

LA CONVENZIONE DI PALERMO E I NEGOZIATI PER IL RAFFORZAMENTO DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

Maria Assunta Accili Sabbatini

Title: The Palermo Convention and negotiations for strengthening international cooperation

Abstract

This essay examines the role of the Italian delegation in the negotiations that led to the establishment of the Review Mechanism of the Palermo Convention and offers some thoughts about the subsequent strengthening of international cooperation

Key words: Palermo Convention; transnational organized crime; negotiations; review mechanism

Il contributo analizza il ruolo svolto dalla delegazione italiana nei negoziati che hanno portato all'istituzione di un meccanismo di riesame della Convenzione di Palermo e offre spunti di riflessione in merito al conseguente rafforzamento della cooperazione internazionale.

Parole chiave: Convenzione di Palermo, crimine organizzato transnazionale, negoziati, meccanismo di riesame

1.Un impegno comune del mondo scientifico, della diplomazia e della realtà giudiziaria per progettare il futuro della Convenzione di Palermo

Desidero anzitutto esprimere il mio apprezzamento alle Università di Milano e di Ferrara per avere assunto una iniziativa, come il doppio convegno del maggio 2019, che costituisce una tappa importante di una nuova stagione di impegno da portare avanti attraverso la collaborazione tra il mondo scientifico, la diplomazia e la realtà giudiziaria.

È sicuramente questo il metodo attraverso cui dobbiamo dare concreta attuazione ad una norma fortemente innovativa, ma ancora tutta da esplorare nelle sue potenzialità, come l'art. 28 della Convenzione di Palermo, che contiene un triplice raccomandazione per ciascuno degli Stati parte:

- anzitutto attribuisce una particolare importanza alla consulenza della comunità accademica e scientifica ai fini della raccolta, dello scambio e dell'analisi delle informazioni, strategiche e operative, sulle tendenze della criminalità organizzata nei diversi Stati;
- inoltre, valorizza l'opportunità di sviluppare e condividere attraverso le organizzazioni internazionali le conoscenze analitiche così acquisite, in vista della elaborazione ed applicazione di definizioni, standard e metodologie comuni;
- in terzo luogo, evidenzia la possibilità di ciascuno Stato di monitorare e valutare su tali basi le proprie politiche criminali e le misure attuative¹.

Si tratta, dunque, di una norma giuridica programmatica che va attuata su due piani, tra loro strettamente connessi: da un lato, la sinergia tra accademia, istituzioni nazionali e organizzazioni internazionali; dall'altro, la stretta continuità tra analisi dei fenomeni criminali, elaborazione delle politiche di contrasto e monitoraggio della loro efficacia.

¹ Gualtiero Michellini, Gioacchino Polimeni, *Le linee guida della Convenzione di Palermo e la legge italiana di ratifica*, in *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano: la Convenzione ONU di Palermo*, Elisabetta Rosi (a cura di), Ipsa, 2007, p. 54.

Il disegno così tracciato dalla Convenzione sta trovando applicazione proprio in questa fase storica, che richiede un salto di qualità nel sistema delle relazioni internazionali, nel senso di accompagnare:

- alla globalizzazione dell'economia, una globalizzazione dei diritti e delle tutele;
- al perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile, la diffusione dei principi dello Stato di diritto costituzionale;
- alla promozione della cultura della legalità, la visione del diritto come "ponte tra la morale e l'economia", per usare le parole di Francesco Carnelutti².

In realtà, il sistema delle relazioni internazionali ha sempre subito, sia in positivo che in negativo, l'influenza degli orientamenti presenti sullo scenario nazionale, sia sul piano politico sia su quello culturale.

Per limitarci all'attività delle Nazioni Unite in materia penale, è assolutamente evidente la centralità assunta dall'esperienza italiana, soprattutto nei momenti in cui la lotta alla mafia è stata al centro dell'agenda politica grazie a quel "clima di collaborazione e di reciproca fiducia" tra le istituzioni, in cui ha creduto fortemente, anche nelle fasi più drammatiche della storia del nostro paese, un uomo che oggi è considerato universalmente nel contesto internazionale come il miglior simbolo dell'impegno per la giustizia: Giovanni Falcone³.

Alla base della Convenzione di Palermo, con la sua speciale modernità, vi è proprio la visione anticipatrice di Giovanni Falcone, che proprio un mese prima della strage

² Francesco Carnelutti, *Come nasce il diritto*, Eri, 1954, p. 15.

³ In effetti era proprio questa la prospettiva in cui mostrava di credere, in uno dei momenti più difficili della storia italiana, Giovanni Falcone, che alla fine del 1984, dopo un periodo segnato da una impressionante catena di omicidi di esponenti istituzionali nel quadro delle strategie terroristiche-mafiose, scriveva: "ritengo che anche questo tremendo banco di prova per le istituzioni democratiche potrà risolversi in un importante fattore di crescita per la società civile e per la stessa funzionalità complessiva dell'apparato statale. Dalla iniziale separatezza tra i diversi organismi preposti alla repressione del fenomeno mafioso si è passati in pochissimi anni, superando ostacoli e incomprensioni di ogni genere, a un clima di collaborazione e di reciproca fiducia impensabile fino a poco tempo addietro. E tutto ciò è avvenuto nel pieno, rigoroso rispetto dei reciproci limiti costituzionali" (Falcone, *Emergenza e Stato di diritto*, relazione per la Tavola rotonda sullo stesso tema organizzata a Palermo il 17 dicembre 1984 da Unità per la Costituzione).

di Capaci, partecipò alla Prima Sessione della Commissione delle Nazioni Unite sulla Prevenzione della Criminalità e sulla Giustizia Penale, organizzata a Vienna dal 21 al 30 aprile 1992.

Si tratta di un incontro che ha segnato un punto di svolta nell'azione delle Nazioni Unite nel campo del diritto penale: da tale momento, e fino ad oggi, è stata data priorità alle questioni della cooperazione internazionale nella lotta alla grande criminalità, rispetto alle ben diverse tematiche che in precedenza avevano avuto la prevalenza⁴. Le idee espresse in quella occasione da Giovanni Falcone hanno dato avvio a quel complesso di iniziative e di negoziazioni che hanno condotto, otto anni dopo, all'adozione della Convenzione di Palermo⁵.

L'impulso dato da Giovanni Falcone a queste iniziative internazionali fu il momento finale di una serie di attività da lui svolte, a partire dal 1983, presso le Nazioni Unite, che presentano un importantissimo tratto in comune: il passaggio

⁴ Gualtiero Michelini, Gioacchino Polimeni, *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*, Elisabetta Rosi (a cura di), Ipsoa, 2007, p. 3.

⁵ Vedi sul punto la puntuale ricostruzione di Dimitri Vlassis, *The global situation of transnational organized crime, the decision of the international community to develop an international Convention and the negotiation process*, in *Current situation of and countermeasures against transnational organized crime*, Unafei, 2002, p. 480, il quale evidenzia come, in quello che, con ogni probabilità, fu il suo ultimo discorso pubblico in una conferenza internazionale, Giovanni Falcone abbia lanciato l'idea di una conferenza mondiale di alto livello politico per porre le fondamenta di una cooperazione internazionale contro la criminalità organizzata, considerata come un fenomeno di dimensione non più soltanto nazionale. Tale idea trovò poi realizzazione nella Conferenza Ministeriale Mondiale di Napoli sulla Criminalità Organizzata Transnazionale del 21-23 Novembre 1994: uno dei più importanti eventi mai organizzati dalle Nazioni Unite in questa materia, che adottò all'unanimità la *Naples Political Declaration and Global Action Plan against Organized Transnational Crime*, la quale un mese dopo fu adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU e richiese alla Commissione sulla Prevenzione della Criminalità e sulla Giustizia Penale di esaminare la possibilità di una Convenzione sulla Criminalità Organizzata Transnazionale.

Tra le principali idee espresse da Giovanni Falcone in occasione della Prima Sessione della CCPCJ vi erano:

la necessità di dare un taglio concreto ed operativo all'attività delle Nazioni Unite nel campo del diritto penale;

il rafforzamento della partecipazione delle organizzazioni non governative al lavoro delle Nazioni Unite in questa materia;

la priorità assoluta da assegnare alla lotta contro la criminalità economica e la criminalità organizzata (categorie in cui dovevano essere inclusi i reati in tema di stupefacenti, corruzione, riciclaggio e frode), in considerazione della incidenza di questi fenomeni sul tessuto sociale e istituzionale di tutti i paesi;

l'attribuzione alle Nazioni Unite del compito di collaborare alla lotta contro le suddette attività criminali contribuendo alla preparazione di misure nazionali e alle norme sulla cooperazione internazionale.

da una visione “individualistica” ad una analisi in termini collettivi, strutturali ed economici dei fenomeni criminali più gravi.

Si trattò, in effetti, di un’autentica rivoluzione copernicana, con il passaggio dalla logica della repressione delle condotte illecite del singolo alla progettazione di una strategia capace di incidere con forza sulle basi economiche del crimine organizzato, cioè su quella vastissima rete di beni e rapporti economici destinati alla conservazione ed all’esercizio dei poteri criminali.

Nel pensiero di Giovanni Falcone non c’è solo la testimonianza di una grande esperienza professionale: c’è anche, e soprattutto, un importantissimo messaggio per il futuro.

Un messaggio che assume una speciale attualità in una fase in cui abbiamo tutti un grosso bisogno di aggiornare gli strumenti di contrasto, ma prima ancora la percezione collettiva dei fenomeni criminali.

Il fatto che una iniziativa, che coinvolge al tempo stesso l’accademia, i *practicioners* e i “professionisti delle relazioni internazionali”, parta proprio da Milano, mi sembra molto significativo.

Uno scritto che ha modificato in profondità l’approccio giudiziario e scientifico al fenomeno mafioso risale a trentasei anni orsono, al 1983. Ne sono autori due magistrati, uno di Palermo e uno di Milano: Giovanni Falcone e Giuliano Turone. Nella loro trattazione sulle “tecniche di indagine in materia di mafia”, viene superata “la tentazione del modello improntato al tipo d’autore”, e viene invece affermata “l’importanza fondamentale dell’indagine patrimoniale”, illustrandone la validità attraverso dieci esempi concreti. I primi cinque sono tratti da una inchiesta giudiziaria condotta a Milano su un noto boss corleonese, gli altri cinque sono riferiti ad un procedimento avviato a Palermo contro un imprenditore che era uno dei maggiori contribuenti siciliani e che in seguito sarebbe stato tratto in arresto dal FBI negli Stati Uniti.

L’impostazione elaborata da Falcone e da Turone si fondava sull’idea che “il vero «tallone d’Achille» delle organizzazioni mafiose è costituito dalle tracce che

lasciano dietro di sé i grandi movimenti di denaro connessi alle attività criminali più lucrose” e per la decisa insistenza sulla necessità di “costruire un reticolo di prove obiettive, documentali, univoche, insuscettibili di distorsioni, e foriere di conferme e riscontri”.

È questo il “metodo Falcone”, che con la sua capacità di riunire efficienza e garanzia, conoscenza profonda della realtà locale e visione globale dei fenomeni criminali, è divenuto un grande punto di riferimento a livello internazionale.

Dietro di esso, vi è quel patrimonio di valori e di passione civile che ha portato le più grandi espressioni della cultura giuridica italiana, a partire dal pensiero di Cesare Beccaria, a divenire il modello di riferimento per quella ricerca di un nuovo equilibrio tra difesa sociale e diritti umani che ha investito le legislazioni di moltissimi paesi contemporaneamente all’affermarsi del costituzionalismo moderno.

Oggi la posta in gioco è di mettere la migliore eredità della giustizia e della cultura scientifica di questo paese al servizio di una progettualità capace di dare una risposta efficace, moderna e coraggiosa a un forte bisogno presente in tante altre aree del mondo: in tutti quei contesti in cui l’emergenza della criminalità organizzata rappresenta una gravissima minaccia contro i valori dello Stato di diritto. Negli Stati-mafia come pure in tutti quei paesi dove c’è il rischio di derive autoritarie che traggono origine da bisogni di sicurezza, anche fondati, ma finiscono per smarrire il senso profondo della necessaria distinzione in termini valoriali tra lo Stato e la criminalità.

La strada maestra per raggiungere questo obiettivo è il rafforzamento della cooperazione giudiziaria internazionale.

Ed è proprio questo lo scopo che abbiamo cercato di perseguire con la recente approvazione del Meccanismo di Revisione, su cui tra poco mi soffermerò.

Ma prima di passare all’esame di questo nuovo sviluppo, vorrei segnalarvi un dato molto significativo, che evidenzia come l’esigenza di un salto di qualità nel sistema della cooperazione giudiziaria possa trovare oggi realizzazione attraverso una

pluralità di sforzi convergenti sia nell'ambito della diplomazia, sia nell'ambito dell'attività giudiziaria. È un dato che ci consente di guardare al futuro con ottimismo, ma al tempo stesso chiama in causa la responsabilità di ciascuno di noi.

2. Il nuovo ruolo della cooperazione giudiziaria come strumento per la tutela dei diritti umani fondamentali

La cooperazione giudiziaria internazionale è stata sempre percepita, in una logica essenzialmente securitaria e intergovernativa, come il necessario strumento per fronteggiare la dimensione transnazionale assunta da una vasta gamma di manifestazioni delittuose, specialmente nell'epoca della globalizzazione. Si tratta, in questa prospettiva, di una rete di obblighi che legano reciprocamente gli Stati tra loro. La cooperazione è, dunque, un metodo generale che va applicato allo stesso modo per il diritto penale come per altri settori delle relazioni internazionali, ad esempio la promozione dello sviluppo sostenibile.

Nella più recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sta però emergendo in modo sempre più chiaro un ulteriore fondamento degli obblighi di cooperazione giudiziaria internazionale, radicato nella tutela dei diritti umani fondamentali.

Da ciò discende l'inquadramento della cooperazione nell'ambito degli obblighi positivi di natura procedurale degli Stati, il cui adempimento forma oggetto di una pretesa giuridicamente azionabile da ogni individuo che sia titolare di diritti di particolare rilevanza, come quelli previsti dagli artt. 2, 3, 4 e 5 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Come evidenziato dalla più attenta dottrina⁶, è questo il principio desumibile dalla sentenza emessa dalla Corte di Strasburgo il 7 gennaio 2010 nel caso *Rantsev c.*

⁶ Serena Forlati, *The notion of Organised Crime and the European Convention on Human Rights, in Redefining Organised Crime. A Challenge for the European Union?*, Stefania Carnevale, Serena Forlati e Orsetta Giolo (a cura di), Hart Publishing, Oxford, 2017.

Cipro e Russia, che ha sviluppato una interpretazione sistematica ed evolutiva della Convenzione europea dei diritti dell'uomo alla luce del Protocollo sulla tratta di esseri umani, addizionale alla Convenzione di Palermo. Dall'obbligo di condurre indagini efficaci sui casi di omicidio e di tratta di persone – obbligo che, in quest'ultimo caso, grava sia sullo Stato di origine, sia su quelli di transito e di destinazione – la Corte europea ha desunto il dovere, rispettivamente, di richiedere e di prestare l'assistenza giudiziaria internazionale prevista dagli accordi vigenti.

Per questa via, la cooperazione giudiziaria subisce una profonda trasformazione della sua natura: non si esaurisce in un semplice procedimento di natura interstatale, ma rientra nel contenuto di un diritto fondamentale che ciascuno Stato è tenuto a proteggere mediante obblighi positivi che impegnano, al tempo stesso, il potere legislativo, il potere esecutivo e quello giudiziario. Non sono ammesse limitazioni che incidano sull'essenza profonda del diritto. Ogni sua violazione produce precise conseguenze riparatorie a carico dello Stato ed in favore delle vittime.

È interessante notare come questo sviluppo della giurisprudenza internazionale si sia verificato in relazione a una tematica – le gravissime violazioni del diritto alla vita connesse a fenomeni migratori gestiti da organizzazioni criminali – che forma oggetto di una delle più significative pronunce emesse negli ultimi anni proprio qui a Milano, la cui ricostruzione processuale dei fatti converge largamente con la descrizione compiuta, in termini generali, dalle Nazioni Unite⁷.

È impossibile restare indifferenti rispetto al drammatico quadro che emerge dalla sentenza del 10 ottobre 2017 della Corte d'assise di Milano⁸, che ha ricostruito una impressionante serie di episodi di sequestro di persona a scopo d'estorsione aggravato dalla morte, e di violenza sessuale, che si assumono commessi in danno

⁷ In particolare, le conclusioni della sentenza del 10 ottobre 2017 della Corte d'assise di Milano sono ampiamente convergenti con la ricostruzione contenuta nel *Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya* presentato il 20 Dicembre 2018 dalla *United Nations Support Mission in Libya* insieme con l'Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani delle Nazioni Unite.

⁸ In "Diritto Penale Contemporaneo", 16 aprile 2018.

di centinaia di vittime nell'ambito dell'attività di un'organizzazione criminale dedita al traffico di migranti avente carattere transnazionale.

L'emergere di un processo penale non più "statocentrico"⁹ sta così portando con sé una rafforzata sensibilità per i diritti umani, di cui si vedono significative espressioni sia nella interpretazione innovativa accolta dalla giurisprudenza europea, sia nell'impegno "in prima linea" dei giudici nazionali.

Non vi è dubbio che questo dialogo tra le Corti possa rappresentare una risorsa essenziale per dare una risposta giuridica appropriata ad alcuni dei maggiori problemi che la comunità internazionale si trova oggi a fronteggiare. È chiaro, però, che, esattamente come è avvenuto per la mafia, nessun progresso duraturo può essere ottenuto senza un impegno comune del mondo istituzionale e della società civile nella loro interezza.

Non è un caso che le più recenti indicazioni delle Nazioni Unite insistano sul coordinamento e sulla sinergia tra organismi internazionali, istituzioni nazionali ed espressioni della società civile, considerati come fattori di speciale rilievo per una efficace attività di contrasto alla tratta di esseri umani¹⁰.

⁹ Roberto E. Kostoris, *Verso un processo penale non più statocentrico*, in *Giurisprudenza europea e processo penale italiano*, Antonio Balsamo, Roberto E. Kostoris (a cura di), Giappichelli, Torino, 2008.

¹⁰Ad esempio le *General recommendations* incluse nel *Report* finale dell'incontro del *Working Group on Trafficking in Persons* della Conferenza delle Parti della Convenzione di Palermo, tenuto a Vienna nei giorni 2 e 3 luglio 2018.

3. Dal rafforzamento dell'effettività all'estensione dell'area di applicazione della cooperazione internazionale fondata sulla Convenzione di Palermo

Sono quindi riscontrabili, nell'attuale fase di evoluzione della giurisprudenza europea, le condizioni per un autentico salto di qualità sul piano della incisività e vincolatività degli obblighi di cooperazione giudiziaria internazionale.

È chiaramente questo l'effetto concreto del nuovo inquadramento giuridico dell'assistenza giudiziaria reciproca, incentrato sulla effettività della tutela dei diritti fondamentali delle persone, a partire da quelle maggiormente vulnerabili, come le vittime di tratta.

A tale processo se ne accompagna un altro, parallelo, di estensione dell'area di applicazione degli stessi obblighi, sia sotto il profilo della soggettività passiva, sia sotto il profilo delle tipologie delittuose cui essi sono riferibili.

Anche nel settore della cooperazione giudiziaria, la Convenzione di Palermo appare sempre più come uno strumento tendenzialmente universale e polivalente, applicabile ad una serie aperta di fenomeni criminali, compresi quelli che nel 2000, al momento in cui essa venne firmata, neppure esistevano o comunque avevano caratteristiche completamente diverse.

Quanto al profilo soggettivo, è chiaro che l'elevatissimo numero degli Stati che hanno aderito all'UNTOC (ben 189 su un totale di 193 Stati membri dell'ONU) comporta una "universalità reale" della Convenzione, che è uno degli strumenti internazionali di più ampia sfera di operatività territoriale. Soltanto pochissimi altri trattati – come, ad esempio, le Convenzioni di Ginevra del 1949 – hanno un numero maggiore di paesi aderenti.

Quanto al profilo oggettivo, va segnalato che la Convenzione si applica non solo alle specifiche ipotesi delittuose della criminalità organizzata (per giunta, intesa in senso ampio), del riciclaggio, della corruzione e dell'intralcio alla giustizia, ma a tutti gli altri reati gravi, nel senso di punibili con una pena detentiva massima di almeno quattro anni: una categoria, dunque, vastissima.

Di regola, sono necessari due ulteriori requisiti: occorre che i suddetti reati abbiano natura transnazionale e vedano coinvolto un gruppo criminale organizzato.

La necessità di questi requisiti è però espressamente esclusa ai fini dell'extradizione, ed è sensibilmente attenuata per le regole sulla mutua assistenza giudiziaria, dove si richiede soltanto che lo Stato richiedente abbia "ragionevoli motivi per sospettare" il coinvolgimento di un gruppo criminale organizzato e la transnazionalità, nella quale vengono espressamente incluse anche "le ipotesi in cui le vittime, i testimoni, i proventi, gli strumenti o le prove relativi a tali reati si trovino nello Stato Parte richiesto" (art. 18 par. 1).

Come evidenziato dalla dottrina, dal testo normativo si evince che ai negoziatori della Convenzione il requisito della transnazionalità era sembrato troppo restrittivo; vi era, al contrario, la percezione che gli Stati erano pronti a collaborare, nelle forme della mutua assistenza, anche rispetto ai reati di criminalità organizzata sostanzialmente nazionali¹¹.

In questo settore, il requisito della transnazionalità viene, in definitiva, a contrassegnare le indagini piuttosto che il reato in sé considerato.

A ciò deve aggiungersi che la definizione, dal contenuto vistosamente generale, di "gruppo criminale organizzato", accolta dalla Convenzione di Palermo, costituisce un importante punto di forza, perché consente di applicare la disciplina della cooperazione internazionale ad una serie aperta di fenomeni criminali collettivi, adattandola costantemente e senza ritardi ad una realtà in continua evoluzione.

Oggi la Convenzione di Palermo (con i suoi Protocolli addizionali) viene da più parti considerata come lo strumento privilegiato per far compiere un salto di qualità alla lotta contro i più allarmanti fenomeni criminali, compresi quelli che non sono da essa espressamente contemplati ma, al contempo, non hanno formato neppure oggetto di analoghi strumenti internazionali.

¹¹ Gualtiero Michelini, Gioacchino Polimeni, *Le linee guida della Convenzione di Palermo e la legge italiana di ratifica*, cit., p. 41.

Si pensi, ad esempio, a varie attività delittuose connesse al terrorismo, su cui manca una Convenzione di portata generale, o al *cybercrime*, rispetto al quale è in vigore la Convenzione di Budapest, che però ha un numero di Stati parte nettamente inferiore (al momento, solo 66, tra i quali non rientrano paesi come il Brasile, la Cina, la Russia). Ma anche al traffico illecito di beni culturali – un fenomeno che ha dimensioni impressionanti in zone come la Siria, l'Iraq, e numerosi altri paesi che hanno un forte bisogno di assistenza tecnica - o al vasto settore della criminalità economica, rispetto alla quale nella prassi più recente, si è riscontrata una frequentissima utilizzazione della Convenzione di Palermo soprattutto nel contesto statunitense.

4. Il salto di qualità reso oggi possibile dalla approvazione del Meccanismo di revisione

Proprio per le speciali potenzialità che la cooperazione giudiziaria fondata sulla Convenzione di Palermo ha mostrato di possedere nel periodo più recente, è maturata, negli ultimi anni, la consapevolezza del bisogno di compiere un ulteriore salto di qualità.

Dalla diffusione di questa consapevolezza – una vera e propria presa di coscienza da parte della comunità internazionale - ha avuto origine il percorso che ha condotto all'approvazione del Meccanismo di revisione (*Review Mechanism*) ad opera della Conferenza delle Parti della Convenzione di Palermo, svoltasi a Vienna nello scorso mese di ottobre.

È stata così data finalmente attuazione alla previsione dell'art. 32 della Convenzione di Palermo, secondo cui la Conferenza degli Stati Parte deve adottare un meccanismo per la revisione periodica della implementazione della Convenzione.

Attraverso tale Meccanismo, finalizzato a controllare l'attuazione degli obblighi

assunti da ciascuno Stato mediante l'adesione all'UNTOC, sarà possibile un netto progresso sia nel settore della cooperazione giudiziaria internazionale, sia in quello della armonizzazione delle legislazioni, con un sensibile accrescimento del livello di efficacia delle previsioni convenzionali.

Negli studi scientifici, è stata sottolineata la stretta correlazione che intercorre tra la stessa "giuridicità" del diritto internazionale e l'esistenza di meccanismi che ne garantiscano l'applicazione¹². Anche per assicurare l'effettività della Convenzione di Palermo e dei suoi Protocolli aggiuntivi, assume dunque un ruolo centrale la previsione di adeguati meccanismi internazionali di controllo sull'osservanza degli impegni assunti degli Stati-parte¹³.

Proprio per soddisfare questa esigenza, nella Convenzione di Palermo è stata inserita una disposizione – l'art. 32 - analoga a quella contenuta in altri strumenti multilaterali (per esempio la Convenzione di Merida delle Nazioni Unite o la Convenzione del Consiglio d'Europa contro la corruzione), che hanno condotto a importanti riforme negli ordinamenti di numerosi Stati membri.

Risultati della stessa portata sono attesi per effetto del Meccanismo di revisione dell'UNTOC, rispetto al quale si riscontra un impegno estremamente significativo degli Stati aderenti, evidenziato anche dalla circostanza che – forse per la prima volta nella storia delle Nazioni Unite – la relativa risoluzione, proposta dall'Italia insieme con altri due paesi, sia stata co-sponsorizzata a livello universale prima di essere approvata all'unanimità.

Si è trattato di un risultato di estrema importanza, ottenuto attraverso un approccio diplomatico fortemente determinato ma, al tempo stesso, aperto al dialogo ed ampiamente "inclusivo", che ha cercato di unificare in una sintesi feconda i molteplici punti di vista espressi da Paesi che sono diversissimi tra loro sul piano istituzionale ma in questo momento sono legati da grossi problemi

¹² Georgios Dimitropoulos, *Compliance through collegiality: peer review in international law*, in *Working Paper Series*, Max Planck Institute Luxembourg for International, European and Regulatory Procedural Law, 2014, n. 3.

¹³ Serena Forlati, *I meccanismi internazionali di controllo*, in *La lotta alla tratta di esseri umani. Fra dimensione internazionale e ordinamento interno*, Serena Forlati (a cura di), Jovene, Napoli, 2013.

comuni, rispetto ai quali ogni risposta meramente nazionale sarebbe vistosamente inadeguata.

Si è trattato di una delle migliori manifestazioni di quello che nel mondo diplomatico viene chiamato lo “spirito di Vienna”: la volontà di costruire il consenso generale anche su tematiche di particolare difficoltà¹⁴.

Nello “spirito di Vienna”, in occasioni come questa, è presente una chiara consapevolezza che il processo di democratizzazione del sistema internazionale, e la ricerca di una soluzione pacifica dei conflitti, non possono svilupparsi senza una graduale estensione del riconoscimento e della protezione dei diritti dell'uomo al di sopra dei singoli Stati¹⁵, anche attraverso gli strumenti del diritto penale.

Se è vero che i diritti fondamentali sono divenuti “il linguaggio comune dell'epoca attuale”¹⁶, e che la Convenzione di Palermo - con i suoi Protocolli sulla tratta di esseri umani e sul traffico di armi - può giocare un ruolo essenziale per la loro protezione anche nei contesti socio-criminali più drammatici, il convergente impegno espresso dagli Stati, attraverso le loro rappresentanze diplomatiche, per rafforzare il ruolo di questo strumento internazionale, si presta ad una particolare chiave di lettura che si proietta nel futuro di tutti noi: di fronte alle sfide portate dal “lato oscuro” della globalizzazione, che rendono complessa e magmatica la situazione sociale di molti paesi, la comunità degli Stati può oggi ricercare la propria indispensabile base culturale unitaria proprio nel rafforzamento di tutte le forme di cooperazione internazionale capaci di potenziare la tutela dei diritti fondamentali, visti come il minimo comune denominatore su cui costruire il

¹⁴ Sul tema, Gregory L. Schulte, *Strengthening the IAEA: How the Nuclear Watchdog Can Regain Its Bark*, in “Strategic Forum”, 2010, n. 253, p. 1, che, con riferimento ad un diverso settore delle relazioni internazionali, di competenza dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica, spiegava: “*success requires a new “Spirit of Vienna”— a willingness of delegates to work toward consensus on even difficult topics*”, e, nella sua prospettiva nazionale, aggiungeva: “*to be successful, diplomacy had to go beyond reiterating well-known U.S. positions by explaining the reasons behind those positions and listening to the views and concerns of other countries*”.

¹⁵ Così Norberto Bobbio, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1990, p. VII, il quale rileva che “diritti dell'uomo, democrazia e pace sono tre momenti necessari dello stesso movimento storico”.

¹⁶ Gustavo Zagrebelsky, *Relazione*, in *Idiritti fondamentali oggi. Atti del V Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Cedam, 1995, p. 21; Valerio Onida, *I diritti umani in una comunità internazionale*, in “Il Mulino”, 2006, p. 411.

processo di integrazione e il dialogo tra le diverse identità¹⁷.

Si tratta di un processo nel quale il patrimonio ideale che proviene dalla storia italiana della lotta alla mafia costituisce, per tutti, un grande punto di riferimento.

Il migliore commento sull'approvazione del Meccanismo di revisione è stato espresso da Maria Falcone, sorella del magistrato ucciso nella strage di Capaci e presidente della Fondazione a lui intitolata:

“Oggi si realizza il sogno di Giovanni di una piena cooperazione tra gli Stati nella lotta alla criminalità organizzata. Davanti a mafie globali che operano ben oltre i confini nazionali, dare piena attuazione e migliorare la Convenzione di Palermo del 2000 era fondamentale. Giovanni aveva intuito quanto fosse importante un'azione comune a tutti i Paesi contro la criminalità organizzata già negli anni '80, quando, da pioniere, avviò la sua collaborazione con gli investigatori americani nell'inchiesta Pizza Connection. Il risultato raggiunto oggi è la realizzazione di una sua lungimirante visione”.

Il Meccanismo di revisione è, in effetti, uno strumento di valenza fondamentale in vista di quattro obiettivi:

- “radiografare” la legislazione dei 189 Paesi che hanno aderito alla Convenzione;
- scambiare le informazioni occorrenti ai fini del migliore funzionamento della cooperazione internazionale;
- identificare gli ostacoli che impediscono di contrastare efficacemente i più gravi fenomeni delittuosi a livello globale;
- promuovere le riforme legislative e organizzative necessarie in tutti i paesi coinvolti, mediante le opportune forme di assistenza tecnica e una precisa assunzione di responsabilità da parte delle istituzioni nazionali.

Tale sistema di controllo comprende una revisione di carattere generale (*general review*), affidata alla Conferenza degli Stati parte nella sua composizione plenaria, e

¹⁷ Francesco Viola, *Diritti fondamentali e multiculturalismo*, in *Multiculturalismo, diritti umani, pena*, Alessandro Bernardi (a cura di), Giuffrè, Milano, 2006, pp. 38-41.

le revisioni riguardanti i singoli ordinamenti nazionali (*country reviews*), al fine di identificare le migliori prassi adottate, le lacune esistenti, le sfide da fronteggiare, le esigenze di assistenza tecnica.

Le *country reviews* si svolgeranno secondo il metodo della *peer review* (idoneo a promuovere una sinergia su basi paritarie, fondata sulla fiducia reciproca, senza intenti punitivi), con la previsione che, per ciascuno Stato parte, l'attuazione della Convenzione e dei Protocolli verrà rivista da altri due Stati parte in un processo strutturato in quattro fasi tematiche in un arco di tempo di otto anni, con la adozione di rapporti intermedi al termine di ognuna delle fasi.

Il sistema così costruito conserva la sua natura intergovernativa, suscettibile di agevolare una collaborazione fruttuosa con il Paese oggetto di esame¹⁸.

In esso viene, però, particolarmente valorizzato il ruolo della società civile, che sarà coinvolta in una pluralità di fasi del procedimento di revisione e sarà protagonista di un dialogo costruttivo da sviluppare regolarmente con i Gruppi di lavoro delle Nazioni Unite. Tale modello di confronto costituisce un indubbio progresso rispetto a quello adottato nel contesto della Convenzione di Merida contro la corruzione.

Nella Conferenza internazionale conclusasi con l'approvazione della risoluzione che lo istituisce, è stata espressa in modo unanime la valutazione che il Meccanismo di revisione permetterà di rilanciare l'utilizzo della Convenzione di Palermo come "strumento vivente" (l'unico di natura universale) per la lotta al crimine organizzato internazionale¹⁹.

¹⁸ Serena Forlati, *op. cit.*, p. 31. Al riguardo, rimane sempre attuale la riflessione secondo cui "*the political process at the intergovernmental level sometimes appears to be cumbersome and to require considerable time. It is, however, essential for any real progress in international cooperation, since the objective cannot be expediency or strong language, but universal consensus, together with conscious and genuine commitment, which are the cornerstones of successful action at the global level*" (M. Cherif Bassiouni, Eduardo Vetere, *Introduction*, in *Organized crime. A compilation of U.N. documents 1975-1998*, Transnational Publishers, 1998, p. 24).

¹⁹ Sul tema, per una più approfondita trattazione, si rinvia ad Maria Assunta Accili Sabbatini, Antonio Balsamo, *Verso un nuovo ruolo della Convenzione di Palermo nel contrasto alla criminalità transnazionale. Dopo l'approvazione del Meccanismo di Riesame ad opera della Conferenza delle Parti*, in "Diritto Penale Contemporaneo", n. 12/2018.

5. La “cultura della cooperazione giudiziaria”, la “diplomazia giuridica” e i nuovi modelli in via di costruzione

Negli ultimi mesi stanno affermandosi due linee di tendenze, rispettivamente a livello interno e a livello internazionale, che convergono verso la costruzione di quella che si potrebbe definire una “cultura della cooperazione giudiziaria”.

Da un lato, nel contesto italiano, si assiste a un rinnovato interesse del mondo scientifico e giudiziario nei confronti di uno strumento, come la Convenzione di Palermo, che per lungo tempo è stato da noi sottovalutato, proprio mentre altri paesi ne facevano una amplissima utilizzazione: gli Stati Uniti, ad esempio, hanno fondato su di essa diverse centinaia di richieste di assistenza giudiziaria.

In effetti, nel momento storico in cui venne varata la Convenzione, furono ben pochi a rendersi conto del valore aggiunto che il nuovo strumento poteva apportare alla lotta contro la criminalità organizzata nel contesto italiano. Prevalva, allora, la convinzione che il quadro normativo e giudiziario interno fosse, nel suo complesso, molto più avanzato di quello appena impiantato a livello internazionale; e, in ogni caso, si pensava che la “nuova frontiera” in cui collocare l'azione antimafia potesse essere agevolmente rappresentata dalla dimensione europea.

Di recente, si è assistito a un netto ampliamento di orizzonti nel dibattito giudiziario e scientifico, dove è maturata una duplice consapevolezza.

Anzitutto, è divenuto evidente che la dimensione della criminalità organizzata transnazionale, dedita a molteplici traffici delittuosi che coinvolgono strutturalmente altri continenti, non può essere affrontata senza puntare sulla cooperazione rafforzata con i paesi “terzi”, posti al di fuori dell'Unione Europea; si pensi, ad esempio, allo *smuggling of migrants* gestito da organizzazioni criminali con modalità che non di rado si sovrappongono al traffico di esseri umani per fini di sfruttamento sessuale o lavorativo, determinando una riedizione postmoderna del fenomeno della schiavitù; o alla circolazione illegale di beni culturali provenienti da paesi dove una parte del territorio è controllato da organizzazioni

terroristiche; o alle più varie forme di utilizzazione di internet per commettere reati gravi (dal reclutamento per fini di terrorismo al riciclaggio internazionale), spesso con modalità estremamente sofisticate.

In secondo luogo, il mondo giudiziario nel suo complesso si è reso conto che la valenza innovativa dell'esperienza italiana esce sensibilmente rafforzata dalla sinergia con le tendenze presenti nella realtà giuridica internazionale. In questa prospettiva, una stretta collaborazione con il mondo accademico e diplomatico può apportare un valore aggiunto fondamentale. Sta diffondendosi l'uso di una espressione molto suggestiva, quella di "diplomazia giuridica"²⁰, per designare il complesso di iniziative bilaterali e multilaterali volte a diffondere all'estero i nostri modelli normativi e operativi di contrasto alla criminalità organizzata e ad altri gravi fenomeni delittuosi come, ad esempio, la corruzione e il riciclaggio.

Parallelamente, nel contesto delle Nazioni Unite, sta maturando la consapevolezza che lo sviluppo della cooperazione internazionale non è solo un problema tecnico. È anche, e soprattutto, una questione di crescita della fiducia reciproca, per colmare le differenze derivanti da culture e sistemi giuridici diversi e per attuare impegni comuni sulla base di valori condivisi²¹.

Non si tratta soltanto di una proclamazione di principio, ma della base culturale su cui si stanno costruendo, nell'esperienza più recente, una serie di nuovi modelli di cooperazione giudiziaria, che potranno ricevere una ampia diffusione proprio grazie alla circolazione delle *best practices* prodotta dal Meccanismo di revisione.

A ben vedere, attraverso una interpretazione dinamica ed evolutiva della Convenzione di Palermo, si stanno estendendo a livello internazionale alcune delle più significative innovazioni prodotte dalla normativa dell'Unione Europea e dagli accordi bilaterali conclusi dal nostro paese e da alcuni altri Stati.

²⁰ Alfredo Maria Durante Mangoni, Giovanni Tartaglia Polcini, *La diplomazia giuridica*, ESI, Napoli, 2019.

²¹ In questi termini il *Summary of the Chair* relativo all'*Informal Expert Group Meeting on International Cooperation in Criminal Matters*, organizzato a Vienna nei giorni 9-11 Aprile 2019, pp. 1-2, che riprende puntualmente le indicazioni contenute nella presentazione realizzata dalla delegazione italiana.

Di particolare interesse, da questo punto di vista, è la recente introduzione di una figura analoga a quella dei “magistrati di collegamento” sulla base dell’art. 18 della Convenzione di Palermo, una norma di portata molto ampia che è stata considerata dalla dottrina come “un vero e proprio, completo, trattato di mutua assistenza”²² e ricomprende non soltanto una serie di attività investigative e processuali indicate dettagliatamente ma anche, con una clausola generale di chiusura, “ogni altro tipo di assistenza prevista dalla legge dello Stato Parte richiesto”.

La suddetta disposizione negli ultimi due anni è stata utilizzata - sulla base di un progetto finanziato dall’Italia e dall’Olanda per contrastare il traffico illegale di migranti - come base giuridica per il distacco presso le autorità italiane di un magistrato nigeriano, incaricato di facilitare la cooperazione giudiziaria reciproca.

Per questa via, è stato possibile assicurare la continuativa collaborazione di un Pubblico Ministero nigeriano con due degli uffici giudiziari più impegnati nella lotta al traffico di esseri umani - precisamente, le Procure di Catania e di Palermo - in modo da potenziare efficacemente lo scambio di informazioni con i paesi di origine dei flussi migratori, anche attraverso la Rete delle Procure dell’Africa Occidentale WACAP).

Il rapporto di collaborazione così avviato ha operato in senso biunivoco.

Da un lato, il magistrato nigeriano ha trasmesso alle autorità del proprio paese sia le proprie conoscenze sulle metodologie investigative impiegate dai colleghi italiani, sia il materiale probatorio utile ai fini del perseguimento dei gruppi criminali impegnati nelle attività delittuose connesse a quelle compiute e giudicate in Italia.

Dall’altro lato, grazie al magistrato nigeriano l’autorità italiana ha ricevuto una serie di informazioni processualmente rilevanti e, più in generale, le coordinate interpretative occorrenti per una conoscenza approfondita delle radici sociali e dei metodi operativi tipici di fenomeni criminali collettivi sorti all’estero ma divenuti protagonisti di gravi condotte illecite sul nostro territorio.

²² Gualtiero Michelini, Gioacchino Polimeni, *Le linee guida della Convenzione di Palermo e la legge italiana di ratifica*, cit., p. 49.

È appena il caso di sottolineare l'utilità generale di questa attività che unisce lo scambio di dati informativi e investigativi alla condivisione di elementi culturali. Non a caso, il magistrato nigeriano è stato chiamato come docente nel primo corso di formazione organizzato dalla Scuola Superiore della Magistratura sulle mafie straniere.

Rispetto alle organizzazioni criminali di origine estera, si pongono problemi analoghi a quelli che hanno caratterizzato l'approccio giudiziario alla "delocalizzazione" delle "mafie storiche" italiane in aree territoriali diverse da quelle di loro tradizionale insediamento.

Come è noto, in presenza di una realtà criminale "a geometria variabile", quale quella della diffusione della *'ndrangheta* al Nord, dove la costituzione delle "classiche" strutture organizzative può anche non essere accompagnata dall'esercizio attuale di attività di controllo del territorio, l'azione giudiziaria ha mostrato una radicale duplicità di linee di tendenza, giungendo in alcuni casi a escludere la configurabilità della fattispecie prevista dall'art. 416-bis c.p. e in altri casi a ravvisarla anche in presenza di una "mafia silente".

Al di là delle problematiche di carattere tecnico-giuridico, tale divaricazione di orientamenti giurisprudenziali pone in risalto il tema della pre-comprensione della realtà (ovvero del "sapere implicito") che sta sullo sfondo del delicatissimo compito interpretativo affidato al giudice.

Se in passato il ruolo del "sapere implicito" nella produzione della conoscenza era stato trascurato dalla filosofia e dalle scienze sociali, da diversi decenni si è assistito ad una netta inversione di tendenza in tutti gli ambiti disciplinari, dove emerge una forte attenzione al processo circolare che viene a svilupparsi tra i presupposti cognitivi e le pratiche interpretative²³.

Un settore in cui questa esigenza si manifesta con particolare forza è sicuramente

²³ Sull'argomento Jürgen Habermas, *Azioni, atti linguistici, interazioni mediate linguisticamente e mondo della vita*, in *Il pensiero post-metafisico*, Laterza, Bari, 1991. In proposito Luca Corchia, *La ricostruzione dei processi culturali nell'opera di Jürgen Habermas tra filosofia e sociologia*, ECIG, Genova, 2009.

la disciplina multilivello riguardante la criminalità organizzata, in cui la comprensione dei fenomeni sociali sottesa all'interpretazione delle norme è una condizione indispensabile per assicurare all'ordinamento giuridico la capacità di esercitare una efficace azione di contrasto nei confronti delle "mafie in movimento", sia che si tratti di organizzazioni mafiose di tipo tradizionale (oggi decisamente indirizzate verso una strategia volta a compenetrare l'economia illecita con quella legale), sia che si tratti delle cosiddette "nuove mafie" (fortemente influenzate da precise identità etniche che ne definiscono i codici di comportamento e ne improntano il tessuto relazionale).

Per questo insieme di ragioni, merita di essere segnalato l'insostituibile contributo che le nuove forme di cooperazione giudiziaria possono offrire per la costruzione di una dimensione culturale adeguata al complesso ma affascinante compito oggi affidato all'autorità giudiziaria nella necessaria evoluzione dell'azione antimafia in rapporto ai mutamenti che hanno investito la realtà socio-criminale.

Non è un caso, quindi, che l'innovativo strumento costituito dal distacco presso le autorità giudiziarie italiane di un magistrato nigeriano sia già stato replicato in altri paesi come la Spagna e la Francia.

L'accentuato dinamismo che oggi contrassegna il sistema della cooperazione giudiziaria internazionale ha portato a progettare ed avviare una serie di nuovi modelli di intervento che, con ogni probabilità, trasformeranno in profondità il volto delle indagini e del processo penale in un prossimo futuro.

Mi limito ad accennare a due sviluppi particolarmente significativi, che formano oggetto di iniziative in corso di discussione o, in alcuni casi, in via di progressiva implementazione.

Il primo è quello del coordinamento investigativo stabile tra gli Stati europei e le reti di autorità giudiziarie operanti in altri continenti: una esigenza analoga a quella che, nel contesto dell'Unione europea, trova realizzazione mediante la struttura di Eurojust.

Il secondo riguarda lo sviluppo di indagini comuni, comprensive dell'utilizzazione

di agenti sotto copertura ovvero dei nuovi mezzi di ricerca della prova ad alto contenuto tecnologico.

Si tratta di un innovativo modello di intervento reso possibile dagli artt. 18, 19, 20 della Convenzione di Palermo che, nel disciplinare l'assistenza giudiziaria reciproca, le indagini comuni e le tecniche investigative speciali, appaiono come norme di straordinaria modernità, le quali possono rivelarsi autentiche armi vincenti per:

- realizzare con i paesi terzi, estranei all'Unione Europea, nuove forme di cooperazione giudiziaria, indispensabili per contrastare fenomeni criminali aventi natura globale;
- superare gli ostacoli che si frappongono alla raccolta delle prove in paesi dove le istituzioni dello Stato attraversano un difficile processo di ricostruzione, mentre vaste zone del territorio sono sotto il controllo di organizzazioni criminali impegnate in molteplici attività delittuose, dal traffico dei migranti al commercio illegale di armi e di stupefacenti;
- predisporre un quadro di standard internazionali che rafforzino la funzionalità, e al tempo stesso le garanzie, per le nuove tecniche investigative rese necessarie dall'evoluzione tecnologica.

È chiaro che una utilizzazione congiunta degli artt. 18, 19, e 20 può far compiere un vero e proprio salto di qualità alle attività di contrasto di una vastissima gamma di condotte delittuose transnazionali, inserendo nel quadro della cooperazione internazionale anche le tecniche investigative speciali espressamente prese in considerazione dall'UNTOC.

In primo luogo, è evidente il contributo di conoscenza "dall'interno" dei fenomeni delittuosi di matrice straniera che può provenire dall'impiego di agenti sotto copertura accomunati da una medesima provenienza etnico-geografica ai membri dei gruppi criminali insediatisi di recente sul territorio italiano.

In secondo luogo, deve segnalarsi che nella nozione di "sorveglianza elettronica" – che la Convenzione di Palermo ha espressamente impiegato all'art. 20 - possono

comprendersi tutti quei nuovi strumenti investigativi (il c.d. “captatore informatico”) capaci di realizzare, attraverso un meccanismo tecnologico di semplice implementazione (un programma del tipo *trojan horse* installato in modo occulto su un computer o uno smartphone), tutto il complesso degli effetti di una pluralità di mezzi di ricerca della prova, sia tipici che atipici: le intercettazioni telefoniche, ambientali, di comunicazioni informatiche o telematiche, la perquisizione di un sistema informatico o telematico, il sequestro di dati informatici, le videoriprese, ecc.

È evidente la indispensabilità di simili strumenti in una fase storica che ha conosciuto una rapidissima evoluzione sia del sistema globale delle comunicazioni (sempre più spesso veicolate da sistemi informatici o telematici, tanto che ormai si riscontra un netto ridimensionamento della distinzione tra telecomunicazioni e flussi informatici), sia delle modalità di azione degli ambienti criminali (sempre più caratterizzate dall’uso della tecnologia informatica, anche al di fuori dell’area del *cybercrime* in senso stretto: si pensi al ruolo-chiave che le comunicazioni via *internet* hanno assunto per lo sviluppo del terrorismo, o dei traffici internazionali di stupefacenti, o del riciclaggio).

Tuttavia, in mancanza di una base giuridica adeguata che ne consenta l’impiego su obiettivi situati all’estero, la sorveglianza elettronica rischia di divenire un’arma spuntata: i confini nazionali, che non riescono a frenare la estrema mobilità dei traffici illeciti, imbriglierebbero inflessibilmente la più moderna attività investigativa. Le nuove forme di indagine rese possibili dagli sviluppi della tecnologia possono invece esprimere le loro potenzialità rispetto ai fenomeni criminali transnazionali se si collegano agli altri strumenti previsti dagli artt. 18 e 19 della Convenzione di Palermo (*mutual legal assistance* e *joint investigations*). Strumenti, questi, che possono compiere un salto di qualità proprio grazie al nuovo *Review Mechanism*, finalizzato a rafforzare la cooperazione giudiziaria internazionale e a programmare tutte le forme di assistenza tecnica necessarie per i paesi coinvolti.

Da ultimo, vorrei segnalare che tra i profili di maggiore modernità e efficacia della

Convenzione di Palermo, nella prassi più recente sta emergendo con chiarezza l'importante contributo che essa può offrire per la soluzione di uno dei maggiori problemi finora incontrati nel contrasto alle più gravi forme di criminalità organizzata: precisamente, la cooperazione internazionale per la confisca di patrimoni situati, in tutto o in parte, all'estero.

L'esigenza di assicurare il riconoscimento e l'esecuzione, anche al di fuori dei confini dell'Unione Europea, delle misure di prevenzione patrimoniali sta adesso trovando attuazione proprio grazie alla Convenzione di Palermo. Di particolare interesse è, al riguardo, la richiesta di assistenza giudiziaria trasmessa all'autorità svizzera dal Tribunale di Catania nel procedimento che ha riguardato un famoso imprenditore accusato di concorso esterno in associazione mafiosa.

Anche sotto questo profilo, la Convenzione di Palermo appare come uno strumento progettato guardando al futuro: si noti che la circolazione nello spazio giuridico europeo di provvedimenti di particolare rilevanza per la tutela dello Stato di diritto e della libertà di iniziativa economica, come le varie forme di *non-conviction based confiscation*, solo in epoca recentissima – precisamente, con il Regolamento (UE) 2018/1805 del 14 novembre 2018 - ha formato oggetto di disciplina nell'ambito della normativa "eurounitaria", che in passato aveva già applicato il principio del reciproco riconoscimento alle decisioni giudiziarie della più diversa natura.

Se, da un lato, la realtà offre continue conferme all'analisi scientifica secondo cui, in presenza di una combinazione di specifici fattori economico-sociali, qualunque area geografica è a rischio di infiltrazione da parte di organizzazioni di tipo mafioso²⁴, dall'altro lato si è in presenza di una significativa circolazione dei più efficaci metodi di contrasto alle forme gravi di criminalità, che può trovare una base fondamentale proprio nella Convenzione di Palermo, soprattutto dopo il maggiore livello di effettività che essa è in grado oggi di conseguire grazie al Meccanismo di revisione.

²⁴ Federico Varese, *Mafie in movimento*, Einaudi, Torino, 2011, p. 13.

Bibliografia

- Accili Sabbatini Maria Assunta, Balsamo Antonio, *Verso un nuovo ruolo della Convenzione di Palermo nel contrasto alla criminalità transnazionale. Dopo l'approvazione del Meccanismo di Riesame ad opera della Conferenza delle Parti*, in "Diritto Penale Contemporaneo", n. 12/2018
- Bassiouni M. Cherif, Vetere Eduardo, *Introduction*, in *Organized crime. A compilation of U.N. documents 1975-1998*, Transnational Publishers, 1998
- Bobbio Norberto, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1990
- Carnelutti Francesco, *Come nasce il diritto*, Eri, 1954
- Corchia Luca, *La ricostruzione dei processi culturali nell'opera di Jürgen Habermas tra filosofia e sociologia*, ECIG, Genova, 2009
- Dimitropoulos Georgios, *Compliance through collegiality: peer review in international law*, in *Working Paper Series*, Max Planck Institute Luxembourg for International, European and Regulatory Procedural Law, 2014
- Durante Mangoni Alfredo Maria, Tartaglia Polcini Giovanni, *La diplomazia giuridica*, ESI, Napoli, 2019
- Forlati Serena, *I meccanismi internazionali di controllo*, in *La lotta alla tratta di esseri umani. Fra dimensione internazionale e ordinamento interno*, Serena Forlati (a cura di), Jovene, Napoli, 2013
- Forlati Serena, *The notion of Organised Crime and the European Convention on Human Rights, in Redefining Organised Crime. A Challenge for the European Union?*, Stefania Carnevale, Serena Forlati e Orsetta Giolo (a cura di), Hart Publishing, Oxford, 2017
- Habermas Jürgen, *Azioni, atti linguistici, interazioni mediate linguisticamente e mondo della vita*, in *Il pensiero post-metafisico*, Laterza, Bari, 1991
- Kostoris Roberto E., *Verso un processo penale non più statocentrico*, in *Giurisprudenza europea e processo penale italiano*, Antonio Balsamo, Roberto E. Kostoris (a cura di), Giappichelli, Torino, 2008
- Michelini Gualtiero, Polimeni Gioacchino, *Le linee guida della Convenzione di Palermo e la legge italiana di ratifica*, in *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano: la Convenzione ONU di Palermo*, Rosi Elisabetta (a cura di), Ipsoa, 2007
- 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), Ipsoa, 2007
- Onida Valerio, *I diritti umani in una comunità internazionale*, in "Il Mulino", 2006
- Schulte Gregory L., *Strengthening the IAEA: How the Nuclear Watchdog Can Regain Its Bark*, in "Strategic Forum", 2010, n. 253
- Varese Federico, *Mafie in movimento*, Einaudi, Torino, 2011
- Viola Francesco, *Diritti fondamentali e multiculturalismo*, in *Multiculturalismo, diritti umani, pena*, Bernardi Alessandro (a cura di), Giuffrè, Milano, 2006
- 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 *Current situation of and countermeasures against transnational organized crime*, Unafei, 2002
- Zagrebel'sky Gustavo, *Relazione*, in *Idiritti fondamentali oggi. Atti del V Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Cedam, 1995