

# LA CONVENZIONE DI PALERMO/1. LA COOPERAZIONE INTERGOVERNATIVA DEGLI ANNI '90

Alfredo Nunzi

**Title:** The Palermo Convention/1. The intergovernmental cooperation of the 1990s

## **Abstract**

The purpose of this paper is to track the progress of the negotiations that led in 2000 to the adoption of the UN Convention against Transnational Organized Crime and its three supplementary protocols. Starting with the UN Congresses on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders this study especially focuses on two turning points of this long-term process, namely the establishment of a Commission on Crime Prevention and Criminal Justice in 1991, and the World Ministerial Conference held in Naples in November 1994, which adopted the Naples Political Declaration and a Global Action Plan against Organized Transnational Crime.

**Key words:** UN Convention against Transnational Organized Crime; Commission on Crime Prevention and Criminal Justice; UN Congresses on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders.

Questo contributo prende in esame il lungo negoziato che ha portato nel 2000 all'adozione della Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale e dei suoi tre protocolli addizionali. A partire dai congressi delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e il trattamento dei criminali lo studio si sofferma, in particolare, su alcuni passaggi cruciali quali l'istituzione della Commissione per la prevenzione della criminalità e la giustizia penale nel 1991 e la Conferenza ministeriale mondiale sul crimine transnazionale organizzato di Napoli del 1994 che ha adottò la Dichiarazione Politica di Napoli e il Piano d'azione globale contro il crimine organizzato transnazionale.

**Parole chiave:** Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale; Commissione per la prevenzione della criminalità e la giustizia penale; Congressi delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e il trattamento dei criminali.

## 1. Il VII e l'VIII Congresso delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e il trattamento dei criminali

Questo contributo prende in esame gli eventi che hanno preceduto i negoziati della Convenzione contro il crimine organizzato transnazionale (Convenzione di Palermo), cui ho partecipato come funzionario delle Nazioni Unite, e poi come esperto del Ministero della Giustizia. Il mio intervento tratterà della cooperazione internazionale nella lotta alla criminalità organizzata a partire dalle fasi nelle quali neppure la cooperazione bilaterale era organica e scontata. A testimoniare questo lungo e complesso percorso vorrei citare a titolo introduttivo uno dei primi documenti che hanno trattato il tema della criminalità organizzata in occasione del V Congresso delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e il trattamento dei criminali del 1975<sup>1</sup>. Il documento intitolato *“Crime as business (Il crimine come affare): criminalità organizzata, crimini dei colletti bianchi e corruzione”*<sup>2</sup> contiene un passaggio rappresentativo delle relazioni internazionali del momento. Vi si legge:

“Numerosi partecipanti hanno osservato che i paesi socialisti, avendo in larga parte abolito l'impresa capitalistica privata a favore di quella cooperativa o di proprietà statale, non hanno problemi quali criminalità dei colletti bianchi, criminalità organizzata e corruzione ... a parere di altri, tuttavia, anche i paesi socialisti soffrirebbero di altrettanto gravi forme di criminalità economica”<sup>3</sup>.

Con un salto in avanti di dieci anni troviamo le “nuove dimensioni della criminalità” tra i temi del VII Congresso delle Nazioni Unite sul Crimine (Milano, 1985)<sup>4</sup>. Il crimine organizzato, soprattutto nelle manifestazioni internazionali quali il traffico di stupefacenti, è oggetto di specifica discussione tanto che il Congresso adottò una risoluzione intitolata una “efficace azione nazionale e internazionale contro a) crimine organizzato e b) terrorismo”<sup>5</sup>. Tanto grave era considerato il traffico internazionale di stupefacenti (“war on drugs”) che venne convocata una Conferenza Internazionale sull'abuso e sul traffico illecito di droghe (Vienna, 1987), che decise

---

<sup>1</sup> Si veda nel sito [www.unodc.org](http://www.unodc.org) (Congresses).

<sup>2</sup> UN Doc. A/CONF. 56/3.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> Si veda la nota n. 1.

<sup>5</sup> UN Doc. A/CONF. 121/22REV. 1.

di indire una Conferenza che portò all'adozione della Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di droghe e sostanze psicotrope del 1988<sup>6</sup>. Il preambolo della Convenzione tratta del contrasto alla criminalità internazionale: il traffico illecito viene riconosciuto come

“attività criminale internazionale ... e fonte di profitti finanziari e di patrimoni considerevoli che permettono alle organizzazioni criminali transnazionali di penetrare, contaminare e corrompere le strutture dello Stato, le attività commerciali e finanziarie legittime e la società a tutti i livelli”.

Pure se la Convenzione non riguarda la criminalità organizzata transnazionale, il linguaggio utilizzato rappresenta un precedente significativo.

L'VIII Congresso delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e il trattamento dei criminali (Havana, 1990)<sup>7</sup> può essere considerato il punto di avvio del tema che mi è stato affidato, non solo per ragioni di datazione, ma per il Colloquio preparatorio cui parteciparono studiosi e operatori del diritto impegnati nella lotta alla criminalità e al terrorismo. Il Colloquio ebbe come tema una “Efficace azione nazionale e internazionale contro a) criminalità organizzata; b) terrorismo”. Nelle Conclusioni si sottolinea la necessità di un approccio interdisciplinare nei confronti della criminalità organizzata al fine di analizzare le informazioni disponibili sulle sue caratteristiche strutturali; si auspica la formulazione di una Convenzione che faciliti la collaborazione tra Stati; e si suggerisce una giurisdizione internazionale in materia al fine di rimediare ai problemi di applicazione del principio di extraterritorialità, ai ritardi ed impedimenti nell'azione repressiva. Le conclusioni finali del colloquio si fondano sulle relazioni di Cherif Bassiouni e Francesco di Maggio, ai quali va un ricordo affettuoso. Bassiouni distingue tra criminalità organizzata e terrorismo in base alla motivazione: la prima mossa dal profitto, il secondo alimentato da motivazioni ideologiche; se però si guarda al *modus operandi* talvolta questi crimini si sovrappongono rendendo la distinzione complessa<sup>8</sup>. La criminalità organizzata, all'interno dei sistemi nazionali, rappresenta un problema

---

<sup>6</sup> United Nations, Treaty Series, vol. 1582, p. 95.

<sup>7</sup> Si veda la nota n. 1.

<sup>8</sup> Ad esempio, la criminalità organizzata può mettere in atto pratiche più “consone al terrorismo” per raggiungere i propri obiettivi: es, rapimento di persone e conseguente estorsione.

normativo, sociale (omertà o tolleranza della criminalità) e organizzativo (inefficienza e eccessiva burocrazia). A livello internazionale è necessaria una maggiore cooperazione. Nelle conclusioni, Bassiouni prende atto dei limiti del momento: a) a livello nazionale, un'eccessiva burocrazia nell'amministrazione della giustizia che rendeva la risposta al fenomeno della criminalità organizzata frammentaria e poco efficace; b) a livello internazionale, la mancanza di un "codice o modello" integrante le modalità di cooperazione intergovernativa e di una giurisdizione penale internazionale.

Nella relazione finale, Di Maggio mette in risalto i punti essenziali del Colloquio, tra cui il carattere transnazionale della criminalità organizzata; si raccomanda uno studio approfondito per verificare efficacia e limiti delle misure nazionali di contrasto; si sottolinea che la giurisdizione penale internazionale può facilitare la cooperazione tra Stati e i progressi nella comprensione del *modus operandi* della criminalità organizzata sul piano internazionale (Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di droghe e sostanze psicotrope del 1988) e nazionale (legge Rognoni-La Torre, 1982).

Le relazioni presentate al Colloquio di Bellagio propongono alcuni spunti di riflessione quali: la necessità di un sistema più ampio in materia di diritto penale; quella di uniformare legislazioni e prassi giurisdizionale, e di consolidare tali iniziative in una codificazione internazionale. In conclusione, il carattere transazionale della criminalità organizzata è riconosciuto come dato di fatto cui si deve porre rimedio. A partire dalle conclusioni del Colloquio di Bellagio, l'VIII Congresso sul Crimine approvò due risoluzioni: la prima sulla "Criminalità organizzata"<sup>9</sup> prende atto della gravità dei reati perpetrati e ne riconosce la natura transazionale, proponendo la cooperazione tecnica e scientifica e lo scambio di informazioni, dati e provvedimenti per fornire informazioni adeguate agli organismi giudiziari nazionali sui reati compiuti "con modalità transnazionali"; la seconda sulla "Prevenzione e controllo della criminalità organizzata"<sup>10</sup> suggerisce il rafforzamento

---

<sup>9</sup> UN Doc. A/CONF. 144/28/Rev. 1.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

della cooperazione intergovernativa e la raccolta di dati sulla “criminalità organizzata transnazionale”.

## **2. Gli incontri di Smolenice e Suzdal (1991)**

L'Assemblea generale delle Nazioni Unite accolse con favore i risultati dell'VIII Congresso e invitò il Comitato sulla prevenzione e il controllo del crimine a formulare delle raccomandazioni per la loro attuazione<sup>11</sup>. Si avviò quindi la serie di incontri dedicati alla criminalità transnazionale e organizzata che avrebbe portato, tramite la Conferenza Ministeriale Mondiale di Napoli, ai negoziati per l'elaborazione della Convenzione di Palermo. Una riunione di esperti sulle strategie per affrontare il crimine transnazionale si tenne nel maggio 1991 a Smolenice (Cecoslovacchia). Durante l'incontro venne sottolineata l'urgenza di formulare risposte efficaci alla criminalità transnazionale, alla luce dell'incapacità degli strumenti nazionali di far fronte a tali pericoli, cui conseguiva la limitata attuazione degli obblighi derivanti dai trattati. Il gruppo di esperti formulò alcune considerazioni per una migliore cooperazione internazionale quali: la necessità di concordare sul significato di termini come criminalità organizzata e crimine transnazionale; l'importanza di distinguere tra i crimini internazionali e quelli transnazionali, con l'osservazione che la cooperazione bilaterale non offre soluzioni per combattere le “forme gravi di criminalità organizzata a livello internazionale”. Gli esperti ritennero altresì che alcuni fattori di sviluppo economico (creazione di mercati comuni e forme di integrazione) dovessero essere tenuti in considerazione nello studio e nel contrasto al crimine transnazionale; e che i trattati non fossero l'unica fonte per la cooperazione tra Stati e che l'ambito regionale potesse essere anch'esso un buon punto di partenza; venne infine sottolineata la necessità dello scambio di informazioni mediante banche dati nazionali accessibili agli altri Paesi; e formulato un modello di decreto per la confisca di beni ottenuti illecitamente.

---

<sup>11</sup> UN DOC. A/RES/45/121.

Qualche mese più tardi un altro Seminario (Suzdal, Russia) formulò alcune misure pratiche per la lotta al crimine organizzato, in particolare in termini di legislazione sostanziale e procedurale: da un lato si affermò che l'evoluzione del crimine organizzato e le forme che assume variano da Paese a Paese con caratteristiche comuni (ad esempio la partecipazione ad attività illegali e alla sfera economica legale) e, dall'altro, che mancava una definizione comune di crimine organizzato; si pose l'accento sulla lotta al riciclaggio di denaro e la necessità di soluzioni per attuare la Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di droghe e sostanze psicotrope del 1988. In materia di cooperazione fu riconosciuto il carattere transnazionale della criminalità organizzata e l'importanza della collaborazione tra le forze di polizia.

Sempre al 1991 risale una bozza di Convenzione sul controllo del crimine di origine russa contenente alcuni elementi poi sviluppati in separate occasioni. Questo testo contiene: i) una distinzione tra "crimini transnazionali" (condotte rese illegali da accordi internazionali e che ledono gli interessi legittimi di due o più Stati), "reati convenzionali con un elemento straniero" (atti considerati reato ai sensi della legge delle parti contraenti ma la cui investigazione richiede l'assistenza di altri Stati) e "crimine organizzato" (una forma pericolosa di criminalità che si manifesta secondo una complessità di reati commessi da organizzazioni criminali, caratterizzate da relativa stabilità, gerarchia, distribuzione di ruoli e funzioni tra i membri, esistenza di un codice di condotta; accompagnata da segretezza, corruzione e intenzione di neutralizzare agenti di polizia); ii) la previsione di alcune condotte criminose relative al traffico illecito di stupefacenti (in sovrapposizione con la Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di droghe e sostanze psicotrope del 1988); nonché di altre fattispecie quali la distribuzione di materiale pornografico o il mancato soccorso in mare; iii) una distinzione tra "gruppo criminale", "gruppo criminale organizzato" ed "organizzazione criminale", in base all'elemento della stabilità dell'associazione; iv) una sezione sulla protezione delle vittime e i diritti del reo; v) una sezione sulle forme di cooperazione (estradizione, assistenza giudiziaria) e lo scambio delle informazioni poi riprese nella Convenzione di Palermo; vi)

l'istituzione di un fondo per sostenere le vittime di crimini transnazionali e finanziare la ricerca sulla prevenzione del crimine.

### **3. L'istituzione della Commissione per la prevenzione della criminalità e la giustizia penale (1991) e gli esiti delle Conferenze ministeriali mondiali sul crimine transnazionale organizzato di Courmayeur e Napoli (1994)**

Con l'istituzione della Commissione sulla prevenzione del crimine e la giustizia penale<sup>12</sup> quale nuova commissione funzionale dell'ECOSOC, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite stabilì un programma organico per assistere gli Stati nella lotta alla criminalità domestica e transnazionale. La prima riunione della Commissione si tenne a Vienna nell'aprile del 1992. Giovanni Falcone era alla guida della delegazione italiana e nel suo intervento sottolineò la necessità di un trattato internazionale per contrastare la criminalità organizzata transnazionale<sup>13</sup>. Sapeva bene che la criminalità organizzata era coinvolta in una rete di traffici che oltrepassava i confini nazionali avendo collaborato alle indagini sulla cd. "Pizza Connection", uno tra i primi esempi di cooperazione internazionale nella lotta al crimine transnazionale con il coinvolgimento di numerosi Paesi (Stati Uniti, Italia, Svizzera, Brasile, Turchia, Germania, Messico, Gran Bretagna e Canada). Durante la prima sessione della Commissione si discussero anche le relazioni degli incontri di Smolenice e Suzdal. In materia di cooperazione internazionale, il focus degli Stati membri fu sul contrasto al crimine organizzato, considerato come un problema che affligge l'intera comunità.

Dopo il passaggio in ECOSOC<sup>14</sup>, l'Assemblea Generale adottò la Risoluzione 47/87 sulla "cooperazione internazionale nella lotta alla criminalità organizzata", con la

---

<sup>12</sup>La *Commission on crime prevention and criminal justice* venne istituita dall'Assemblea generale con la Risoluzione 46/152 del 18 dicembre 1991.

<sup>13</sup>Al punto 30 della relazione si legge che l'obiettivo di un'efficace cooperazione e assistenza tra Stati ancora non era stato raggiunto nonostante il crescente carattere transnazionale che certi crimini stavano assumendo.

<sup>14</sup> Risoluzioni ECOSOC 1992/22 e 1992/23 del 30 luglio 1992.

quale stabilì che la lotta al crimine organizzato, incluso il traffico illecito di armi e di stupefacenti, riciclaggio di denaro e corruzione di pubblici ufficiali, era una priorità delle Nazioni Unite e invitò gli Stati membri a condividere le normative nazionali.

Il dibattito internazionale era avviato e l'ECOSOC nel 1993 adottò una risoluzione sulle "relazioni tra criminalità nazionale e altre forme sofisticate di attività criminali transnazionali"<sup>15</sup>, confermando che "un'azione efficace contro la criminalità richiede attività di cooperazione al fine di garantire adeguata assistenza agli Stati membri per affrontare ... il crimine transnazionale organizzato".

Nel dicembre 1993, l'Assemblea Generale adottò la risoluzione 48/103 "sui costi del crimine, specialmente nelle sue nuove e transnazionali forme" con la quale esprime il consenso all'organizzazione di una Conferenza Internazionale sul riciclaggio dei proventi dei reati e della Conferenza Ministeriale Mondiale sul crimine transnazionale organizzato, che si sarebbero tenute a Courmayeur e a Napoli rispettivamente nel giugno e novembre 1994.

La "Conferenza Internazionale sulla prevenzione e il controllo del riciclaggio di denaro e l'uso dei proventi del crimine" riconobbe che il riciclaggio di denaro, come dimostrato nel caso "Pizza Connection", aveva assunto carattere internazionale; e che ciò nonostante numerosi Paesi non avevano ancora adottato alcuna misura antiriciclaggio, provocando in tal modo lacune nell'applicazione della Convenzione sugli stupefacenti. Il riciclaggio di denaro era un fenomeno sempre più globale e legato al profitto delle attività delle più note organizzazioni criminali transnazionali. Vennero discusse misure quali la limitazione del segreto bancario, l'identificazione e segnalazione di transazioni sospette e il rafforzamento di misure antiriciclaggio. La strategia di contrasto al riciclaggio di denaro veniva delineata su tre livelli: bilaterale, regionale e internazionale, con la proposta di un trattato sull'estradizione e la cooperazione.

Le proposte elaborate a Courmayeur vennero presentate alla Conferenza ministeriale mondiale sul crimine organizzato transnazionale di Napoli, durante la quale i partecipanti espressero l'intenzione di fare fronte comune contro il crimine

---

<sup>15</sup> Risoluzione ECOSOC 1993/29 del 27 luglio 1993.

organizzato transnazionale. Aprendo i lavori, il Segretario Generale delle Nazioni Unite osservò che la criminalità organizzata tradizionale era basata su una struttura locale, ma le organizzazioni criminali erano oramai in grado di generare profitti in Paesi diversi e di trasferirli da un paese all'altro. Di conseguenza, il crimine organizzato transnazionale doveva essere percepito come un pericolo da tutti gli Stati e non solo da quelli che ne erano maggiormente colpiti. Durante la Conferenza furono trattati numerosi temi. Uno dei punti maggiormente discussi fu quello di individuare una definizione universale di crimine organizzato, poiché molti Paesi avevano introdotto tale concetto nei sistemi legislativi basandosi sulle sue caratteristiche o sul *modus operandi* delle organizzazioni criminali. Molti Stati partecipanti considerarono i trattati-modello delle Nazioni Unite sulla cooperazione giudiziaria penale quale efficace base per la conclusione di accordi bilaterali o multilaterali. Numerosi Stati si pronunciarono sulla possibilità di una Convenzione. Alcuni suggerirono di fare prima uso degli strumenti esistenti; altri sostennero che una Convenzione fosse necessaria data la crescita esponenziale della criminalità organizzata transnazionale.

La Commissione per la prevenzione della criminalità e la giustizia penale fu incaricata di discutere l'incriminazione della partecipazione ad organizzazioni con struttura simile a quella mafiosa, la responsabilità dei singoli partecipanti e la protezione dei testimoni. La "Dichiarazione Politica di Napoli e il piano di azione globale contro il crimine organizzato transnazionale"<sup>16</sup> rappresentarono il riconoscimento che il crimine organizzato internazionale era una minaccia per tutti gli Stati e che la risposta doveva essere globale<sup>17</sup>. Un'altra risoluzione prevedeva la creazione di una *task force* internazionale per l'elaborazione di proposte sulla possibilità di istituire un centro di formazione internazionale per il personale delle forze dell'ordine<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> UN Doc. A/49/748, annex, sect. I.

<sup>17</sup>La Dichiarazione Politica di Napoli e il piano di azione globale contro il crimine organizzato transnazionale furono poi approvate dall'Assemblea generale con la Ris. 49/159 del 23 dicembre 1994.

<sup>18</sup>Pur se non collegato alle Nazioni Unite, il Centro è stato poi istituito dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza a Caserta nel 2017.

Il IX Congresso ONU sul crimine (Il Cairo, 1995)<sup>19</sup> ebbe come tema principale l'espansione del crimine organizzato e i pericoli posti dalle sue dimensioni transnazionali: nessun paese poteva infatti dirsi immune al fenomeno o in grado di prevenirlo o controllarne le manifestazioni. Anche durante il Congresso si discusse di un progetto di Convenzione, alla luce della "minaccia posta dal crimine transnazionale organizzato" e "il bisogno di una più intensa cooperazione internazionale per combattere gli effetti del crimine transnazionale e in particolar modo del crimine organizzato".

La relazione del Segretario Generale sulla Conferenza di Napoli dedica un punto al rafforzamento della cooperazione internazionale; in particolare, la necessità di una Convenzione mostra come le difficoltà sarebbero facilmente sormontabili, per esempio la questione se la Convenzione dovesse coprire le disparate attività criminali o invece concentrarsi sulle risposte a tale fenomeno, veniva risolta con la seconda opzione dato il vasto numero di attività in cui il crimine organizzato è coinvolto.

Si avviò quindi una fitta serie di riunioni al fine di avanzare verso un accordo fondato su elementi condivisi e, possibilmente, una bozza di Convenzione. Un Seminario ministeriale si tenne a Buenos Aires (novembre 1995) al fine di esaminare le possibilità di rafforzare e migliorare la capacità dei Paesi dell'America Latina di rispondere alla minaccia del crimine organizzato internazionale. I partecipanti adottarono una dichiarazione<sup>20</sup> in cui si esprimeva l'interesse dei governi all'esame di una convenzione contro il crimine organizzato transnazionale.

In occasione della Commissione per la prevenzione della criminalità e la giustizia penale del 1996 fu presentata la prima indagine sul crimine transnazionale basata sull'analisi delle risposte fornite dai governi. Da questo rapporto emergeva la natura variegata delle organizzazioni criminali transnazionali per grandezza, attività, organizzazione interna e relazioni con il potere; il dato che le organizzazioni criminali fiorissero dove l'autorità statale è più debole e profittassero dei Paesi dove

---

<sup>19</sup>Si veda la nota n. 1.

<sup>20</sup> Cfr. UN Doc. E/CN.15/1996/2/Add.1.

la legislazione non ha tipizzato determinati reati o dove il controllo bancario è debole; la circostanza che il mercato nero si stesse sviluppando secondo i caratteri di una vera e propria economia parallela, con grave nocimento per l'economia dei singoli Stati, specialmente di quelli in via di sviluppo. Inoltre, alcuni Governi sottolineavano l'assenza di una definizione di crimine organizzato nonostante la dichiarazione di Napoli elencasse le caratteristiche specifiche quali: 1) esistenza di una organizzazione per commettere crimini; 2) struttura gerarchica; 3) utilizzo di violenza, intimidazione e corruzione; 4) riciclaggio dei profitti e infiltrazione nell'economia legittima; 5) espansione internazionale; 6) cooperazione con altri gruppi criminali. Riguardo all'opportunità di concludere una Convenzione internazionale gli Stati che avevano risposto al questionario si divisero tra favorevoli e contrari; tra questi ultimi Australia, Austria, Canada, Germania e Giappone. Un significativo passo avanti fu compiuto con le 40 Raccomandazioni per la lotta al crimine organizzato transnazionale elaborate dal Gruppo di Esperti di alto livello istituito dal G7 (gruppo di Lione), che suggerivano numerose misure in materia di cooperazione internazionale, protezione dei testimoni, estradizione e immigrazione clandestina.

#### **4. I lavori dell'Assemblea generale: la creazione di un gruppo intergovernativo di esperti (1997), l'istituzione e l'operato del Comitato *ad hoc* per l'elaborazione della Convenzione delle Nazioni unite contro il crimine organizzato transnazionale (1998-2000)**

Durante la sessione del 1997 l'Assemblea Generale decise di istituire un gruppo intergovernativo di esperti<sup>21</sup> al fine di elaborare una bozza di Convenzione contro il crimine organizzato transnazionale partendo da una bozza presentata dalla Polonia e dagli altri testi allora in discussione<sup>22</sup>. L'Assemblea Generale tenne conto anche della relazione del Convegno organizzato dalla Fondazione Falcone nell'aprile 1997, durante il quale la bozza polacca venne ulteriormente sviluppata. Anche il Gruppo di Lione fornì dei commenti al testo della Polonia, notando l'introduzione di elementi assenti dalla Convenzione sugli stupefacenti, tra cui l'incriminazione della partecipazione ad un gruppo criminale organizzato e le ampie misure sull'estradizione e la protezione dei testimoni.

Il gruppo intergovernativo istituito dall'Assemblea generale si riunì a Varsavia nel febbraio 1998 per discutere della fattibilità di una convenzione globale contro il crimine transnazionale organizzato ("*against organised transnational crime*"). Il gruppo si concentrò su una serie di questioni quali: l'assenza di definizione del concetto di criminalità organizzata; il rischio che un elenco di reati specifici fosse incompleto o a rischio di obsolescenza; la possibile inclusione del terrorismo nel testo della Convenzione. Tra i punti maggiormente discussi vi fu la definizione di criminalità organizzata: vi erano infatti ancora divergenze che impedivano un'armonizzazione, così si propose di concentrare gli sforzi non tanto sulla definizione quanto piuttosto sul "significato comune" (general understanding). Lo schema presentato dal gruppo rifletteva tre diverse posizioni: 1) definire il crimine organizzato; 2) non definirlo ma rendere l'ambito di applicazione della Convenzione più ampio; 3) delineare gli elementi costitutivi della criminalità organizzata e non la criminalità organizzata stessa.

---

<sup>21</sup> GA Res. 52/85 del 12 dicembre 1997.

<sup>22</sup> La quasi totalità di Stati accolse con favore la proposta di Convenzione e lo stesso testo presentato dalla Polonia fu generalmente accolto favorevolmente.

Altro punto trattato riguardò il possibile inserimento di un elenco di condotte delle organizzazioni criminali: alcuni Stati erano del parere che un elenco predefinito e rigido potesse pregiudicare l'applicabilità e l'efficacia della Convenzione. Mentre vi fu accordo sulle disposizioni in materia di cooperazione internazionale, in particolare sulla cooperazione giudiziaria, estradizione, protezione di vittime e testimoni, molti Stati si pronunciarono sulla necessità di rispettare il mandato di elaborare una Convenzione sulla criminalità transnazionale organizzata, non sulla cooperazione internazionale in materia penale.

In materia di estradizione si presentò il problema di individuare i reati per i quali questa fosse possibile; alcuni Stati proposero che l'estradizione riguardasse solo i crimini che le parti contraenti erano obbligate a punire, altri che fosse possibile per tutti i reati relativi all'ambito della Convenzione.

Diverse delegazioni si pronunciarono a favore di norme per la diminuzione della pena o altri vantaggi per i collaboratori di giustizia, oltre che per la raccolta e condivisione delle informazioni tra le forze di polizia. Infine, si discusse il tema della prevenzione della criminalità organizzata, suggerendo disposizioni mirate a ridurre le situazioni sfruttate dai gruppi criminali.

Lo bozza prodotta dal gruppo intergovernativo fu trasmessa alla Commissione per il Crimine (aprile 1998) durante la quale un gruppo di lavoro discusse il testo e propose l'istituzione di un Comitato per l'elaborazione della Convenzione che terminasse i lavori entro il 2000.

I rappresentanti di Canada e Finlandia presentarono un testo che consolidava commenti ed osservazioni espresse in precedenza (inclusa la modifica del titolo della Convenzione, da "against organised transnational crime" a "against transnational organised crime"), mentre alcuni Stati membri dell'Unione europea suggerirono di considerare anche la bozza di azione comune sulla penalizzazione

della partecipazione a organizzazioni criminali, successivamente adottata dal Consiglio dell'Unione europea<sup>23</sup>.

Il Comitato *ad hoc* fu istituito dall'Assemblea Generale nel 1998<sup>24</sup> con il mandato di elaborare una Convenzione sul crimine organizzato transnazionale e elaborare ulteriori strumenti internazionali in materia di traffico di donne e bambini o di traffico di armi da fuoco e di migranti.

Durante una riunione informale tenuta a Buenos Aires si discusse la revisione degli articoli da 14 a 30 della bozza e temi quali investigazione dei reati, trasferimento dei procedimenti, scambio di informazioni e il possibile inserimento di disposizioni in materia di corruzione.

Il primo incontro del Comitato *ad hoc* si tenne a Vienna nel gennaio 1999 e i negoziati si protrassero fino alla stesura del testo finale adottato nel novembre 2000<sup>25</sup>. La stesura della Convenzione fu accompagnata da quella dei tre protocolli su traffico illegale delle persone, in particolare di donne e bambini, traffico e trasporto illegale di immigranti, e la produzione illegale e traffico di armi da fuoco.

Lo scopo della Convenzione è quello di “promuovere la cooperazione e di prevenire e combattere il crimine transnazionale organizzato in maniera efficace” e finalmente contiene una definizione di gruppo criminale organizzato per le finalità della Convenzione.

La Convenzione condensa quindici anni di proposte e discussioni volte a disciplinare organicamente la materia. Dal piano d'azione di Milano del 1985, passando per la Conferenza Ministeriale di Napoli del 1994, fino alla Conferenza diplomatica di Palermo del 2000, i negoziati hanno avuto sviluppi positivi e hanno infine permesso

---

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> GA Ris. 53/111 del 9 dicembre 1998.

<sup>25</sup> Il Comitato intergovernativo *ad hoc* si riunì in undici sessioni: la prima dal 19 al 29 gennaio 1999, l'ultima dal 2 al 28 ottobre 2000. Per uno studio dei lavori del Comitato *ad hoc* si veda 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*.

di concludere un testo che riflette la volontà della comunità internazionale di combattere efficacemente il crimine organizzato e le sue manifestazioni.

Concludo osservando che l'Italia svolse un ruolo fondamentale durante tutto l'arco delle discussioni e dei negoziati per la stesura della Convenzione, condividendo con gli altri Paesi l'esperienza e le conoscenze dei propri giuristi, operatori del diritto, diplomatici e funzionari nazionali e internazionali.

## **Bibliografia**

Alper Benedict Solomon, Boren Jerry F., *Crime: International Agenda-Concern and Action in the Prevention of Crime and Treatment of Offenders*, London, 1972

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

David Pedro R., *Globalizzazione, prevenzione del delitto e giustizia penale*, Milano, 2001

McClellan David, *Transnational Organized Crime. A Commentary on the UN Convention and its Protocols*, Oxford, 2007

Michellini 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

Strano Angelo, *Le Nazioni Unite e la criminalità organizzata internazionale. L'attività del Programma per la Prevenzione della Criminalità e la Giustizia Penale e del Programma Internazionale per il Controllo della Droga*, in *Criminalità senza frontiere. Le istituzioni internazionali di lotta al crimine organizzato*, Longo Francesca, Strano Angelo (a cura di), (Ricerca diretta da Fulvio Attinà), Acireale (Ct), Roma, 1999

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, p. 475 ss

Williams Phil, Vlassis Dimitri (eds.), *Combating Transnational Crime*, London, 2001