, sono l'Azione comune del 21 dicembre 1998 relativa all'incriminazione della partecipazione ad una associazione criminale negli Stati membri dell'Unione europea¹⁰ e le Risoluzioni del Consiglio del 23 novembre 1995¹¹ relativa alla protezione dei testimoni nel quadro della lotta contro la criminalità organizzata internazionale e del 20 dicembre 1996¹² relativa ai collaboratori di giustizia nella lotta contro la criminalità organizzata transnazionale.

L'azione comune relativa all'incriminazione della partecipazione ad un'organizzazione criminale era uno strumento normativo del cosiddetto terzo pilastro del Trattato sull'Unione europea, introdotto con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht nel 1993, e relativo alla cooperazione nel settore Giustizia/Affari interni, che comportava l'assunzione da parte degli Stati membri di un'obbligazione di mezzi diretta ad attivare le modifiche legislative necessarie per l'adeguamento, e che ha svolto una funzione di sostanziale armonizzazione dei diritti nazionali.

In particolare, l'azione comune in questione, richiamata la considerazione che la gravità e lo sviluppo di forme (vecchie e nuove) di criminalità organizzata richiedeva il rafforzamento della cooperazione tra gli Stati membri, con la necessità di un approccio comune, definiva in primo luogo la nozione di organizzazione criminale quale

“associazione strutturata di più di due persone, stabilita da tempo, che agisce in modo concertato allo scopo di commettere reati punibili con una pena privativa della libertà o con una misura di sicurezza privativa della libertà non inferiore a

¹⁰ Cfr. *Azione comune dell'Unione europea del 21 dicembre 1998 relativa alla punibilità della partecipazione ad un'organizzazione criminale negli Stati membri dell'UE*, 98/733/GAI, in *GUCE*, L 351, 29/12/1998, p. 1 ss.

¹¹ In *GUCE*, 7 dicembre 1995.

¹² In *GUCE*, 11 gennaio 1997.

quattro anni o con una pena più grave, reati che costituiscono un fine in sé ovvero un mezzo per ottenere profitti materiali o, se del caso, per influenzare indebitamente l'operato delle pubbliche autorità"¹³;

impegnava gli Stati membri a rendere punibili con sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive:

“a) la condotta di una persona che, intenzionalmente ed essendo a conoscenza dello scopo e dell'attività criminale generale dell'organizzazione, o dell'intenzione dell'organizzazione di compiere i reati in questione, partecipi attivamente: a) alle attività di un'organizzazione criminale ... anche quando tale persona non partecipa all'esecuzione materiale dei reati in questione e, fatti salvi i principi generali del diritto penale dello Stato membro interessato, anche quando i reati in questione non siano effettivamente commessi; b) alle altre attività dell'organizzazione, essendo inoltre a conoscenza del fatto che la sua partecipazione contribuisce alla realizzazione delle attività criminali dell'organizzazione”, ovvero “b) la condotta di una persona consistente in un accordo con una o più persone per porre in essere un'attività la quale, se attuata, comporterebbe la commissione dei reati ... anche se la persona in questione non partecipa all'esecuzione materiale dell'attività"¹⁴;

stabiliva il principio della prestazione della più ampia assistenza indipendentemente dall'opzione incriminatrice della partecipazione ad organizzazione criminale prescelta a livello nazionale; affermava il principio della responsabilità penale od amministrativa delle persone giuridiche per i reati connessi alla criminalità organizzata a fianco della responsabilità penale delle persone fisiche.

Il linguaggio europeo del 1998 anticipò quello della Convenzione di Palermo sotto diversi profili: in primo luogo, in relazione allo sforzo di sintesi definitiva compiuto per coniugare gli istituti dell'associazione a delinquere (di origine continentale) e della *conspiracy* (propria degli ordinamenti di *common law*), con uno spirito ed una formulazione che valorizzano e rispettano le differenze culturali, storiche e giuridiche dei diversi ordinamenti, non escludono o

¹³ Art. 1.

¹⁴ Art. 2.

privilegiano l'una o l'altra delle opzioni, e nel contempo mirano al comune risultato di prevenire e reprimere fenomeni criminali particolarmente pericolosi proprio per l'elemento organizzativo, aggiungendo all'apparato sanzionatorio previsto per il singolo reato commesso quello autonomo ed aggiuntivo determinato dalla dimensione associativa.

Inoltre, nella Convenzione di Palermo sono stati recepiti i principi di responsabilità delle persone giuridiche partecipanti ai reati gravi che coinvolgono un gruppo criminale organizzato e comunque per i reati di partecipazione ad organizzazione criminale, riciclaggio, corruzione, intralcio alla giustizia e di concessione reciproca della più ampia assistenza giudiziaria possibile in materia di indagini, azione penale e procedimenti giudiziari per i reati di cui alla Convenzione medesima.

Ulteriori spunti di politica criminale e di linguaggio giuridico uniforme sono anche ravvisabili nelle risoluzioni (strumenti, dal punto di vista giuridico, decisamente meno vincolanti della successiva Convenzione) in materia di testimoni e collaboratori di giustizia. Con la prima (protezione testimoni), individuato l'obiettivo di garantire in maniera efficace e concreta la sicurezza dei testimoni, si invitavano gli Stati membri a seguire orientamenti di tutela basati sulla protezione da ogni forma di minaccia, pressione o intimidazione, diretta od indiretta; sulla protezione prima, durante e dopo il processo; sull'estensione della protezione ai parenti, ove necessario; sulla possibilità di mantenere riservati i dati personali del testimone, ovvero, nei casi più gravi, di autorizzare il cambiamento di identità; sull'agevolazione di sistemi di deposizione a distanza mediante sistemi audiovisivi, anche in caso di cooperazione internazionale.

La Convenzione di Palermo ha stabilito l'obbligo di adozione di misure adeguate a garantire efficaci forme di protezione dei testimoni che depongano in processi penali in relazione ai reati in essa previsti, ed indica, tra le misure adeguate da considerare, appunto la protezione fisica globale e la deposizione a distanza attraverso l'uso di mezzi tecnologici di comunicazione, estendendo le disposizioni pertinenti anche alle vittime dei reati in quanto testimoni.

Con la risoluzione relativa ai collaboratori di giustizia nella lotta contro la criminalità organizzata internazionale, premessa ed acquisita la considerazione che la conoscenza delle organizzazioni criminali può essere migliorata e la repressione delle loro attività agevolata dalle dichiarazioni rese alle competenti autorità da membri di tali organizzazioni che collaborino con la giustizia, fornendo informazioni utili a fini investigativi e per acquisire prove, si invitavano gli Stati membri a valutare la possibilità di concedere benefici a coloro che, dissociandosi dall'organizzazione criminale, aiutino concretamente le autorità di polizia o giudiziarie nella raccolta di prove, a prevedere misure di protezione appropriate, ad agevolare l'assistenza giudiziaria in materia.

La Convenzione di Palermo ha parimenti recepito la consapevolezza dell'utilità dello strumento dei collaboratori di giustizia nella lotta contro la criminalità organizzata, impegnando ad incentivare tale strumento investigativo e probatorio, nei limiti dei principi fondamentali delle proprie leggi nazionali, gli Stati parte, che possono autorizzare una attenuazione di pena in caso di cooperazione sostanziale nelle indagini o nei processi relativi a reati oggetto della Convenzione stessa (secondo le linee guida italiane ed europee), ovvero anche, come sperimentato in particolare negli Stati Uniti d'America, l'immunità dall'azione penale.

La Convenzione di Palermo fu negoziata in un periodo di forte sviluppo dell'azione dell'Unione europea in materia di cooperazione giudiziaria penale, ed in particolare di lotta contro la criminalità organizzata. Il Trattato di Amsterdam individuava quale obiettivo dell'Unione quello di “conservare e sviluppare l'Unione quale Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia in cui sia assicurata la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima”¹⁵, da perseguirsi “prevenendo e reprimendo la criminalità organizzata o di altro tipo, in particolare il terrorismo” ed una serie di gravi reati a tipica valenza transnazionale. Il Consiglio europeo di Tampere¹⁶, interamente dedicato al settore Giustizia/Affari interni, nell'ottobre 1999 aveva fissato le linee guida dello sviluppo normativo

¹⁵ Art. 2, par. 1, alinea 4.

¹⁶ www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm

degli strumenti diretti alla realizzazione dello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia, con la premessa che “occorre uno sforzo comune per prevenire e combattere il crimine e la criminalità organizzata nell'intera Unione”¹⁷, con “una mobilitazione congiunta di forze di polizia e strutture giudiziarie”, in base al principio del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie quale “fondamento della cooperazione giudiziaria dell'Unione”¹⁸, attraverso il potenziamento della prevenzione della criminalità a livello dell'Unione, il potenziamento della cooperazione tra le autorità degli Stati membri nell'ambito delle indagini sulla criminalità transnazionale, l'istituzione di squadre investigative comuni, il potenziamento di Europol, l'istituzione di Eurojust, mediante “sforzi intesi a concordare definizioni, incriminazioni e sanzioni comuni” in materia di reati connessi alla criminalità organizzata, ed ancora con un'azione specifica antiriciclaggio comprendente “un ravvicinamento delle normative e procedure penali relative al riciclaggio dei capitali”, l'ampliamento e l'uniformità della “sfera delle attività criminose che si configurano come reati presupposto del riciclaggio”, la definizione di “regole uniformi per impedire che società o altre persone giuridiche registrate fuori dalla giurisdizione dell'Unione vengano usate per occultare e riciclare i proventi di attività criminose”¹⁹.

Nel differente contesto territoriale e di integrazione tra gli Stati membri che, ovviamente, rappresentano l'Unione europea e l'Organizzazione delle Nazioni Unite, il linguaggio giuridico, l'individuazione degli strumenti di cooperazione, la consapevolezza di un'azione coordinata elaborati ed acquisiti in ambito europeo costituiscono un prezioso patrimonio di conoscenze e di apparato normativo per l'elaborazione del Comitato *ad hoc*, favorendo una reciproca interazione tra i fori internazionali.

Non a caso, il Consiglio UE definiva il 29 marzo 1999 una Posizione comune²⁰ sulla proposta convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata, che ha rappresentato il riferimento del coordinamento nei negoziati tra gli Stati

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ In *GUCE* L87/1 del 31 marzo 1999.

membri UE. Nella Posizione comune, premesso nei considerando che “è auspicabile contribuire il più possibile alla negoziazione della convenzione proposta e evitare incompatibilità tra la convenzione proposta e gli strumenti istituiti nell'Unione”, si stabiliva, in particolare:

- che gli Stati membri dell'Unione sostengono l'elaborazione della proposta convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata e degli eventuali protocolli, chiedendo che “nel progetto di convenzione vengano incluse disposizioni atte a rendere quanto più possibili efficaci la prevenzione e il perseguimento della criminalità organizzata e le relative indagini”²¹;
- l'obiettivo della compatibilità con l'Azione comune del 21 dicembre 1998 relativa alla punibilità della partecipazione a un'organizzazione criminale negli Stati membri dell'Unione europea;
- l'obiettivo dell'inclusione nella convenzione di garanzie in materia di tutela dei diritti dell'uomo e di agevolazione della cooperazione internazionale;
- l'obiettivo della compatibilità con gli strumenti, tanto comunitari che del Consiglio d'Europa, in materia di riciclaggio e di ricerca, sequestro e confisca dei proventi di reato;
- il principio del coordinamento, su iniziativa della presidenza di turno, delle rispettive posizioni degli Stati membri nei negoziati e della ricerca della convergenza sulle questioni incidenti sugli interessi dell'Unione;
- l'associazione della Commissione ai lavori.

Quest'ultimo aspetto, l'associazione della Commissione, determinò nei negoziati la realizzazione di un interessante precedente in materia di convenzioni internazionali, ossia la proposta da parte della Commissione dell'Unione europea e l'inserimento nel testo della Convenzione di Palermo e dei Protocolli di specifiche previsioni che legittimano le organizzazioni regionali di integrazione economica a firmare tali strumenti. L'art. 36 della Convenzione, infatti, prevede

²¹ *Ibidem*.

che la stessa è aperta alla firma, oltre che degli Stati membri, delle organizzazioni regionali di integrazione economica a condizione che almeno uno Stato membro di tale organizzazione l'abbia firmata, e che un'organizzazione regionale di integrazione economica può depositare il proprio strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione, se almeno uno dei suoi Stati membri lo ha fatto, dichiarando l'ambito della propria competenza con riferimento alle materie regolate dalla Convenzione. Analoghe disposizioni sono contenute nelle clausole finali dei Protocolli. Inoltre, in materia di modifiche della Convenzione, è prevista la possibilità che le organizzazioni regionali di integrazione economica esercitino il diritto di voto in materia nelle questioni di loro competenza e con un numero di voti pari a quello dei loro Stati membri che sono parte della Convenzione, ed è previsto che non possano esercitare il diritto di voto qualora ad esercitarlo siano i loro Stati membri, e viceversa²². La Comunità europea ha proceduto alla firma in proprio della Convenzione di Palermo, nel corso della Conferenza di Palermo, e dei Protocolli addizionali, ed è parte degli stessi mediante i propri strumenti di accessione alla Convenzione, negoziati in ambito UE con riguardo alla rispettiva distribuzione di competenze tra Unione e Stati membri fissata dai Trattati.

6. I lavori successivi

Nel 2006 sono stati pubblicati, a cura dell'UNODC, i *Travaux Préparatoires*²³ della Convenzione e dei tre Protocolli. Sotto questo enigmatico nome va un ponderoso volume che contiene, articolo per articolo separatamente, il testo o i testi in discussione e gli emendamenti proposti ufficialmente in ciascuna sessione del Comitato *ad hoc* incaricato di elaborare gli strumenti, nonché le cosiddette "Note interpretative"²⁴, ovvero sia commenti esplicativi concernenti specifici passaggi

²² Art. 39 par 2 Conv. di Palermo.

²³ *Travaux Préparatoires of the negotiations for the elaboration of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto*, New York, 2006, disponibile nel sito www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/travaux-preparatoires.html.

²⁴ Cfr. *Interpretative notes for the official records (travaux préparatoires) of the negotiation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto*, UN Doc. A/55/383/Add. 1, del 3 novembre 2000.

delle disposizioni normative, ufficialmente approvati dallo stesso Comitato *ad hoc* e da questo portati a conoscenza dell'Assemblea Generale nei suoi rapporti periodici. Nello stesso volume è anche contenuto, a modo di introduzione, un abbondante e dettagliato resoconto sulle attività preparatorie che hanno preceduto le sessioni del Comitato. L'opera è di grande interesse per chi debba approfondire le vicende dell'iter negoziale e ricavarne segnalazioni per l'interpretazione. Il contenuto delle Note interpretative è, in realtà, vario: alcune sono autenticamente destinate a chiarire intricati aspetti tecnico-giuridici delle norme; altre sono evidente risultato di "intoppi" negoziali dovuti a proposte non accolte nel testo normativo ed in qualche modo richiamate nelle Note medesime. Il valore giuridico delle Note non è stato ufficialmente chiarito nel corso dei lavori del Comitato e dell'Assemblea Generale; dell'interpretazione autentica hanno la provenienza, ma la loro obbligatorietà non è stata mai affermata e si ritiene che debba essere esclusa.

Nel 2004, sempre a cura dell'UNODC, sono state pubblicate le Guide legislative²⁵ per la convenzione ed i protocolli. Non si tratta di commentari giuridici, bensì di ricognizioni ragionate delle disposizioni convenzionali, aventi la finalità precipua di assistere i legislatori nazionali nella predisposizione delle misure nazionali minime necessarie per poter ratificare e dare attuazione a convenzione e protocolli. Le Guide - che espongono anche esempi di legislazioni nazionali - appaiono utili soprattutto nell'assistenza ai paesi con sistemi giuridici deboli di contrasto alla criminalità organizzata, per i quali è necessario un maggior sforzo di adattamento dell'ordinamento nazionale ai fini della ratifica.

²⁵ *Legislative Guide for the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto* (disponibile nel sito www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/legislative-guide.html).

7. Conclusioni

La Convenzione di Palermo, e soprattutto i suoi Protocolli addizionali, riflettono un approccio misto, che proietta in un medesimo testo normativo regole di diritto penale e prospettive di tutela delle vittime, di individuazione delle cause, di regolazione dei fenomeni, cui corrisponde un ricco, sfaccettato e su diversi livelli, arsenale di strumenti messi a disposizione della comunità internazionale per fronteggiare le attività criminali organizzate ed i fenomeni ad essa connessi.

Il testo è articolato in obblighi (gli Stati parte dovranno) e facoltà (gli Stati parte potranno), con tutte le possibilità intermedie consentite dalla semantica del linguaggio convenzionale (gli Stati parte dovranno considerare, dovranno tenere in conto, si sforzeranno, assicureranno ove possibile, realizzeranno in conformità con i principi fondamentali del proprio ordinamento giuridico o subordinatamente ai propri principi costituzionali, ecc.). Ciò in un'ottica di cooperazione intergovernativa e di ricerca di un minimo comune denominatore a livello mondiale tra ordinamenti giuridici oltremodo differenziati che governa l'attività convenzionale delle Nazioni Unite, alla quale va assegnato un forte ruolo di impulso politico, oltre che di armonizzazione o approssimazione o ravvicinamento dei diversi ordinamenti giuridici nazionali.

Accanto alle misure di diritto penale e di repressione di comportamenti illeciti tipizzati, sono state parallelamente ed ampiamente sviluppate, soprattutto nei Protocolli contro la tratta di persone e contro il traffico di migranti, misure di protezione e di assistenza alle vittime, qualificate come soggetti passivi di reati che coinvolgono le organizzazioni criminali, ma anche come vittime di fattori socio-economici, quali la povertà, il sottosviluppo, la domanda di sfruttamento nei paesi di destinazione.

Per il Protocollo contro il traffico di armi, le maggiori difficoltà per la sua approvazione ed il suo minore *appeal* a livello di firme e ratifiche nazionali testimoniano la scivolosità delle questioni coinvolte; tuttavia, esso esprime la consapevolezza della comunità internazionale della necessità inderogabile di una normativa di regolazione e controllo, essendo acquisiti i nessi tra fattori di crisi

politica ed attività delle organizzazioni criminali, molto più indifferenti alle frontiere nazionali delle autorità di polizia e giudiziarie impegnate nel loro contrasto, e di incisive e coordinate politiche nazionali ed internazionali di prevenzione.

Quale testimone di una straordinaria esperienza professionale all'interno delle Nazioni Unite vissuta come magistrato del settore affari internazionali del Ministero della Giustizia, e componente della delegazione italiana nel Comitato *ad hoc*, credo che nel processo di preparazione, negoziazione, approvazione della Convenzione di Palermo e dei suoi Protocolli addizionali il ruolo della delegazione e dell'amministrazione italiani siano stati attivi ed importanti, in chiave di sistema. La cultura giuridica e l'esperienza italiana sono state efficacemente comunicate e comprese. Soprattutto la definizione di reato associativo, la disciplina dei collaboratori di giustizia, i dettagliati articoli su estradizione ed assistenza giudiziaria sono il portato di culture ed esperienze elaborate anche a caro prezzo, e valorizzate in chiave europea ed internazionale. La Convenzione di Palermo è anche stata l'occasione per migliorare la legislazione interna sulla cooperazione a fini di confisca. Una problematica, invece, che non è stata superata è quella del processo in contumacia, la cui ampiezza nell'ordinamento italiano, non coincidente con il perimetro del processo *in absentia* nella maggior parte degli ordinamenti, non è completamente compresa a livello internazionale, ed è spesso di ostacolo alla cooperazione. Credo che questi risultati sono stati ottenuti con la capacità di fare sistema e con la coesione europea.

Bibliografia

Barberini Roberta, *L'entrata in vigore della Convenzione contro il crimine organizzato transnazionale*, in "Questione giustizia" n. 5, 2003

Bassiouni M Cherif, Vetere Eduardo (eds.) with the cooperation of Vlassis Dimitri, *Organized Crime, A Compilation of U.N. Documents 1975-1998*, Ardsley, New York, 1998

Michelini Gualtiero, *Il progetto di Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale*, in "Questione giustizia" n. 5, 1999

Michelini Gualtiero, Polimeni Gioacchino, *Il fenomeno del crimine transnazionale e la Convenzione delle Nazioni unite contro il crimine organizzato transnazionale*, in *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. La Convenzione Onu di Palermo*, Rosi Elisabetta (a cura di), Milano, 2007

Rosi Elisabetta, *Il reato transnazionale in Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. La Convenzione Onu di Palermo*, Rosi Elisabetta (a cura di), Milano, 2007

Vlassis Dimitri, *The Global Situation of Transnational Organized Crime, The Decision of the International Community to Develop an International Convention and the Negotiation Process*, in "Resources Material Series" No. 59, UNAFEI Publication, Tokyo, October 2002

Zanetti Elena, *L'Italia e la Convenzione di Palermo*, in *La cooperazione internazionale per la prevenzione e la repressione della criminalità organizzata e del terrorismo*, Bassiouni M. Cherif, (a cura di), Milano, 2005