

Dibattito

ALLA PROVA DEL TEMPO: 25 ANNI DELLA CONVENZIONE ONU DI PALERMO FRA LOCALE E GLOBALE

Vincenzo Militello*

 ORCID: VM 0000-0003-2858-8814

Università degli Studi di Palermo (044k9ta02)

The test of time: 25 years of the Palermo UNTOC Convention between local and global

Abstract

Il contributo affronta nella ricorrenza del 25° anniversario dell'apertura a Palermo della Conferenza per la firma della Convenzione Onu sul Crimine Organizzato Transnazionale i diversi significati di tale passaggio tanto sul versante locale quanto su quello internazionale, distinguendo le aspettative attribuite al tempo della sottoscrizione dalla verifica ex post della sua implementazione.

Parole chiave: Criminalità organizzata transnazionale; Convenzione UNTOC; reato grave; gruppo criminale criminale; meccanismo di revisione.

On the occasion of the 25th anniversary of the opening of the Conference in Palermo for the signing of the UN Convention on Transnational Organized Crime, this article addresses the different meanings of this milestone both locally and internationally. In particular, it distinguishes between the expectations at the time of signing and the ex post verification of its implementation.

Keywords: Transnational organized crime; UNTOC Convention; serious crime; criminal group; review mechanism.

* Università degli Studi di Palermo



1. IL SENSO DI UNA DATA E LA PLURALITÀ DI PIANI DI VALUTAZIONE

Il 12 dicembre 2025 ricorre per Palermo un evento che, venticinque anni prima, ha marcato simbolicamente il distacco ideale da una sua lunga stagione di lacrime e sangue, segnata non solo dal sacrificio di tanti uomini delle istituzioni e della società civile ad opera della mafia, la storica organizzazione criminale radicata in Sicilia e da tempo diffusasi internazionalmente, ma anche dalle forme efferate a cui ricorreva nei propri conflitti interni¹. Dopo l'acme di violenza e di capacità di colpire a piacimento chiunque si opponesse all'organizzazione criminale, che si raggiunse con le stragi del 1992, l'interrogativo sul "che fare?" per una seria azione antimafia non riguardava più soltanto l'impegno nel contesto locale e nazionale, ma interpellava anche il piano internazionale e la cooperazione fra i diversi Stati nel contrasto al fenomeno².

L'apertura a Palermo il 12 dicembre 2000 della Conferenza delle Nazioni Unite per la firma della Convenzione sul Crimine Organizzato Transnazionale segna una tappa cruciale nel percorso della comunità internazionale in tale materia³. Se ne

¹ La scia di omicidi di mafia è notoriamente risalente nel tempo, e sempre carica di articolate simbologie nella selezione delle vittime e nelle modalità di esecuzione, ma nella seconda metà del secolo scorso la svolta nei confronti di rappresentanti istituzionali di vertice è rappresentata dall'assassinio del Procuratore della Repubblica di Palermo, Pietro Scaglione, e dell'agente Domenico Russo, avvenuto il 5 maggio 1971 (ad es. Saverio Lodato, *Venti anni di mafia. C'era una volta la lotta alla mafia*, RCS, Milano, 1999, p. 9). Un crudo spaccato sugli omicidi di mafia commessi fra gli anni Settanta e la metà degli anni Novanta in località del palermitano, e fondato sulle dichiarazioni processuali degli stessi protagonisti di quelle azioni efferate, è rinvenibile da ultimo in Calogero Ferrara e Francesco Petruzzella, *L'armata del diavolo*, Navarra ed., Palermo, 2024.

² Ne è stato un riflesso il Convegno "*Mafia che fare?*" *La risposta delle istituzioni e della comunità nazionale ed internazionale*, organizzato dall'Assemblea regionale Siciliana a Palermo 10-12 dicembre 1992 (Atti raccolti nel Quaderno 33 del Servizio studi legislativi ARS, Palermo, 1994).

³ La decisione di svolgere a Palermo la Conferenza di alto livello politico per la firma della Convenzione contro il crimine transnazionale ed i Protocolli annessi, fu presa dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la risoluzione n.54/129 del 17 dicembre 1999. A livello nazionale, la relativa concretizzazione fu sostenuta dal Governo italiano, con il decreto-legge 28 agosto 2000, n.238, convertito dalla legge 27 ottobre 2000, n.304.

Alla Conferenza di tre giorni a Palermo parteciparono i rappresentanti di 147 Stati, nonché, in qualità di osservatori, i delegati degli uffici e degli organi delle Nazioni Unite più direttamente coinvolti nelle problematiche insite nella materia oggetto della Convenzione e dei due Protocolli sul traffico di migranti e sulla tratta di persone. Presenti, altresì, rappresentanti dell'UNESCO, di istituti regionali, di organizzazioni intergovernative (quali il Consiglio d'Europa, il Consiglio dell'Unione europea, l'Europol, l'Organizzazione internazionale per la migrazione, ecc.) e di numerose organizzazioni non governative.

rinvieni piena consapevolezza nelle parole inaugurali del Presidente della Repubblica, Carlo Azeglio Ciampi, quando indicava nel testo il “primo strumento giuridico mondiale adottato dall’assemblea generale delle Nazioni Unite per la lotta alle forme più insidiose di attività criminale”, onorando al contempo il percorso “in questa terra di Sicilia (di) coraggio... delle iniziative... per affrancarsi dalle intimidazioni del crimine organizzato”⁴. In perfetta corrispondenza ideale, nella recente cerimonia per il venticinquennale della Convenzione UNTOC organizzata a Vienna presso gli uffici delle Nazioni Unite, l’attuale Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, ha richiamato “l’importanza della cooperazione internazionale come strumento per contrastare la criminalità organizzata” ricordando per un verso l’intuizione in tal senso di Giovanni Falcone nel quadro generale dell’aggiornamento degli strumenti d’intervento in materia, ma anche i “momenti di proterva aggressione da parte della criminalità organizzata” che, come “i sanguinosi attentati del 1992”, “restano impressi nella memoria collettiva”⁵.

Al di là dell’alta sensibilità istituzionale del Presidente Mattarella e all’attenzione con cui cura l’immagine del Paese nel contesto internazionale, è difficile non scorere in queste parole una eco del suo vissuto personale, che a Palermo lo ha visto spettatore diretto - anche personalmente colpito nei suoi affetti più cari - della lunga stagione di violenza nella quale la mafia è apparsa quasi un moloch invincibile. La pesantezza di una tale cappa esistenziale fa comprendere perché per molti cittadini di Palermo lo svolgimento in città della Conferenza delle Nazioni Unite per la firma della Convenzione rappresentasse una occasione impareggiabile di rivincita e di riscatto: era come se, dopo che la polvere delle stragi del 1992 era rimasta a lungo sospesa nell’aria dell’immaginario collettivo globale, finalmente Palermo e la Sicilia avevano l’occasione di scrollarsi di dosso il fardello dell’etichetta di mafiosità, per essere invece riconosciute come sede in cui confluivano a livello internazionale le forze di contrasto al fenomeno.

Con la firma a Palermo della Convenzione ONU, la comunità degli Stati manifestava non solo solidarietà per chi aveva subito più da vicino gli effetti devastanti

⁴ Le parole sono tratte dal testo dell’intervento del Presidente Ciampi nell’aprire la Conferenza ONU presso il Teatro Massimo di Palermo e distribuito ai partecipanti alla stessa (fra cui l’autore delle presenti note quale Componente del Consiglio scientifico della Conferenza, che era stato nominato dal Governo italiano per prepararne la realizzazione).

⁵ Sergio Mattarella, *Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione dell’evento di alto livello della Giornata internazionale per la Prevenzione e la Lotta ad ogni forma di crimine organizzato transnazionale*, Vienna, 11 novembre 2025. Consultabile al seguente link.

di quella violenza, ma anche riconosceva le capacità reattive della società che non si era rassegnata alla pervasività delle forze che la esercitavano e più in generale l'efficacia dell'azione di contrasto sviluppata dal nostro ordinamento.

Interrogarsi a distanza di 25 anni sul significato della Convenzione richiede un'attenta individuazione dei piani e delle prospettive con cui si ricerca una risposta, se si vuole mettere a fuoco la pluralità di possibili letture dell'evento. Quattro almeno appaiono le variabili di una matrice che cerchi di restituirne un quadro ideale adeguato: le prime due attengono al contesto da considerare, che può essere di tipo locale o piuttosto globale; le altre due si riferiscono al tempo in cui ci si colloca, se coevo all'adozione del testo e proiettato sulle aspettative che *ex ante* esso suscitava, o piuttosto calato nell'attualità e rivolto ad un bilancio retrospettivo del percorso allora avviato. Peraltro, la diversità degli approcci indicati, se appare utile ad un'analisi che voglia evitare sovrapposizioni valutative fonte di distorsioni nei giudizi, non deve far dimenticare i nessi reciproci e le interazioni fra le singole visuali di osservazione.

2. LA PROSPETTIVA LOCALE

Le valenze simboliche e le speranze di riscatto affidate nel contesto locale e a livello nazionale allo svolgimento a Palermo della Conferenza ONU per la firma della Convenzione furono dunque sicuramente numerose e impegnative: altra questione è se fossero davvero fondate o quantomeno realistiche. L'investimento di energie e di impegno delle istituzioni cittadine e nazionali fu massimo, anche per corrispondere alla responsabilità assunta di fronte alla comunità internazionale; al contempo, si volle attribuire all'evento il significato di fondo di suggellare la svolta radicale di Palermo - e con lei dell'Italia di riflesso, ed anzi *in primis* di fronte agli altri stati – da capitale della mafia a capitale dell'antimafia.

Un passaggio di status che rappresentava un messaggio essenzialmente politico-culturale: si veicolava così il cammino percorso dall'azione di contrasto antimafia al fine di valorizzarne l'esperienza e dunque di proseguirla e svilupparla. Esso non poteva invece valere come attestazione di una raggiunta e definitiva liberazione da un fenomeno criminale, le cui infiltrazioni nei vari gangli della società erano risalenti, ramificate e con alta capacità di mimetizzarsi. La visione di una stagione in cui la mafia fosse "prossima alla fine", rappresentata ad apertura della Conferenza dall'allora Direttore dell'Ufficio ad hoc delle Nazioni Unite (UNODC)⁶, era

⁶ Intervento di Pino Arlacchi il 12 dicembre 2000 alla sessione di apertura dell'Assemblea Ple-

dunque fallace e persino controproducente rispetto alla vastità dell'opera necessaria per contrastare efficacemente il fenomeno. Con quelle parole – che pure sfruttavano un implicito richiamo alla nota frase di Giovanni Falcone, quando rifiutava l'idea di una invincibilità della mafia, in quanto fatto umano che “ha un inizio ed avrà anche una fine”⁷ – si attualizzava indebitamente un epilogo, che invece nel pensiero originale dello stesso Giudice era rivolto ad un indeterminato futuro e, pur accompagnandosi al suo impegno, spinto sino all'estremo sacrificio, per “una battaglia che è innanzitutto di civiltà e che può e che deve essere vinta”⁸, era ben consapevole che “un fenomeno così grave, così radicato nella società. così risalente nel tempo, non può essere eliminato o contenuto in tempi brevi”⁹.

Al di fuori della semplificazione contenuta in quel giudizio di fine della mafia, più influenzato dalla retorica dell'occasione che sorretto da dati obiettivi, sarebbe tuttavia altrettanto fallace negare i significativi progressi compiuti nell'azione antimafia tanto a livello nazionale, quanto nella stessa città di Palermo, specie dopo le terribili stragi del 1992: e ciò non solo sul versante degli strumenti normativi penali¹⁰ e dell'azione giudiziaria, con la cattura dei vertici dell'organizzazione Cosa Nostra, ma con un attivismo nella società civile, che con forme nuove e inattese aveva incrinato significativamente il clima di “intimidazione ed omertà” con cui la stessa organizzazione aveva per decenni esercitato una egemonia sulle vite di molti cittadini palermitani¹¹.

naria della Conferenza ONU presso il Teatro Massimo di Palermo e distribuito ai partecipanti alla stessa: “the Mafia is a historical phenomenon like any other. It had a beginning, a development and an end. Today - we are nearing the end”.

⁷ Giovanni Falcone, Intervista a RAI 3, 30 agosto 1991. Visionabile al seguente link.

⁸ Giovanni Falcone, *La mafia non è invincibile* (1990) in *Interventi e proposte* (1982-1992), Giovanni Falcone (a cura di), Sansoni, Milano, 1994.

⁹ Giovanni Falcone, Intervista a RAI 3, (di Andrea Barbato) 1991. Visionabile al seguente link.

¹⁰ Per un quadro sull'evoluzione normativa in materia qui non ripercorribile in modo analitico, cfr. se si vuole Vincenzo Militello, *La lotta alla criminalità organizzata*, in “Rivista italiana diritto procedura penale”, n. 2, 2020, p. 779 s.

¹¹ Fra i tasselli di tale “rivoluzione culturale” innescata dalla reazione alle stragi del '92 “il movimento dei lenzuoli, le catene umane, (...) il contributo della scuola”, sono ricordati da Letizia Battaglia e Leoluca Orlando in una intervista di alcuni anni fa a Elena Ciccarello, *Letizia Battaglia e Leoluca Orlando, Le stragi di mafia ci hanno costretto a essere migliori*, in “L'Avvenire”, 30 gennaio 2020. Consultabile al seguente link.

2.1 La considerazione ex post

Di quel che fu etichettato nello stesso discorso inaugurale del Direttore dell'Ufficio ONU come un "rinascimento siciliano", cosa rimane a distanza di un quarto di secolo? Luci ed ombre: fra le prime, una diffusione di iniziative della società civile antimafia anche antesignane ed originali (come il movimento Addiopizzo che sostiene il rifiuto delle richieste di estorsione da parte delle stesse vittime); l'attività di numerose fondazioni antimafia e di istituzioni culturali per studi e ricerche sulla criminalità mafiosa; gli interventi normativi e giudiziari che hanno pesantemente colpito i proventi illeciti e il contrasto ai patrimoni connessi; la cattura e la condanna dei vertici dell'organizzazione mafiosa sino all'ultimo dei componenti della storica 'cupola'.

D'altra parte, sono al contempo emerse gravi forme di strumentalizzazione dell'impegno antimafia come copertura di operazioni illegali, anche realizzate da esponenti di spicco di organizzazioni imprenditoriali, così come gestioni illecite di importanti uffici giudiziari proprio in tema di prevenzione patrimoniale delle ricchezze mafiose, fino a situazioni di accertata contiguità fra politici anche di primo piano ed esponenti delle cosche mafiose. La mafia non controlla più forse la testa dei Siciliani, come al tempo della Conferenza di Palermo si cominciava a segnalare, ma non ha perso la sua capacità di infiltrarsi nella società e di alimentarsi di tutte le occasioni da cui può trarre giovamento economico e radicamento sociale. Un segno, dunque, che l'impegno di contrasto deve continuare e intervenire sulle mille occasioni in cui la mafia continua ad allettare i cittadini. Ed in entrambi questi versanti di azione il binomio della risposta del sistema penale e della prevenzione tramite la cultura rimane imprescindibile.

L'abbandono delle forme più eclatanti di manifestazioni violente nel territorio siciliano ha infatti reso più subdola la penetrazione delle organizzazioni criminali nelle varie articolazioni della società italiana. Ciò, per un verso, si è accompagnato ad una espansione di esse anche in territori ulteriori rispetto all'origine geografica dei ceppi tradizionali, sino a confonderne i confini con le manifestazioni della criminalità economica, specie nelle zone più ricche del Paese ¹². Per altro verso, l'esi-

¹² Istruttiva la recente indicazione di un capovolgimento di ruoli: "non è la criminalità mafiosa che ha conformato di sé la criminalità economica, ma è viceversa", segnalata dalla coordinatrice della DDA di Milano: Alessandra Dolci, *Le dinamiche delle infiltrazioni criminali in Lombardia*, in *Le infiltrazioni criminali nell'economia*, Ernesto Savona, Ignazio Portelli (a cura di), Editoriale Scientifica, Napoli, 2025, p. 48.

genza di distinguere i tratti caratterizzanti delle organizzazioni di stampo mafioso, quali definiti nel ricorso al metodo mafioso descritto dall'art. 416 c.p., dalle modalità multiformi ormai proprie dei fenomeni corruttivi è stata riaffermata dopo una importante e notissima vicenda processuale relativa ad un gruppo criminale a lungo operante nel contesto romano¹³. Forse il terreno più vischioso è stato però rappresentato dalla questione relativa alla trattativa fra Stato e mafia, che ha segnato una progressiva divaricazione e infine una reale spaccatura fra un'ala del movimento antimafia e gli esiti giudiziari dell'accusa di rilevanza penale di comportamenti posti in essere da alti rappresentanti delle istituzioni negli anni Novanta¹⁴.

3. LA PROSPETTIVA GLOBALE

Anche l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite si determinò a scegliere Palermo come sede della Conferenza in omaggio agli importanti risultati conseguiti dai suoi cittadini nel contrastare, a costo di gravi sacrifici, la presenza criminale: la dichiarazione dell'allora Segretario Generale delle Nazioni Unite non lasciava dubbi sulla piena congruenza di intenti con il livello locale e nazionale¹⁵. L'allocazione della sede era però solo uno dei significati che la Convenzione assumeva per la Comunità degli Stati e non certo il principale, indicato piuttosto nella capacità di quest'ultima di riconoscersi capace di una "risposta globale ad una sfida globale", rappresentata dalle forme con cui la criminalità cerca di sfruttare per i propri scopi "le aperture e le opportunità della globalizzazione" e il cui "contrasto non può essere limitato a strumenti solo nazionali"¹⁶.

I precedenti interventi di matrice internazionale, pur se già espressione di una graduale consapevolezza degli Stati rispetto alla necessità di cooperare per fronteggiare

¹³ Cass., Sez. VI, 22 ottobre 2019, n. 18125, ric. Buzzi e altri. Sul requisito chiave del metodo mafioso, di recente e per tutti, Giuliano Turone, Fabio Basile, *Il delitto di associazione mafiosa*, Giuffrè, Milano, 2024, p. 111 s.

¹⁴ Segnala tale scollamento come una delle novità più significative rispetto alla precedente stagione di collateralismo fra movimento antimafia e attività delle istituzioni, specie giudiziarie, Paolo Pezzino, *Per una storia recente dell'antimafia*, in *Le infiltrazioni criminali nell'economia*, cit., p. 194 s., specie 209 s.

¹⁵ Intervento di Kofi Annan il 12 dicembre 2000 alla sessione di apertura dell'Assemblea Plenaria della Conferenza ONU presso il Teatro Massimo di Palermo e distribuito ai partecipanti alla stessa. Lo stesso testo si trova anche in premessa alla edizione ufficiale della Convenzione UNTOC, New York, United Nations, 2004, p. II s.

¹⁶ Le citazioni sono tratte dallo stesso intervento di cui alla nota precedente.

adeguatamente l'azione della criminalità transnazionale, si limitavano ad affrontare singoli ambiti di attività criminale in cui la mobilità degli attori o degli oggetti trafficati determinava una strutturale inadeguatezza di risposte endonazionali: ad esempio, in tema di traffico di stupefacenti (fino alla Convenzione di Vienna del 1988 sul relativo contrasto¹⁷) o di riciclaggio (la lista di quaranta raccomandazioni rivolta agli Stati adottata nel 1990 dalla *Financial Action Task Force*, istituita su impulso del G/7). La Convenzione di Palermo – in sintonia, peraltro, con i primi interventi dell'Unione Europea in materia penale¹⁸ e ad esito di un percorso preparatorio formalmente avviato dalla Risoluzione 49/159 del 23 dicembre 1994 con cui l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite approvò la *Dichiarazione politica di Napoli ed il Piano d'azione globale contro il crimine organizzato transnazionale*¹⁹ – si caratterizza per l'ampliamento della visuale con cui guarda alla materia considerata, in quanto essa incentra il ventaglio dei propri strumenti intorno alla struttura comune agli attori dei vari fenomeni criminali e traccia un quadro di interventi che riflette tale approccio diverso e più comprensivo rispetto alle singole manifestazioni illecite.

A partire dalla dichiarata finalità posta ad apertura dell'intero testo convenzionale di incrementare l'efficacia dell'azione di contrasto al crimine organizzato transnazionale, il documento preliminarmente definisce i termini utilizzati in una materia, come quella relativa alla nozione di criminalità organizzata, da sempre afflitta da un deficit di determinatezza (art. 2), così come la propria sfera di applicazione, con riferimento alla natura transnazionale del reato e al sua commissione da parte di un "gruppo criminale organizzato" (art. 3). Le successive previsioni si sviluppano lungo quattro direttrici: la più estesa è dedicata agli standard di incriminazione a cui si vincolano gli stati parte (art. 5, 6, 8, 23) e comprende numerose altre misure di

¹⁷ United Nations, *United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*, U.N. Treaty Series, vol. 1582, p. 95. La lista di precedenti convenzioni in materia è lunga: da quelle più risalenti in materia di oppio (Ginevra 1925), ampliate poi ad altre sostanze derivate (Ginevra 1931) e non (protocollo Parigi 1948), fino a quelle più comprensive, quali la Convenzione unica sulle sostanze stupefacenti (New York, 1961, emendata a Ginevra nel 1972) e la Convenzione sulle sostanze psicotrope (Vienna, 1971).

¹⁸ In specie, Azione comune, 12.12.1998, in GUCE L 351 del 29.12.1998.

¹⁹ Una ricostruzione delle principali tappe in proposito, da ultimo, in Francesco Mazza, *Il reato transnazionale e il contrasto alla criminalità organizzata*, Napoli, ESI, 2025, p.15 s. V. anche Serena Forlati, *Organized Crime. The Road to Palermo Convention*, in *Histories of Transnational Criminal Law*, Neil Boister, Sabine Gless, Hans Jessberger (eds.), New York-Oxford, 2021, p. 178 s.; Andreas Schloenhardt, *Transnational Organised Crime*, in *Routledge Handbook of Transnational Criminal Law*, Neil Boister, Robert Currie (eds.), Abington, Routledge, 2015, p. 412 s.

contrasto tanto sostanziali, quali l'obbligatoria introduzione di una responsabilità delle persone giuridiche per i reati ricompresi dalla Convenzione (art. 10), i criteri di commisurazione delle sanzioni penali (art. 11) e gli incentivi alla collaborazione processuale (art. 26), quanto propriamente processuali, quali le misure per la protezione dei testimoni e l'assistenza alle vittime (art. 24, 25). Diverse previsioni sono poi dedicate alla cooperazione internazionale: procedura di assistenza giudiziaria fra gli stati membri (art.18), cooperazione di polizia (art. 27), trasferimento dei giudizi (art. 21), estradizione (art. 16), di sequestro e confisca dei proventi illeciti (art. 12 e 13). Infine, si dedica una pur solo programmatica disposizione agli interventi preventivi nei confronti del fenomeno (art. 31), per poi prevedere forme di assistenza tecnica agli Stati parte (art. 30), l'istituzione della Conferenza degli Stato Parte (art.32) e l'importante fase della verifica relativa alla implementazione nei singoli ordinamenti della Convenzione (art. 34).

3.1. Alcuni snodi critici delle condotte di partecipazione all'organizzazione criminale.

In un disegno così ampio e relativo a profili tanto differenziati, possiamo limitarci in questa occasione a richiamare alcune incertezze tecniche cruciali nel processo di individuazione delle condotte previste come standard di incriminazione in materia, in specie rispetto alla figura centrale e fondante della partecipazione alla organizzazione criminale²⁰.

Un primo profilo problematico - rispetto all'obiettivo dichiarato di favorire in materia la cooperazione fra i diversi sistemi penali nazionali - appare il riferimento, operato dall'art. 5 UNTOC, alla nozione di "reato grave" come scopo a cui deve tendere l'organizzazione criminale. Nozione a sua volta definita in base ad un riferimento fisso al massimo della pena detentiva non inferiore a quattro anni. Poiché tale parametro, infatti, risente del modo in cui il reato viene punito dal singolo stato-membro, questa previsione si àncora sul punto ad un presupposto che non è affatto comune fra i molteplici ordinamenti, né la Convenzione si pone un obiettivo di conoscere e armonizzare le singole scale sanzionatorie previste in ciascuno Stato per la condotta in questione. Probabilmente, sarebbe stato preferibile individuare almeno una lista di tipologie criminose come rientranti nella nozione,

²⁰ *Amplius*, se si vuole, Vincenzo Militello, *Partecipazione all'organizzazione criminale e standards internazionali d'incriminazione*, in "Riv. It. Dir. Proc. Pen.", 2003, p. 184 s.

seppure con un elenco non esaustivo, ma suscettibile di essere integrato in sede di recepimento interno nazionale.

L'altro aspetto problematico, che pare qui da menzionare, concerne la rilevanza attribuita non ad un unico tipo di condotta individuale di partecipazione alle organizzazioni criminali. Si è preferito invece parificare due modelli, invero diversi tanto per la configurazione strutturale della condotta incriminata quanto per l'impostazione di fondo rispetto all'intervento penalistico. Viene infatti prevista in modo pienamente fungibile sia la responsabilità anche solo di due persone che si accordano per la commissione di un reato, sia la responsabilità di chi partecipi alle attività di un gruppo criminale organizzato, considerando come tale una unione di almeno tre persone. Se il primo modello corrisponde alla tradizione di *common law* della *conspiracy*, l'altra si fonda invece al modello euro-continentale dei paesi di *civil law* in tema di *association de malfaiteurs*. L'elemento cruciale è però non l'origine, ma piuttosto la conseguenza di tale innovazione. Solo la partecipazione di almeno tre persone garantisce infatti una divisione necessaria di compiti fra i componenti del gruppo, mentre nell'altra soluzione diventa difficile distinguere fra la rilevanza della partecipazione ad un gruppo criminale che è volto a commettere reati e invece la diretta commissione di questi realizzata da un semplice concorso di persone.

La soluzione di affiancare due formule incriminatrici che disegnano un ambito di illiceità non solo diverso quanto ad estensione, ma anche qualitativamente collegato a ragioni eterogenee, appare peraltro una sorta di prezzo pagato alle distinte tradizioni giuridiche degli ordinamenti statuali, che sul punto si ispirano a principi non unitari. Così, ciò che si caratterizza come un limite sul piano delle soluzioni tecniche adottate, si trasforma invece in una condizione di efficacia politico-criminale dello strumento internazionale, che si configura come uno strumento flessibile pronto a calarsi nel singolo ordinamento che deve recepirlo. Si tratta però di capire se in un tale passaggio il ventaglio delle opzioni possibili non finisca per disperdere l'obiettivo di rendere compatibili i vari ordinamenti negli strumenti a cui ricorrono. Il rischio insomma è che, al di là dell'adesione formale al testo convenzionale, la diversità fra i vari ordinamenti diventi un comodo paravento per non prestare adeguato impegno nella cooperazione fra gli Stati e nell'effettivo ricorso ai vari strumenti previsti per l'azione di contrasto.

Per una tale verifica assume un ruolo determinante la fase dell'implementazione nazionale realizzatasi dopo l'entrata in vigore della Convenzione, alla quale è dunque necessario dedicare una adeguata considerazione per poter formulare un bilancio sul percorso finora da essa realizzato.

3.2. La difficile concretizzazione del meccanismo per la verifica dell'attuazione della Convenzione.

La previsione espressa del profilo dell'implementazione del testo appare frutto di una matura consapevolezza già in sede dei relativi negoziati preparatori che il successo della Convenzione non fosse da valutare solo dall'adesione formale ad essa da parte dei vari Paesi, quanto anche dal grado di effettiva penetrazione delle relative previsioni nella conformazione dei singoli sistemi nazionali di giustizia penale, anche in relazione alla rispettiva concretizzazione nella dimensione applicativa.

Le problematiche connesse alla definizione delle modalità di verifica sono rivelate dal dato che la concretizzazione dell'impegno - assunto nell'art. 32 della Convenzione UNTOC e affidato alla relativa Conferenza degli Stati Parte per la sua concreta articolazione - a monitorare l'implementazione del testo è rimasta a lungo un obiettivo non realizzato, quantomeno in termini adeguati alla complessità del compito.

Vero è che l'impegno in materia è stato più volte ribadito in occasione delle periodiche riunioni della Conferenza degli Stati parte; tuttavia, la formalizzazione del meccanismo di revisione si è raggiunta solo nella risoluzione 9/1 adottata dalla IX sessione della Conferenza (del 2018) e la definizione delle relative regole di procedura, necessarie per l'effettivo funzionamento del sistema, in quella successiva del 2020 (ris. 10/1).

Le difficoltà incontrate sono obiettivamente comprovate dal dato temporale: per la Convenzione di Palermo la definizione del meccanismo è avvenuta a distanza di quasi venti anni dalla sua firma e per di più circa un decennio dopo rispetto alla messa in opera dell'analoga procedura per monitorare l'implementazione della Convenzione ONU di Merida sulla Corruzione (UNCAC), benché questa fosse successiva a quella di Palermo²¹. Dunque, una gestazione eccessivamente prolungata del meccanismo di revisione per quest'ultima, se si pensa alle possibilità di

²¹ United Nations, *United Nations Convention against Corruption*, U.N. Treaty Series, vol. 2349, No. 42146. Il relativo meccanismo di valutazione fu adottato nella terza sessione dalla relativa Conferenza degli Stati parte nel 2009 (Doha, Res. 3/1). Segnala l'inversione cronologica fra i due meccanismi di revisione a confronto della firma dei rispettivi trattati Borlini Leonardo, *Monitoring Compliance in International Criminal*, in *International Courts versus Non-Compliance Mechanisms. Comparative Advantages in Strengthening Treaty Implementation*, Voigt Christina, Foster Caroline (eds.), Cambridge University Press, 2024, p. 391. Per la sottolineatura delle lentezze nel raggiungere l'accordo sul meccanismo di valutazione fra gli Stati parte dell'UNTOC v. anche Yvonne Dandurand, Vivienne Chien, *Implementation of transnational criminal law*, in *Routledge Handbook of Transnational Criminal Law*, cit., p. 450.

sfruttare le analogie con il suddetto precedente già operativo, e che invece a lungo si è incagliata sugli scogli del ruolo da attribuire alle organizzazioni non governative e della ripartizione degli oneri finanziari per il funzionamento del meccanismo di revisione²².

Passando ad osservare più in particolare i caratteri del sistema messo a punto per valutare la Convenzione UNTOC e i protocolli relativi, va subito segnalato che esso muove da un questionario comune, previsto dalla Conferenza degli Stati parte (con le relative res. 9/1 e 10/1)²³. Uno strumento che dunque affida in prima battuta allo Stato sotto osservazione il compito di formulare una autovalutazione del proprio ordinamento rispetto al grado di recepimento dell'UNTOC e annessi protocolli.

La risposta nazionale viene quindi sottoposta alla revisione da parte normalmente di altri due stati, che dialogano a distanza con quello in considerazione formulando una lista di osservazioni condivisa relativa ai problemi e alle opportunità nell'ordinamento nazionale considerato. La relativa sintesi viene quindi resa disponibile alla Conferenza degli Stati parte, così come le risposte del singolo stato al questionario di auto-valutazione. L'intero procedimento non prevede comunque una generale pubblicità dei risultati del procedimento, anche se il singolo Stato parte può rendere pubbliche le risposte al proprio questionario di auto-valutazione.

Ciascuno Stato Parte a sua volta assume la veste di revisore nei confronti di Stati diversi da quelli che sono stati i suoi revisori nel processo. Gli Stati sono raggruppati in tre distinti blocchi, distinti anche quanto a sfasamento dei termini per avvia-

²² Serena Forlati, *Monitoring Compliance with International Obligations in the Field of Human Trafficking: Towards a 'Systemic Integration' of Control Mechanisms?* in Sergio Marchisio ed al. (eds.), *Scritti in memoria di Maria Rita Saulle*, Napoli, 2014, p. 629; Cecily Rose, *The Creation of a Review Mechanism*, cit., p. 56 s.

²³ Antonio Balsamo, *L'effettività della Convenzione di Palermo e le nuove prospettive aperte dall'approvazione del meccanismo di revisione*, in *La Convenzione di Palermo: il futuro della lotta alla criminalità organizzata transnazionale* Antonio Balsamo, Andrea Mattarella, Roberto Tartaglia (a cura di), 2020, p. 29 s., 33, segnala che il questionario è stato predisposto dalla Rappresentanza permanente dell'Italia presso l'apposito organo UNODC di Vienna: il riferimento è rilevante, in quanto l'Autore in tale periodo ne era un qualificato componente.

Quanto ai contenuti del questionario, esso è strutturato suddividendo le articolate previsioni della Convenzione e dei tre Protocolli in quattro insiemi di argomenti (cluster), ciascuno dei quali relativo a più previsioni di tali testi normativi. I vari blocchi tematici sono rispettivamente dedicati: il primo, alle incriminazioni e alla giurisdizione; il secondo, alla prevenzione, assistenza tecnica, misure di protezione e altre misure; il terzo, quindi, alla applicazione della legge e al sistema giudiziario; il quarto ed ultimo alla cooperazione internazionale, alla mutua assistenza legale e alla confisca.

re il processo, la cui durata per il singolo stato è di complessivi dieci anni, suddivisi in quattro distinte fasi. L'intera attività del meccanismo occuperà comunque un arco di dodici anni proprio a causa del differimento del suo avvio rispettivamente per i tre gruppi di Stati.

Al di là del congegno tecnico messo in piedi, rilevanti sono le indicazioni sui valori che lo ispirano e sui limiti dello stesso: nelle risoluzioni già richiamate che regolano il meccanismo di revisione UNTOC – e che sono analoghe a quelle adottate per il meccanismo di revisione dell'UNCAC, pur con qualche deviazione non trascurabile, come la mancanza di visite in loco nel corso della valutazione – si ha cura di specificare che il processo non è finalizzato a creare una gerarchia fra i vari Paesi e che da esso non possono derivare conseguenze negative formali per gli Stati parte, anche laddove non si partecipi alla sua articolata realizzazione²⁴. Esso intende piuttosto evidenziare le difficoltà incontrate e le buone prassi adottate dagli Stati parte nell'adempimento degli obblighi fissati dalla Convenzione UNTOC e annessi protocolli e più in generale nella relativa attuazione all'interno dei rispettivi ordinamenti nazionali. Ma si dichiara espressamente che vi è un intento promozionale di fondo rispetto al progresso dell'implementazione dei testi internazionali richiamati.

Benché un tale obiettivo sia comune anche ad un apposito e più articolato programma globale di iniziative dell'apposito Ufficio delle Nazioni Unite²⁵, è significativo che esso sia specificamente indicato anche in relazione al meccanismo di revisione: si rivela così che quest'ultimo è inteso come un processo unidirezionale, in cui i testi internazionali sono assunti come riferimenti statici a cui rapportare il grado di realizzazione nei vari ordinamenti nazionali che aderiscono al processo. Non vi è invece spazio – almeno allo stato attuale della base legale di esso – per alcun possibile feedback dei rapporti nazionali sulla configurazione dei testi internazionali. Si trascura così che dalla verifica del grado e delle modalità di recepimento interno nei vari ordinamenti possono invero emergere spunti e problematiche che segnalano esigenze di revisione dei testi internazionali rilevanti.

²⁴ Secondo Cecily Rose, *The Creation of a Review Mechanism for the UN Convention Against Transnational Organized Crime and Its Protocols*, *American Journal of International Law* (AJIL), 2020, p. 60, queste ed altre analoghe specificazioni riflettono le ansie, e le conseguenti resistenze, degli Stati Parte di fronte al funzionamento del meccanismo.

²⁵ UNODC, *Global Programme on Implementing the Organized Crime Convention: from Theory to Practice*. Consultabile al seguente link.

La separazione fra il meccanismo di verifica dell'implementazione all'interno degli ordinamenti nazionali e la possibilità di modificare i testi internazionali originari riflette invero la rigida separazione nella Convenzione delle due norme rispettivamente dedicate all'implementazione (art.34) e alle modifiche del testo (art. 39). Entrambe le previsioni si rivolgono agli stati parte come soggetti in un caso vincolati ad attuare le misure necessarie a implementare la Convenzione all'interno del proprio ordinamento e nell'altro facoltizzati a proporre emendamenti al testo. La stessa descrizione dei compiti della Conferenza degli stati parte (art. 32.3) attribuisce a tale organo la revisione periodica dell'implementazione della Convenzione e la separa dal potere di proporre raccomandazioni per verificarne i caratteri e la sua implementazione.

Manca dunque un qualche aggancio nella base legale dei testi considerati che consenta di valorizzare i risultati provenienti dalla verifica a valle sull'implementazione nazionale, sfruttandoli come stimoli per risalire a monte sulla formulazione dei testi internazionali. La conferenza degli Stati Parte, che pure si è visto essere l'organo che attiva e guida il meccanismo di revisione dell'attuazione nazionale dei testi convenzionali, non ha una diretta attribuzione di competenza per proporre emendamenti a questi ultimi sulla base dei risultati raccolti dalla verifica dello stato degli ordinamenti nazionali.

3.3. Fra globale e locale: l'implementazione in Italia delle norme definitorie sul gruppo criminale organizzato transnazionale.

Nell'impossibilità di una verifica estesa all'atteggiamento dei vari Paesi rispetto all'attuazione degli strumenti della Convenzione, che richiederebbe materiali e fonti non analizzabili nei limiti del presente contributo, concentriamo l'attenzione sulla conformità fra le definizioni fornite dalla Convenzione all'art. 2 e il quadro dell'ordinamento italiano. Si tratta della prima questione sottoposta a verifica e la scelta di aprire con essa il questionario appare del tutto appropriata: non solo perché segue l'ordine sistematico del testo convenzionale, ma anche perché uno dei punti di forza della Convenzione nel suo complesso è proprio il contributo a delineare a livello internazionale un linguaggio comune nella considerazione del fenomeno delle organizzazioni criminali.

In proposito, le definizioni di cui all'art. 2 UNTOC, unitamente all'intero testo della Convenzione, sono state recepite nell'ordinamento italiano a partire dalla l. 16 marzo 2006, n. 146. Una risposta più dettagliata deve però considerare la estesa normativa da tempo dedicata in Italia al contrasto della criminalità organizzata,

con i suoi complessi nessi con l'intero sistema penale ed anche alla luce dell'incisivo ruolo della giurisprudenza nell'intrecciare in via interpretativa il materiale normativo rilevante.

Fra i vari concetti-chiave definiti dalla norma internazionale, l'architrave dell'impalcatura dell'intero sistema è costituito dalla definizione di *organized criminal group* (art. 2 lett. a UNTOC), unitamente alle nozioni, in essa richiamate, di *serious crime* e di *structured group* (definite alle successive lett. b e c dello stesso articolo).

La legge italiana di ratifica richiama espressamente in due distinte previsioni la nozione di *gruppo criminale organizzato*, utilizzata dalla norma internazionale, pur senza riprodurne i relativi contenuti definitori. Ciò risalta ancor più se si considera che il primo richiamo è inserito in una norma espressamente indicata come definitoria (art. 3 l. 146/2006) e relativa alla distinta - ancorché collegata - nozione di "reato transnazionale". Termine che - nonostante sia davvero fondamentale per la *ratio* stesso dell'intera Convenzione tanto da connotarne la stessa intitolazione - viene precisato non nell'elenco definitorio dell'art. 2 UNTOC, ma nel distinto art. 3 e sotto la diversa rubrica di "*Scope of application*". Intitolazione invero non adeguata quantomeno al secondo comma dell'articolo, che ha un preciso contenuto definitorio.

La formula di reato transnazionale dell'UNTOC viene integralmente e fedelmente riprodotta nella norma italiana dell'art. 3 l.146/2006: esso attribuisce natura transnazionale al reato che presenti i caratteri della definizione di *reato grave* della lett. b art. 2 UNTOC (dunque sia "punibile con la reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni"), che sia commesso appunto da un *gruppo criminale organizzato* e la cui realizzazione si estenda nello spazio a più ordinamenti, indicando una serie di situazioni in cui viene richiamata nuovamente la nozione di *gruppo criminale organizzato*, in specie quando quest'ultimo sia impegnato in attività criminali in più di uno stato.

Il riferimento espresso al *gruppo criminale organizzato* viene ribadito subito dopo nell'art. 4 della stessa legge 146/2006, che ha introdotto una specifica circostanza aggravante per i reati caratterizzata dalla transnazionalità (norma ormai collocata nella parte codicistica dedicata alle circostanze, art.61bis c.p., in virtù dell'art. 5 d.lgs. n.21/2018). La pena viene aumentata (da un terzo alla metà) per i reati puniti con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni nella commissione dei quali abbia dato il suo contributo un gruppo criminale organizzato impegnato in attività criminale in più di uno Stato: neanche qui però si definisce il contenuto di tale nozione.

La non specificazione della nozione di *gruppo criminale organizzato* definito dalla art. 2 lett. a UNTOC non marca però una lacuna per l'ordinamento italiano. A

differenza della categoria del reato transnazionale, la novità della quale fondava l'esigenza di una apposita norma definitoria, i suddetti richiami al *gruppo criminale organizzato* nella legge di ratifica si possono riferire ad una lunga tradizione di incriminazioni che in Italia - al di là della terminologia invalsa nell'uso - includono la quasi totalità dei caratteri definiti dall'art. 2 lett.a UNTOC.

Anche il sistema penale italiano contempla infatti una estesa serie di reati volti a contrastare le attività criminali di un gruppo di soggetti, riuniti dallo scopo di realizzare fini illeciti o che comunque operano con metodi illeciti. Tali illeciti necessariamente collettivi sono tradizionalmente e comprensivamente denominati in Italia reati associativi: la loro caratteristica è la necessaria presenza di una pluralità di soggetti per l'integrazione del reato (per questo indicati nel linguaggio della dogmatica penalistica come reati a concorso necessario). Tale caratteristica li distingue dai reati riferiti alla commissione da una singola persona, la quale può (e non deve necessariamente) essere coadiuvata da altri soggetti (ed è per questo che la nozione tecnica qui è quella di concorso eventuale di persone).

Il ceppo normativo più risalente della prima categoria di reati, che possono considerarsi di "organizzazione criminale" nel solco della definizione dell'*organized criminal group*, è costituito dalla previsione generale dell'associazione per delinquere, rivolta ad un programma indeterminato di reati (art. 416 c.p.). Ad essa ormai da oltre quaranta anni si è affiancata l'incriminazione dell'associazione per delinquere di stampo mafioso e forme equiparate, caratterizzate tutte da un particolare metodo di operare per la realizzazione dei propri obiettivi, che possono anche non essere di per sé criminosi (art. 416bis c.p.). Ulteriori incriminazioni speciali sono previste in relazione a vari fenomeni criminali realizzati in gruppo, distinte in base al tipo dei delitti oggetto del programma criminoso.

Questa fondamentale tripartizione di tipologie di illeciti associativi peraltro ha nel corso del tempo subito una qualche ibridazione dei rispettivi modelli: tanto nella figura generale quanto in quella caratterizzata dal metodo mafioso si è aggiunta la considerazione di particolari reati-scopo, con conseguenti incrementi sanzionatori rispetto alle rispettive previsioni originarie della forma base (particolarmente evidente nell'esempio dell'associazione finalizzata al traffico degli stupefacenti: art. 74 T.U. stupefacenti).

In comune, peraltro, si riscontra un elemento di fondo: la ragione dell'incriminazione risiede nella circostanza che gli associati, costituendo un organismo in sé e per sé distinto dalla commissione dei singoli delitti-scopo, realizzano una offesa all'ordine pubblico, ossia alla pace ed alla tranquillità sociale, turbate dalla cre-

azione di una entità organizzata da almeno tre persone, durevole nel tempo e preordinata alla commissione di delitti. L'incriminazione di una struttura volta a compiere una pluralità di ulteriori illeciti penali dotati di una certa gravità (delitti e non contravvenzioni), non solo fonda la punibilità dell'associazione per delinquere "generale" o "semplice", ma accomuna tutte le altre incriminazioni "speciali" di associazione per delinquere e, in particolare, quella di tipo mafioso.

Nel complesso, le varie previsioni di reati associativi presenti nell'ordinamento italiano coprono quasi integralmente – e anzi per più profili specificano ed estendono ulteriormente – le tre nozioni di cui alle lett. a), b) e c) dell'art. 2 UNTOC. Tuttavia, va rilevato che la nozione internazionale di organizzazione criminale comprende anche una riunione di più soggetti, che seppure caratterizzata da una esistenza prolungata nel tempo, può essere finalizzata al compimento anche di un unico ed episodico reato (come ammesso dalla lett. *a* dell'art.2: "with the aim of committing **one** or more serious crimes or offences"). Invece, un programma di commettere una pluralità di reati è necessario per i molteplici reati associativi in Italia, ma è anche richiesto in altri ordinamenti: ad es. in Germania, tanto per le associazioni criminali di cui al par. 129 cod. pen. tedesco, quanto anche per la realizzazione in "banda" di singole tipologie di illeciti, ma pur sempre con condotte plurime ("continue") (ad es. di furto e di rapina grave: rispettivamente par. 244 co.1 n.2; par. 250 co. 1, n.2 cod. pen. tedesco). La pluralità dei reati scopo è pure richiesta in Spagna dalle due distinte incriminazioni di *organizaciones* e *grupos criminales* (risp. art. 570 bis e 570 ter cod.pen. spagnolo).

Certo, anche la prima tipologia di situazioni assume rilevanza penale nel sistema italiano (e - per restare all'esempio - spagnolo), ma non rispetto ai reati associativi specificamente volti a contrastare la criminalità collettiva e che declinano la nozione di *organized criminal group* nei rispettivi ordinamenti. Ad essa si applicano infatti o le norme generali sul concorso eventuale di persone in relazione alle diverse figure di reato, le quali ordinariamente prevedono il compimento della condotta illecita da parte di un singolo soggetto (art.110 s. c.p.); oppure singole incriminazioni di specifiche condotte di un soggetto che in vario modo si collegano anche ad una unica condotta illecita altrui (ad es. istigazione a commettere un delitto: art. 414 c.p.).

Il non aver inserito nella legge di ratifica una espressa norma definitoria per il *gruppo criminale organizzato* di cui all'art. 2 lett. a) UNTOC non costituisce dunque un ostacolo per considerare la relativa nozione inclusa nel nostro ordinamento. E ciò non solo attraverso l'effetto generale della legge di ratifica, che conferisce efficacia all'interno dell'ordinamento italiano a tutte le disposizioni della Convenzione e dei

relativi Protocolli. Sono infatti i vari reati associativi a coprire i relativi contenuti, restando comunque fuori dalla punibilità per questa tipologia di reati la sola ipotesi - pure prevista dalla definizione dell'art. 2 lett. a UNTOC - del gruppo di soggetti riuniti per la commissione di un singolo reato.

Peraltro, rimane un problema specifico derivante dalla mancata definizione del gruppo criminale organizzato nella legge italiana di ratifica, in quanto il suo riferimento all'interno della circostanza aggravante – che richiede che tale gruppo “dia un contributo” al reato grave qualificato dalla transnazionalità – ha creato complesse questioni interpretative in merito ai rapporti fra reato associativo e circostanza aggravante. Questioni che la giurisprudenza ha ritenuto di risolvere nel senso di ammettere una non immedesimazione fra gruppo criminale organizzato e associazione per delinquere²⁶.

4. FU VERA GLORIA?

Tentare una risposta a questo interrogativo nella ricorrenza dei venticinque anni dalla firma della Convenzione deve evitare le semplificazioni, tanto di facili trionfalismi, quanto di rassegnate analisi di fallimento rispetto ai suoi scopi dichiarati e ai suoi significati impliciti.

A livello locale e nazionale, la presenza di organizzazioni criminali è ancora accertata da parte delle autorità di contrasto, non solo rispetto alle infiltrazioni nell'economia e nella pubblica amministrazione o nei traffici illeciti (come quello di

²⁶ Cass. Pen. Sez. Un. 23 aprile 2013, n. 18374: l'aggravante transnazionale all'associazione per delinquere è applicabile solo quando il gruppo criminale organizzato sia solo una parte della associazione e non si identifichi invece con quest'ultima. Il che perviene alla conclusione paradossale che il reato associativo sarà aggravata come transnazionale quando solo una parte dei suoi componenti abbiano operato in più stati e non invece la struttura associativa nel suo complesso. In proposito, anche per i riferimenti ulteriori, Giuseppina Panebianco, *Reati di associazione e declinazioni preternazionali della criminalità organizzata*, Milano, 2018, p. 182 s. Altra delicata questione connessa alla rilevanza circostanziale attribuita alla transnazionalità del reato ex art. 61bis c.p. concerne la sua compatibilità con la circostanza anche essa speciale della realizzazione di un reato con il ricorso al metodo mafioso o al fine di agevolare l'associazione di stampo mafioso di cui all'attuale art.416bis.1 c.p.: in senso negativo di recente cfr. Giuliano Turone, Fabio Basile, *Il delitto di associazione mafiosa*, cit., p. 495 s.

Si tratta comunque di questioni che non appaiono relative al problema, qui specificamente considerato, del grado di recepimento della Convenzione UNTOC nell'ordinamento interno (implementazione per così dire verticale), ma a quelli connessi ai rapporti fra il suo innesto e il tessuto normativo interno (problemi che si potrebbero corrispondentemente raffigurare come attinenti alla sua implementazione orizzontale), la cui specificità e delicatezza richiederebbe un approfondimento che esula dai limiti del presente contributo.

stupefacenti, con connessione anche con organizzazioni straniere), ma anche in territori e contesti di attività per così dire tradizionali, come quelle collegati all'agricoltura in Sicilia²⁷. È innegabile, tuttavia, che dal tempo della sconsolata scritta “qui è morta la speranza dei palermitani onesti”, affissa sul luogo dell'assassinio di Carlo Alberto dalla Chiesa e di Emanuela Setti Carraro nel 1982, o dello sgomento di quel “è finito tutto” in cui proruppe Antonino Caponnetto nel lasciare la salma di Paolo Borsellino, i risultati dell'azione di contrasto hanno decapitato i vertici di Cosa Nostra, l'organizzazione che con la piega stragista assunta aveva massimamente sfidato lo Stato e creato una immagine di potenza inattaccabile. Anche lo stereotipato accostamento fra Sicilia e Mafia, che negli anni Novanta raggiunse l'acme della sua diffusione, ha subito una graduale ma costante erosione, di cui un indicatore significativo è la crescita di attrattività turistica anche internazionale della Sicilia nell'ultimo decennio.²⁸

A livello globale, le rilevate difficoltà di concretizzare la verifica dell'attuazione della Convenzione non devono fare dimenticare che la Convenzione ha comunque rappresentato un riferimento importante per ulteriori esempi di impegno globale nei confronti di differenti tipologie di criminalità non limitate ai confini nazionali: tanto la Convenzione di Merida sulla Corruzione del 2003, quanto la recente Convenzione di Hanoi sul Cybercrime approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 24 dicembre 2024 (Res. 79/243) ed aperta alla firma appunto ad Hanoi il 25 ottobre 2025.

Anche a livello di penetrazione negli ordinamenti degli stati parte, il testo della Convenzione ha innescato significativi processi di riforma negli ordinamenti degli Stati parte, che da tempo hanno raggiunto la quasi intera corrispondenza con quelli rappresentati nelle Nazioni Unite. Non si può peraltro trascurare che vi sono Paesi in cui si sono sviluppati atteggiamenti meno sensibili a favorire la cooperazione internazionale in materia penale nei termini previsti dalla Convenzione. Tuttavia,

²⁷ Come indica la Relazione della Direzione Investigativa Antimafia pubblicata nel 2025. Si veda Direzione Investigativa Antimafia, *Attività svolta e risultati conseguiti, luglio-dicembre 2024*, p. 8 s., 262 s.

²⁸ Nel decennio 2015-2024 gli arrivi in Sicilia sono aumentati di quasi il 30 % e le presenze degli stranieri di oltre il 20 % (dati riportati da Nino Amadore, *Turismo in Sicilia: costa sotto pressione, aree interne in affanno*, in “Sole 24 ore”, 15 novembre 2025. Consultabile al seguente link. Un dato sicuramente collegato ad una pluralità di fattori, ma fra i quali il percorso di riscatto antimafia non è da trascurare: istruttiva è la nascita a Palermo di Addiopizzo Travel che offre una esperienza di viaggio nei luoghi tradizionalmente segnati dalla presenza mafiosa e puntando sulla revisione dell'immagine della città: Carlo Andrea Tassinari, *Un'altra Sicilia. La costruzione turistica del regno antimafia*, in “E/C”, 2022, 36, p. 162-176.

il giudizio attuale sulla realizzazione da parte del testo convenzionale dell'obiettivo programmatico di incrementare la cooperazione fra gli Stati nel contrasto al crimine organizzato transnazionale non pare debba prospettarsi in termini di non essere riuscito a "conseguire l'uniformità nel diritto penale internazionale", anche se su un tema fondante come quello della incriminazione della partecipazione ad una organizzazione criminale²⁹.

Come in relazione al processo parallelo nel contesto dei Paesi dell'Unione Europea³⁰, occorre avere chiaro che l'obiettivo in questi casi è quello di una armonizzazione fra i rispettivi sistemi e non la realizzazione di una uniforme identità, che segnerebbe uno scenario irrealistico di unicità ordinamentale del tutto dimentica della diversità di tradizioni giuridiche. Piuttosto, se si chiarisce che l'armonizzazione è non uno stato definito, di cui si può raggiungere o meno il completamento o la piena realizzazione, ma un processo aperto e in evoluzione, dunque dal carattere dinamico, si constata facilmente che nell'arco dei venticinque anni trascorsi essa ha segnato un percorso significativo, favorendo una convergenza piuttosto che una progressiva divergenza dei sistemi penali nazionali negli strumenti normativi e nella conseguente azione di contrasto al crimine organizzato transazionale.

Non si tratta di dire chi ha vinto e chi ha perso fra quest'ultimo e la comunità degli Stati; piuttosto, occorre sempre ricordare le parole di Giovanni Falcone, quando nella frase prima richiamata con cui smentiva l'invincibilità della mafia, segnalava che questa "è un fenomeno terribilmente serio e molto grave e che si può vincere non pretendendo l'eroismo da inermi cittadini, ma impegnando in questa battaglia tutte le forze migliori delle istituzioni". Alla luce di un monito ancora tanto attuale, appare innegabile la rilevanza della Convenzione firmata a Palermo 25 anni fa per continuare e per fare progredire un tale impegno, a livello tanto locale quanto globale.

²⁹ Così invece Francesco Calderoni, *Untoc at 25: achievements, challenges, and diverging national responses to organized crime offences*, in "Transnational Criminal Law Review", 2025, v. 4, n. 1, p. 21.

³⁰ Se si vuole *amplius* Vincenzo Militello *L'armonizzazione dei reati in Europa fra 'parabola' e 'piano inclinato': il caso dell'incriminazione dell'organizzazione criminale*, in *I volti attuali del diritto penale europeo. Atti della giornata di studi per A. Bernardi*, Ciro Grandi (a cura di), Pacini giuridica, Pisa, 2021, p. 85 ss. Inoltre, Id., *La competenza materiale della Procura europea. Un diritto penale europeo a geometria variabile?*, in *L'attuazione della procura europea. I nuovi assetti dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, Gabriella Di Paola ed al. (a cura di), Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, p. 7 s., 18 s., in merito alla concezione della organizzazione criminale nel Regolamento istitutivo della Procura europea (Reg. 1939/ 2017/UE), che riduttivamente la considera mera anticipazione di tutela rispetto alla condotta illecita scopo, marcando così una differenza tanto con la Decisione quadro UE sulla criminalità organizzata del 2008, quanto con la Convenzione di Palermo UNTOC.

BIBLIOGRAFIA

- Amadore Nino, *Turismo in Sicilia: costa sotto pressione, aree interne in affanno*, in “Sole 24 ore”, 15 novembre 2025. Consultabile al seguente link.
- Annan Kofi, Intervento di apertura alla Conferenza ONU di Palermo per la firma della Convenzione sul Crimine Organizzato Transnazionale, Palermo 12 dicembre 2000 (e premessa a Convenzione UNTOC, New York, United Nations, 2004).
- Arlacchi Pino, Intervento di apertura alla Conferenza ONU di Palermo per la firma della Convenzione sul Crimine Organizzato Transnazionale, Palermo 12 dicembre 2000.
- Azione comune, 12 dicembre 1998, in GUCE L 351 del 29.12.1998.
- Balsamo Antonio, *L'effettività della Convenzione di Palermo e le nuove prospettive aperte dall'approvazione del meccanismo di revisione*, in *La Convenzione di Palermo: il futuro della lotta alla criminalità organizzata transnazionale* Antonio Balsamo, Andrea Mattarella, Roberto Tartaglia (a cura di), 2020, pp. 27-25.
- Borlini Leonardo, *Monitoring Compliance in International Criminal*, in *International Courts versus Non-Compliance Mechanisms. Comparative Advantages in Strengthening Treaty Implementation*, Voigt Christina, Foster Caroline (eds.), Cambridge University Press, 2024.
- Calderoni Francesco, *Untoc at 25: achievements, challenges, and diverging national responses to organized crime offences*, in “Transnational Criminal Law Review”, 2025, v. 4, n.1, pp. 20-41.
- Ciampi Carlo Azeglio, *Intervento di apertura alla Conferenza ONU di Palermo per la firma della Convenzione sul Crimine Organizzato Transnazionale*, Palermo 12 dicembre 2000.
- Ciccarello Elena, *Letizia Battaglia e Leoluca Orlando, Le stragi di mafia ci hanno costretto a essere migliori*, in “Lavalibera”, 30 gennaio 2020. Consultabile al seguente [link](#).
- Dandurand Yvonne, Chien Vivienne, *Implementation of transnational criminal law*, in “Routledge Handbook of Transnational Criminal Law”, Neil Boister, Robert Currie (eds.), Abington, Routledge, 2015.

- Dolci Alessandra, *Le dinamiche delle infiltrazioni criminali in Lombardia*, in *Le infiltrazioni criminali nell'economia*, Ernesto Savona, Ignazio Portelli (a cura di), Editoriale Scientifica, Napoli, 2025.
- Falcone Giovanni, *La mafia non è invincibile* (1990) in *Interventi e proposte* (1982-1992), Giovanni Falcone (a cura di), Sansoni, Milano, 1994.
- Ferrara Calogero, Petruzzella Francesco, *L'armata del diavolo*, Navarra ed., Palermo, 2024.
- Forlati Serena, *Organized Crime. The Road to Palermo Convention*, in *Histories of Transnational Criminal Law*, Neil Boister, Sabine Gless, Hans Jessberger (eds.), New York-Oxford, 2021, pp. 177 -196.
- Forlati Serena, *Monitoring Compliance with International Obligations in the Field of Human Trafficking: Towards a 'Systemic Integration' of Control Mechanisms?* in Sergio Marchisio ed al. (eds.), *Scritti in memoria di Maria Rita Saulle*, Napoli, 2014. pp. 621-636.
- Lodato Saverio, *Venti anni di mafia. C'era una volta la lotta alla mafia*, RCS, Milano, 1999.
- Mattarella Sergio, *Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione dell'evento di alto livello della Giornata internazionale per la Prevenzione e la Lotta ad ogni forma di crimine organizzato transnazionale*, Vienna, 11 novembre 2025. Consultabile al seguente link.
- Mazza Francesco, *Il reato transnazionale e il contrasto alla criminalità organizzata*, Napoli, ESI, 2025.
- Militello Vincenzo, *Partecipazione all'organizzazione criminale e standards internazionali d'incriminazione*, in "Rivista italiana diritto procedura penale", n. 1, 2003, pp. 184-223.
- Militello Vincenzo, *La lotta alla criminalità organizzata*, in "Rivista italiana diritto procedura penale", n. 2, 2020, pp. 773-803.
- Militello Vincenzo, *L'armonizzazione dei reati in Europa fra 'parabola' e 'piano inclinato': il caso dell'incriminazione dell'organizzazione criminale*, in *I volti attuali del diritto penale europeo. Atti della giornata di studi per A. Bernardi*, Ciro Grandi (a cura di.), Pacini giuridica, Pisa, 2021, pp. 85-101.

- Militello Vincenzo, *La competenza materiale della Procura europea. Un diritto penale europeo a geometria variabile?*, in *L'attuazione della procura europea. I nuovi assetti dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, Gabriella Di Paola ed al. (a cura di), Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, p. 7-24.
- Panebianco Giuseppina, *Reati di associazione e declinazioni preternazionali della criminalità organizzata*, Milano, 2018.
- Pezzino Paolo, *Per una storia recente dell'antimafia*, in *Le infiltrazioni criminali nell'economia*, Ernesto Savona, Ignazio Portelli (a cura di), Editoriale Scientifica, Napoli, 2025.
- Rose Cecily, *The Creation of a Review Mechanism for the UN Convention Against Transnational Organized Crime and Its Protocols*, in "American Journal of International Law (AJIL)", v. 114, n. 1, 2020, pp. 51-67.
- Schloenhardt Andreas, *Transnational Organised Crime*, in *Routledge Handbook of Transnational Criminal Law*, Neil Boister, Robert Currie (eds.), Abington, Routledge, 2015, pp. 409-433.
- Tassinari Carlo Andrea, *Un'altra Sicilia. La costruzione turistica del regno antimafia*, in "E/C", n. 36, 2022, p. 162-176.
- United Nations, *United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*, U.N. Treaty Series, vol. 1582, No. 27627.
- United Nations, *United Nations Convention against Corruption*, U.N. Treaty Series, vol. 2349, No. 42146.
- UNODC, *Global Programme on Implementing the Organized Crime Convention: from Theory to Practice*. Consultabile al seguente link.