

Dibattito

LA CONVENZIONE DI PALERMO VENTICINQUE ANNI DOPO: TRA VISIONI, OBIETTIVI CONSEGUITI, PROMESSE MANCATE, CRISI DEL DIRITTO INTERNAZIONALE E UN FUTURO INCERTO

Christian Ponti*

 ORCID: CP 0000-0002-3631-3944

Università degli Studi di Milano (00wjc7c48)

The Palermo Convention Twenty-Five Years Later: Between Visions, Achieved Goals, Broken Promises, The Crisis of International Law and an Uncertain Future

Abstract

Questo studio si interroga sullo stato di attuazione e sulla modernità della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (Convenzione di Palermo) venticinque anni dopo la sua adozione. In particolare, il saggio mira ad individuare gli obiettivi conseguiti, le criticità legate al suo funzionamento e le sue potenzialità future, alla luce dell'attuale scenario geo-politico e della rivoluzione tecnologica e digitale.

Parole chiave: crimine organizzato transnazionale; Convenzione di Palermo; conflitti armati; diritti umani; *rule of law*.

This study examines the state of implementation and modernity of the United Nations Convention against Transnational Organised Crime (Palermo Convention) twenty-five years after its adoption. In particular, the essay aims to identify the objectives achieved, the critical issues related to its functioning and its future potential, in light of the current geopolitical scenario and technological and digital transformation.

Keywords: transnational organised crime; Palermo Convention; armed conflicts; human rights; *rule of law*.

* Professore associato di Diritto internazionale, Università degli studi di Milano



1. INTRODUZIONE E OBIETTIVI

Sono trascorsi venticinque anni dal momento in cui la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale fu aperta alla firma durante una conferenza internazionale svoltasi a Palermo¹. In questo lasso di tempo la Convenzione di Palermo (o UNTOC) è divenuta uno strumento giuridico universale essendo stata ratificata da 194 stati della Comunità internazionale². Questo importante anniversario è stato celebrato nell'ambito di un evento inter-governativo di alto livello organizzato a Vienna dall'Ufficio delle Nazioni Unite sulle droghe e il crimine (UNODC), in occasione della giornata per la prevenzione e la lotta a ogni forma di criminalità organizzata transnazionale³. A questo evento hanno partecipato il Presidente dell'Austria e il Presidente della Repubblica Italiana il quale, nel suo discorso⁴, ha ricordato altri due importanti anniversari che ricorrono quest'anno, ossia gli ottant'anni dalla istituzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e i settant'anni dall'accesso dell'Italia ad essa. A queste importanti ricorrenze storiche si può aggiungere un altro piccolo anniversario, ossia i dieci anni dalla fondazione della Rivista di studi e ricerche sulla criminalità organizzata. Il primo numero della Rivista ospitava un saggio⁵ che si interrogava sul ruolo del diritto internazionale (e del diritto dell'Unione europea) nello studio delle strategie multilivello (regionali e globali) realizzate dalla Comunità internazionale per contrastare la criminalità organizzata transnazionale. La Convenzione di Palermo (e i suoi tre protocolli supplementari)⁶ rappresentano infatti la cornice

¹ United Nations Convention against Transnational Organized Crime, GA Res. 55/25, 15 Novembre 2000, entrata in vigore il 29 Settembre 2003.

² Per consultare lo stato di ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale e dei Protocolli ad essa allegati, si veda il seguente link.

³ *Presidents of Austria, Italy join UNODC in calling for renewed global solidarity against transnational organized crime*, UNODC, Vienna, 11 November (UN Information Service). Consultabile al seguente link.

⁴ Il testo del discorso è disponibile on-line (<https://www.quirinale.it/elementi/143873>).

⁵ Cfr. Christian Ponti, *Il diritto internazionale e la criminalità organizzata*, in "Rivista di studi e ricerche sulla criminalità organizzata", 2015, v.1, n.1, pp. 23-36.

⁶ Protocol to Prevent, Suppress, Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime, GA Res. 55/25, 15 Novembre 2000, (entrato in vigore il 25 Dicembre 2003); Protocol Against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, Supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime, GA Res. 55/25, 15 Novembre 2000, (entrato in vigore il 28 Gennaio 2004); Protocol Against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, Supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime, GA Res. 55/255, 31 Maggio 2001, (entrato in vigore il 3 Luglio 2005).

giuridica internazionale attraverso cui tali strategie hanno preso forma. L'occasione è dunque propizia per svolgere alcune considerazioni sullo stato dell'arte riguardo all'attuazione e al funzionamento della Convenzione di Palermo. Questo contributo si propone dunque di individuare e approfondire i principali obiettivi da essa conseguiti in questi anni, nonché le criticità emerse, le promesse mancate e le incertezze riguardo al suo futuro, ma anche i potenziali sviluppi positivi che potrebbero profilarsi all'orizzonte.

2. LE TRASFORMAZIONI DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA TRANSNAZIONALE E LE SFIDE POSTE DALLE NUOVE TECNOLOGIE ALLA CONVENZIONE DI PALERMO

La Convenzione di Palermo si trova di fronte a cambiamenti radicali che negli ultimi venticinque anni hanno trasformato profondamente la natura e i caratteri della criminalità organizzata transnazionale e le sue capacità offensive. Questi mutamenti investono sia le trasformazioni organizzativo-strutturali e i *modi operandi* dei gruppi criminali, sia i mercati criminali. Per quanto riguarda il primo aspetto si registra, ad esempio, un marcato 'multipolarismo criminale'⁷. Non sono più soltanto le tradizionali organizzazioni criminali di tipo 'mafioso' con le loro strutture gerarchiche e piramidali e la loro vocazione internazionale e potenzialmente globale a costituire una grave minaccia criminale. Un ruolo sempre più centrale è infatti oggi svolto dai networks e dalle filiere criminali dotate di strutture orizzontali e flessibili, che coinvolgono e connettono una moltitudine di attori alla criminalità organizzata⁸. Inoltre, appare spesso sfumata la linea di confine tra attori legali che operano con strumenti illegali e gruppi criminali capaci di infiltrare l'economia legale⁹. Un altro mutamento significativo riguarda il fatto che oggi i gruppi criminali organizzati transnazionali utilizzano *modi operandi* diversi e talvolta fluidi. Ad esempio, vi sono gruppi criminali che non fanno ricorso alla violenza, alla coercizione e alla forza di intimidazione nei confronti delle vittime, ma piuttosto offrono

⁷ Nando dalla Chiesa, *Globalizzazione, guerre e criminalità organizzata, Lectio magistralis*, Corso di Perfezionamento in "Scenari internazionali della criminalità organizzata", 14 Novembre 2025.

⁸ Cfr. *Research Brief on Transnational Organized Crime, Special Points of Interest*, UNODC Publication, November 2025, pp. 1-2.

⁹ *Ibidem*.

la propria cooperazione a soggetti legali, proponendosi nel ruolo di fornitori di servizi illegali¹⁰.

In relazione al secondo aspetto si segnala, ad esempio, che i mercati criminali si sono molto ampliati e diversificati grazie all'emersione di nuovi fenomeni criminali quali i reati ambientali, i crimini informatici, il traffico di beni culturali e di specie protette, ecc., che hanno accresciuto il fronte delle sfide criminali che la Comunità internazionale si trova ad affrontare. Queste nuove minacce si sono aggiunte alle tradizionali forme di criminalità transnazionale (traffici di stupefacenti, armi e persone), le quali non sono state sconfitte ma, a loro volta, si sono adattate e modificate, e continuano a costituire un problema per la sicurezza degli stati e delle persone. Peraltro, in molti casi i gruppi criminali transnazionali, sfruttano *know how*, *modi operandi* e rotte criminali consolidate per specializzarsi o agire in modo opportunistico su più mercati illegali, attraverso c.d. forme di *poli-trafficking*¹¹.

Le nuove tecnologie e la trasformazione digitale, a loro volta, se da un lato offrono soluzioni innovative e migliori per il contrasto alla criminalità organizzata transnazionale, hanno altresì avuto un impatto enorme sulle attività illecite e sugli attori criminali¹², che non poteva essere previsto al momento dell'adozione della Convenzione di Palermo. I localizzatori satellitari (GPS), i criptofonini, l'utilizzo dei droni, le stampanti 3d, l'intelligenza artificiale, l'utilizzo di Internet, del darkweb e delle criptovalute stanno mutando l'antropologia delle organizzazioni criminali, hanno ampliato e reso più efficaci le loro capacità operative, la loro efficienza e velocità nel progettare e compiere attività illecite sempre più sofisticate. In particolare, la rete si è rivelata non solo un potente strumento facilitatore di reati e traffici illeciti tradizionali (droghe, armi, ecc...), ma ha altresì ampliato a dismisura i c.d. *cyber-dependent crimes*, ossia reati che possono essere commessi soltanto con l'uso di un 'Information and Communications Technology System – ICT), generando anche organizzazioni criminali specializzate nella commissione di reati informatici¹³.

¹⁰ Cfr. Europol, *The changing DNA of serious and organised crimes*, European Union Serious And Organised Crime Threat Assessment (SOCTA Report), 2025, pp. 14 e 23.

¹¹ Si veda *Digest of Firearms Trafficking and Related Crimes Cases. A review of cases and good practices emerging from national jurisprudence*, UNDOC Publication, Vienna, 2023, pp. 50-61.

¹² Cfr. *Research Brief on Transnational Organized Crime, Special Points of Interest*, cit., p. 10; *The changing DNA of serious and organised crimes*, cit., pp. 16-21.

¹³ In argomento si rinvia a Andrea Di Nicola, Gabriele Baratto, Barbara Vettori, *Criminological definitions of organized crime on the digital test bench: towards a physical-digital framework*, in "Trends in Organized Crime", 2025; si veda anche Lorenzo Picarella, *Il cybercrime come nuova sfida definitoria al concetto di criminalità organizzata*, in "Studi sulla questione criminale", 2024, v. XIX, n. 1, pp. 105-127.

3. L'OPERATIVITÀ DELLA CONVENZIONE DI PALERMO: UN QUADRO A LUCI E OMBRE

La Convenzione di Palermo mira a rafforzare la cooperazione internazionale e a migliorare le capacità delle istituzioni interne degli stati parti nel contrasto della criminalità organizzata transnazionale¹⁴. Il suo ambito di applicazione comprende le attività di prevenzione, indagine ed esercizio dell'azione penale su alcuni reati definiti dalla Convenzione (partecipazione ad un gruppo criminale organizzato, riciclaggio, corruzione, e intralcio alla giustizia)¹⁵, con l'aggiunta dei reati gravi¹⁶, quando commessi sul piano transnazionale e in connessione ad un gruppo criminale organizzato. La Convenzione di Palermo stabilisce l'obbligo degli stati parti di prevedere questi reati negli ordinamenti penali interni¹⁷. Sotto il profilo repressivo la Convenzione di Palermo prevede altresì misure investigative¹⁸, disposizioni obbligatorie e facoltative sulla competenza giurisdizionale¹⁹; e norme sulla cooperazione internazionale di polizia²⁰ e giudiziaria in materia penale, articolate secondo uno schema integrato (estradizione, assistenza giudiziaria reciproca, confisca, trasferimento dell'esecuzione delle sentenze)²¹. Sono inoltre previste alcune disposizioni per la protezione dei testimoni e delle vittime della criminalità organizzata²², e altre misure preventive²³, nonché norme volte a favorire la cooperazione e l'assistenza tecnica agli stati che incontrino delle difficoltà ad attuare le norme previste dalla Convenzione²⁴.

¹⁴ Art. 1 Convenzione di Palermo. Per un esame approfondito della Convenzione si rinvia ad Andreas Schloenhardt (ed.) et al., *UN Convention against Transnational Organized Crime: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2023; Neil Boister, *The UN Convention against Transnational Organised Crime 2000*, in *International Law and Transnational Organised Crime*, Peter Hauck, Sven Peterke (eds.), Oxford University Press, Oxford, 2016, pp. 126-149; David McClean, *Transnational Organized Crime, A Commentary on the UN Convention and its Protocols*, Oxford University Press, Oxford, 2007.

¹⁵ Art. 3 par.1 let. a) Convenzione di Palermo.

¹⁶ Art. 3 par.1 let. b) Convenzione di Palermo.

¹⁷ Art. 5, 6, 8 e 23 Convenzione di Palermo.

¹⁸ Art. 19 e 20 Convenzione di Palermo.

¹⁹ Art. 15 Convenzione di Palermo.

²⁰ Art. 27 Convenzione di Palermo.

²¹ Art. 16, 18, 21 13, e 17 Convenzione di Palermo.

²² Art. 24 e 25 Convenzione di Palermo.

²³ Art. 31 Convenzione di Palermo.

²⁴ Art. 29 e 30 Convenzione di Palermo.

3.1 Obiettivi conseguiti e visioni rivolte al futuro

A giudizio di chi scrive, i risultati più tangibili conseguiti dalla Convenzione di Palermo ad oggi sono riconducibili a quattro aspetti principali. Innanzitutto, la sua *universalità*²⁵ indica che si tratta di uno strumento giuridico considerato rilevante e attuale da tutti gli stati della Comunità internazionale per rafforzare gli ordinamenti giuridici nazionali, la cooperazione e il contrasto alla criminalità organizzata transnazionale, sul piano interno e internazionale. L'universalità della *membership* può tuttavia essere fuorviante, in quanto le motivazioni che spingono uno stato a ratificare un trattato internazionale non si accompagnano sempre ad un impegno successivo concreto e reale nel dare ad esso piena ed effettiva attuazione. In altre parole, il numero delle ratifiche di per sé non costituisce un indicatore affidabile per valutare il buon funzionamento di un trattato internazionale. Occorre altresì un quadro chiaro in merito al processo di adattamento legislativo e alla prassi applicativa degli stati parti²⁶.

Il secondo aspetto di successo della Convenzione di Palermo riguarda il fatto che al momento della sua adozione gli stati, al fine di delimitare il suo ambito di applicazione, avevano compreso pienamente che l'agire delle organizzazioni criminali si sarebbe caratterizzato sempre più per una marcata *transnazionalità* delle attività illecite realizzate²⁷, e questo aspetto ad oggi si configura quasi con un tratto connotato della criminalità organizzata.

Il terzo aspetto di maggior successo della Convenzione di Palermo riguarda la *flessibilità* del suo ambito di applicazione, che le ha consentito di adattarsi nel tempo al fine di fronteggiare i mutamenti che negli ultimi due decenni hanno caratterizzato le organizzazioni e i mercati criminali²⁸. In particolare, la nozione giuridica di 'gruppo criminale organizzato'²⁹ contenuta nella Convenzione di Palermo, nonostante le critiche sollevate al momento della sua adozione (in particolare dalla

²⁵ Si veda nel paragrafo 1, *supra*.

²⁶ Si veda nel paragrafo 3.2, *infra*.

²⁷ L'art. 3 della Convenzione di Palermo contiene una definizione molto ampia di 'reato transnazionale'; per una ricostruzione approfondita sulla nozione di transnazionalità accolta nella Convenzione di Palermo a partire dal negoziato, si veda Gualtiero Michellini, 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, Milano, 2007, pp. 5-8.

²⁸ Si veda nel paragrafo 2, *supra*.

²⁹ Art. 2 let (a) e (b) Convenzione di Palermo.

dottrina penalistica)³⁰, si è rivelata appropriata e vincente, in quanto ha consentito di applicare la Convenzione per contrastare tipologie di organizzazioni criminali molto diverse e variegate³¹. Parimenti, in assenza di definizioni giuridiche relative ai reati-scopo, l'estensione dell'ambito di applicazione della Convenzione di Palermo a tutti i 'reati gravi'³² commessi da una organizzazione criminale sul piano transnazionale, ha permesso di utilizzare le norme repressive della Convenzione per perseguire emergenti reati transnazionali (crimini ambientali, traffico di beni culturali, crimini informatici) che si sono affermati e sviluppati intensamente nel corso degli ultimi due decenni³³.

Il quarto profilo concerne la *modernità* della Convenzione di Palermo grazie alla previsione anticipatrice di alcune sue norme giuridiche di tipo repressivo (seppure non configurate come obblighi giuridici in capo agli stati parti). In particolare, quelle relative alle tecniche speciali d'indagine (sorveglianza elettronica, operazioni sotto copertura e consegne controllate)³⁴ che al momento dell'adozione della Convenzione rappresentavano una visione rivolta al futuro, ma che oggi costituiscono strumenti investigativi imprescindibili nel quadro delle indagini transnazionali nei confronti della criminalità organizzata³⁵; ma anche la possibilità di istituire squadre e organismi investigativi comuni tra più stati parti³⁶. Un ulteriore profilo di moder-

³⁰ Si veda ad esempio Vincenzo Militello, *Partecipazione all'organizzazione criminale e standard internazionali d'incriminazione*, in "Rivista italiana di diritto e procedura penale", 2003, p. 184 ss.

³¹ Roberto Tartaglia, *Il campo di applicazione della Convenzione e la nozione di reato transnazionale*, in *La Convenzione di Palermo: il futuro della lotta alla criminalità organizzata transnazionale*, Antonio Balsamo, Andrea Mattarella, Roberto Tartaglia (a cura di), Giappichelli, Torino, 2020, pp. 60-68; Maria Assunta Accili Sabbatini, *La Convenzione di Palermo e i negoziati per il rafforzamento della cooperazione internazionale*, in "Rivista di studi e ricerche sulla criminalità organizzata", 2019, v. 5, n. 4 (2019), pp. 29-53, spec. pp. 39-40.

³² L'art. 2 let. (b) della Convenzione di Palermo individua i 'crimini gravi' nei reati punibili secondo la legge nazionale con una pena detentiva di almeno quattro anni nel massimo; per un approfondimento si rinvia a Gioacchino Polimeni, *The Notion of Organised Crime in the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, in *Redefining Organised Crime. A Challenge for the European Union?*, Stefania Carnevale, Serena Forlati, Orsetta Giolo (eds.), Hart Publishing, Oxford, 2017, pp. 59-63.

³³ Maria Assunta Accili Sabbatini, *op. cit.*, pp. 39-40.

³⁴ Art. 20 Convenzione di Palermo.

³⁵ Antonio Balsamo, *Twenty years later: the new perspectives of the Palermo Convention*, in "Rivista di studi e ricerche sulla criminalità organizzata", 2020, v. 6, n.3, pp. 21-26; Maria Assunta Accili Sabbatini, *op. cit.*, pp. 49-50.

³⁶ Art. 19 Convenzione di Palermo; Antonio Balsamo, *Twenty years later: the new perspectives of the Palermo Convention*, *cit.*, pp. 21-23.

nità riguarda infine la possibilità di utilizzare la Convenzione di Palermo quale base giuridica per la cooperazione internazionale in materia di misure preventive sui beni, ed anche per valorizzare nel contesto internazionale l'esperienza italiana sul riutilizzo dei beni confiscati alle organizzazioni criminali per fini sociali³⁷.

3.2 Criticità e promesse mancate

È opinione diffusa che i risultati conseguiti dalla Convenzione di Palermo siano inferiori alle aspettative che la Convenzione ha generato nella Comunità internazionale al momento della sua entrata in vigore³⁸. Soltanto gli osservatori più acritici potevano pensare che la Convenzione di Palermo avrebbe potuto sconfiggere il crimine organizzato transnazionale. In realtà, come si è già sottolineato, il crimine organizzato transnazionale è più agguerrito e potente che mai. A preoccupare maggiormente è il fatto non siamo in grado di stabilire con accuratezza in che misura la Convenzione di Palermo funzioni e sia adeguata nel contrastare le sfide che la criminalità organizzata transnazionale pone nel contesto odierno. Questo dato di fatto peraltro impedisce di stabilire se e come dovrebbero essere opportunamente riorientate e meglio calibrate le politiche internazionali di contrasto ed eventuali proposte di modifiche all'apparato normativo della Convenzione. In proposito, una delle maggiori criticità riguarda la *scarsità di dati* analitici accessibili che consentano di svolgere delle valutazioni ponderate sullo stato di attuazione e l'utilizzo della Convenzione di Palermo sul piano interno e a livello internazionale da parte degli stati che l'hanno ratificata.

Per quanto riguarda il primo aspetto, si fa riferimento alla mancanza di dati aggregati e disaggregati rispetto al procedimento di adattamento legislativo, ossia in merito alla trasposizione delle norme internazionali sul piano interno, al fine di armonizzare e allineare gli ordinamenti giuridici nazionali alle previsioni normative e agli obblighi derivanti dalla Convenzione di Palermo. In base ad un recente studio di *Global Initiative Against Transnational Organised Crime*³⁹ l'assenza di un meccanismo

³⁷ Antonio Balsamo, *Twenty years later: the new perspectives of the Palermo Convention*, cit., pp. 15-21.

³⁸ Ian Tennant, *Storia politica della Convenzione delle Nazioni Unite Contro la Criminalità Organizzata Transnazionale*, Global Initiative Against Transnational Organized Crime, GI-TOC, Ginevra, Ottobre 2020, pp. 30-31. Consultabile al seguente link.

³⁹ Mark Shaw, Ian Tennant, Ana Paula Oliveira, Darren Brookbanks, *Is the UNTOC working? An assessment of the implementation and impact of the Palermo Convention*, Global Initiative Against Trans-

centralizzato preposto a ricevere e analizzare le informazioni su come gli stati parti attuano la Convenzione di Palermo nella loro legislazione interna, comporta un'elevata frammentarietà e dispersione dei dati, che ne ostacola la raccolta e l'analisi. Venendo al secondo aspetto, in base ai dati disponibili appare molto difficile misurare l'utilizzo pratico della Convenzione di Palermo da parte degli operatori nazionali (forze di polizia, magistrati, giudici) nelle indagini e nell'esercizio dell'azione penale a livello di ordinamenti interni; ma anche il loro ricorso agli strumenti della cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale previsti dalla Convenzione. Secondo il già menzionato rapporto⁴⁰, alla mancanza di trasparenza e di studi analitici, che impediscono di ricostruire un quadro dettagliato e di valutare l'effettivo funzionamento della Convenzione di Palermo nella cooperazione internazionale in materia penale, si somma negativamente la preferenza di molti stati della Comunità internazionale nel continuare a ricorrere agli accordi regionali e bilaterali nell'estradizione e nell'assistenza giudiziaria reciproca⁴¹.

Più in generale, nel quadro della Convenzione di Palermo le attività della Conferenza degli stati parti (COP)⁴² e del Segretariato (UNODC) non consentono un monitoraggio efficace sulla sua attuazione, e questo impedisce di ricostruire un quadro d'insieme contenente dati qualitativi e quantitativi attendibili in relazione ad entrambe le prospettive sopra indicate. L'istituzione di un *Review Mechanism*⁴³ preposto al monitoraggio sull'attuazione della Convenzione di Palermo nel 2018 non ha consentito finora di superare questi problemi. Il *Review Mechanism*⁴⁴ della Convenzione

national Organized Crime (GI-TOC), Geneva, October 2024, p. 13. Consultabile al seguente link.

⁴⁰ *Ibidem*, pp. 22-25. Secondo questo rapporto gli stati africani, asiatici e dell'area del pacifico utilizzano la Convenzione di Palermo in misura molto limitata ai fini della cooperazione internazionale in materia penale.

⁴¹ *Ibidem*, pp. 22-25. Secondo questo rapporto gli stati africani, asiatici e dell'area del pacifico, a causa di problemi amministrativi e finanziari, utilizzano la Convenzione di Palermo in misura molto limitata ai fini della cooperazione internazionale in materia penale; si veda anche UNODC, *Digest of Cases, International Cooperation in Criminal Matters involving the United Nations Convention Against Transnational Organized Crimes as a Legal Basis*, Vienna, 2021, pp. 64-66. Consultabile al seguente link.

⁴² Art. 32 Convenzione di Palermo.

⁴³ *Conference of the Parties to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, Ninth Session, Vienna, 15-19 October 2018, Resolution 9/1: "Establishment of the Mechanism for the Review of the Implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto".

⁴⁴ Per un approfondimento riguardo a principi, struttura e funzionamento del *Review Mechanism* della Convenzione di Palermo si rinvia a Cecily Rose, *The Creation of a Review Mechanism for the UN Convention Against Transnational Organized Crime and its Protocols*, in "American Journal of International Law", 2020, v. 114, n. 1, p. 51 ss.; Christian Ponti, *The Review Mechanism of the United Nations Convention*

di Palermo si è infatti rivelato uno strumento molto debole e di scarsa efficacia, sia per via di alcuni limiti tecnico-operativi intrinseci legati al suo funzionamento quali la *desk review*, la scarsa trasparenza, le esigue risorse finanziarie e il ruolo limitato della società civile, sia per ragioni di opportunità e di carattere politico⁴⁵.

4. I CAMBIAMENTI DELLO SCENARIO GEO-POLITICO: L'EMERSIONE DEL TERRORISMO INTERNAZIONALE, I CONFLITTI ARMATI, LA CRISI DEL MULTILATERALISMO ISTITUZIONALIZZATO E DEL DIRITTO INTERNAZIONALE

Alcuni limiti e criticità segnalate nel paragrafo precedente sono ampliati da fattori di contesto negativi che hanno indebolito la Convenzione di Palermo e ne hanno ridotto l'impatto nella lotta contro la criminalità organizzata transnazionale. Innanzi tutto, i mutamenti dello scenario geo-politico, a seguito dei quali il problema della criminalità organizzata transnazionale ha perso di centralità. All'indomani dell'adozione della Convenzione di Palermo, a seguito degli attentati alle torri gemelle del 2001, è emersa infatti in modo dirompente la questione del terrorismo internazionale di matrice jihadista la quale, negli anni successivi, ha modificato l'agenda e le priorità di politica estera di molti stati della Comunità internazionale; e, in misura più limitata, la sfida posta dalla corruzione internazionale che ha portato all'adozione della Convenzione di Merida contro la corruzione nel 2003⁴⁶.

Un altro fattore che ha avuto un impatto molto negativo è la crisi del multilateralismo. La Convenzione di Palermo è stata adottata in un momento storico che alcuni osservatori hanno enfaticamente etichettato come la "*golden era*" del multilateralismo nelle Nazioni Unite⁴⁷. Questo giudizio è avvalorato da alcune osservazioni condivi-

Against Transnational Organized Crime and Its Protocols. An Analysis Based on Peer Review Methodology, in *The Palermo Convention at Twenty, Institutional and Substantive Challenges*. Serena Forlati (ed.), Brill Research Perspectives in Transnational Crime, 2020, pp. 22-38; 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", Fasc. 12/2018, p. 113 ss., spec. p. 114.

⁴⁵ Mark Shaw, Ian Tennant, Ana Paula Oliveira-Darren Brookbanks, *Is the UNTOC working?*, cit., pp. 17-20.

⁴⁶ Cfr. GA Res. 58/4, 31 ottobre 2003.

⁴⁷ Ian Tennant, *Storia politica della Convenzione delle Nazioni Unite Contro la Criminalità Organizzata Transnazionale*, cit., pp. 16-17.

sibili, ma non va assolutizzato. Gli anni '90 hanno certamente segnato alcuni importanti successi, ma anche alcune pagine nere delle Nazioni Unite⁴⁸. È però innegabile che nell'attuale momento storico il clima sia profondamente cambiato. Nella Comunità internazionale si sono sempre più affermate politiche sovraniste e molti stati, in presenza di un crescente disordine mondiale, sono tornati a coltivare nei rapporti internazionali logiche opportunistiche e di coesistenza tipiche del diritto internazionale tradizionale. Questo scenario ha comportato una marcata marginalizzazione delle Nazioni Unite ed un arretramento della cooperazione multilaterale in numerosi settori, incluso il contrasto alla criminalità organizzata transnazionale.

Inoltre, l'attuale momento storico è segnato da forti tensioni internazionali e da numerosi conflitti armati (tra cui i più recenti conflitti in Ucraina, e nella Striscia di Gaza). Questi eventi hanno accertato una grave difficoltà del sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite, fortemente in discussione per la limitata capacità politico-diplomatica e operativa del Consiglio di sicurezza (nella sua obsoleta composizione) di prevenire, contenere e porre fine alle crisi, alle minacce e alle violazioni della pace e della sicurezza internazionale. Questo scenario si accompagna ad una crisi del diritto internazionale dei conflitti armati (*ius ad bellum* e *ius in bello*), con la presenza di alcuni importanti attori della Comunità internazionale che sembrano (se non nelle dichiarazioni pubbliche quantomeno nelle loro azioni) porre in discussione il carattere inderogabile del divieto di uso della forza armata nelle relazioni internazionali⁴⁹ e il valore della pace quale principio primario e costitutivo della Comunità internazionale dopo l'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite nel 1945.

I conflitti armati, (la crisi del diritto internazionale) e l'indebolimento della *rule of law* costituiscono dei propellenti formidabili per le organizzazioni criminali sotto vari profili. In primo luogo, generano un terreno molto fertile per il proliferare di svariati mercati illeciti in cui operano le organizzazioni criminali. Ad esempio, la circolazione delle armi illecite nelle situazioni di conflitto armato e di post-conflitto⁵⁰. Oppure l'impatto che le deportazioni e i trasferimenti forzati delle popolazioni civili hanno nell'alimentare la tratta di persone e il traffico di migranti irregolari⁵¹. In secondo luogo, le situazioni di conflitto armato spesso pongono all'evidenza l'emersione di

⁴⁸ Si pensi ad esempio al fallimento della missione di pace delle Nazioni Unite in Somalia (UNOSOM II) dal 1993 al 1995, oppure ai genocidi in Ruanda nel 1994 e nella ex Jugoslavia a Srebrenica nel 1995, che le Nazioni Unite non sono riuscite a prevenire.

⁴⁹ Art. 2, paragrafo 4 della Carta delle Nazioni Unite.

⁵⁰ Cfr. *Research Brief on Transnational Organized Crime, Special Points of Interest*, cit., p. 2.

⁵¹ *Ibidem*.

nuovi attori della criminalità organizzata (bande armate, milizie paramilitari, mercenari) che (grazie a processi di arruolamento, cooptazione, o più semplicemente tramite rapporti collaborativi) accrescono le potenzialità offensive di organizzazioni criminali preesistenti o favoriscono l'emersione di nuovi gruppi criminali.

Terzo, i conflitti armati modificano l'agenda e le priorità degli stati, e creano condizioni molto sfavorevoli all'osservanza degli obblighi da loro assunti tramite la stipulazione di trattati internazionali (ad esempio, la Convenzione di Palermo) o sussistenti per effetto del diritto internazionale consuetudinario. Ad esempio, in presenza di conflitti armati alle porte dell'Europa gli stati membri dell'Unione Europea destinano impegno e risorse all'obiettivo di ristabilire le condizioni di pace e per accresce la propria sicurezza dalle minacce esterne, ponendo al centro del dibattito discutibili programmi di riarmo (anche nucleare). La loro agenda politica marginalizza gli impegni internazionali e il ruolo della cooperazione internazionale in altri settori, come ad esempio la lotta contro le organizzazioni criminali transnazionali. In questo scenario, la repressione dei crimini internazionali (crimini di guerra, crimini contro l'umanità e genocidio) assume carattere prioritario e assorbente rispetto al contrasto ai crimini transnazionali.

5. IL FUTURO DELLA CONVENZIONE DI PALERMO: LA 'BUONA DIPLOMAZIA' E IL RUOLO CRUCIALE DELLA SOCIETÀ CIVILE

L'adozione della Convenzione di Palermo nel 2000 fu definita dall'allora Segretario Generale delle Nazioni Unite: "a milestone in the struggle for the rule of law". La crisi del multilateralismo a cui si è fatto riferimento in questo scritto può costituire il punto di partenza per rilanciare il ruolo della Comunità internazionale nel contrasto della criminalità organizzata transnazionale. La Convenzione di Palermo e il patrimonio di civiltà giuridica che essa rappresenta costituiscono il pilastro fondamentale su cui poggia questa speranza per il futuro. Non c'è un'alternativa al multilateralismo. La pace imposta attraverso la forza, il diritto dei più forti e lo smantellamento della *rule of law* riporterebbero le relazioni internazionali ad uno stadio *hobbesiano* "primitivo", per riprendere le parole utilizzate dal Presidente Mattarella⁵² alle Nazioni Unite nel richiamare la pace e il rispetto del diritto internazionale quali valori fondativi della Repubblica contenuti nella nostra Costituzione.

⁵² Si veda nella nota n. 4, *supra*.

L'universalità della Convenzione di Palermo non ha finora prodotto un impatto chiaramente misurabile a livello globale. Per colmare questa lacuna è indispensabile affidarsi alla 'buona diplomazia'. Ad esempio, quella italiana la quale, nel rispetto della propria storia sociale, legislativa e giudiziaria e del retaggio culturale lasciato da campioni della lotta alle mafie come Giovanni Falcone, ha sempre garantito un ruolo di leadership alle Nazioni Unite. A partire dal negoziato che ha portato all'adozione della Convenzione di Palermo e, negli anni successivi, nel costruire 'coalizioni di volenterosi' tese a rafforzare il valore e l'effettività della Convenzione, grazie anche all'istituzione del *Review Mechanism*.

L'Accademia e le organizzazioni non governative possono svolgere un ruolo fondamentale per rilanciare il *Review Mechanism*, per rinvigorire la Convenzione di Palermo e più in generale per rafforzare la capacità di resilienza degli stati contro le organizzazioni criminali transnazionali. Grazie alla sua trasparenza e alla realizzazione di studi e valutazioni indipendenti, la società civile è in grado di promuovere una cultura della legalità che pone al centro il rispetto dei diritti umani, senza la quale le organizzazioni criminali transnazionali non potranno mai essere sconfitte. Da questa prospettiva i segnali sono molto incoraggianti. Nei contesti istituzionali internazionali si registra infatti una partecipazione ed un contributo della società civile che non ha precedenti⁵³, nonostante il ruolo marginale (e l'assenza di potere decisionale) ad essa riconosciuti dal processo di *global governance* della Convenzione di Palermo⁵⁴. Sotto questo profilo appaiono inoltre incoraggianti gli sforzi di alcuni stati disponibili a coinvolgere attivamente attori della società civile nel processo di riesame della Convenzione di Palermo⁵⁵. Più in generale, si va delineando la costruzione di *networks regionali*⁵⁶ di *stakeholders* non governativi in grado di mantenere alta l'attenzione sulla Convenzione di Palermo, e dotato delle risorse necessarie per sollecitare gli stati a rafforzare il loro impegno nella lotta contro la criminalità organizzata transnazionale.

⁵³ Cfr. *Record Civil Society Participation at UNTOC COP12: Amplifying Civil Society Voices in the Fight Against Transnational Organized Crime*, UNODC, Vienna, 21 October 2024. Consultabile al seguente link.

⁵⁴ Per un approfondimento in merito al ruolo limitato attribuito alla società civile nell'ambito del *Review Mechanism* della Convenzione di Palermo si rinvia ai contributi citati nella nota n. 42, *supra*.

⁵⁵ Mark Shaw, Ian Tennant, Ana Paula Oliveira, Darren Brookbanks, *Is the UNTOC working?*, cit., pp. 20-21.

⁵⁶ Civil Society Regional Networks for UNTOC Implementation (NET4U); si veda ad esempio "European Regional Workshop on Non-governmental Stakeholders' Engagement in Practical Application of the UN Convention against Transnational Organized Crime (UNTOC)", 19-21 Nov. 2025. Consultabile al seguente link.

In un momento storico in cui la diplomazia multilaterale intergovernativa segna forse il punto più basso degli ultimi decenni, venticinque anni dopo la Conferenza di Palermo, l'apertura alla firma della Convenzione delle Nazioni Unite sul *cyber-crime* (Convenzione di Hanoi)⁵⁷, in ordine di tempo la terza *suppression convention*⁵⁸ delle Nazioni Unite dopo la Convenzione di Palermo e la Convenzione di Merida contro la corruzione, rappresenta, di per sé, un risultato di straordinaria importanza e un ulteriore segnale di speranza. Si tratta di un accordo multilaterale che disciplina la prevenzione e la repressione dei crimini informatici. A differenza della Convenzione di Palermo e della Convenzione di Merida contro la corruzione, la Convenzione di Hanoi presenta un grande elemento di novità, in quanto pone sullo stesso piano valoriale l'azione repressiva e la tutela dei diritti umani⁵⁹. Questo recente accordo multilaterale non è tuttavia privo di difetti, e quando entrerà in vigore, richiederà un costante monitoraggio nella fase della sua attuazione (al riguardo la società civile potrebbe svolgere un ruolo di primo piano). In particolare, al fine di scongiurare il rischio che questa Convenzione possa essere utilizzata dai regimi autoritari come uno strumento di 'persecuzione digitale' e non piuttosto per garantire la 'sicurezza digitale' dello stato e dei cittadini rispetto dalla minaccia rappresentata dai crimini informatici.

In ogni caso, l'entrata in vigore della Convenzione di Hanoi potrebbe, seppure indirettamente, condizionare positivamente l'attuazione e l'applicazione della Convenzione di Palermo secondo un approccio '*human-rights oriented*', in considerazione della complementarità e dei numerosi punti di contatto tra questi due trattati internazionali.

⁵⁷ United Nations Convention Against Cybercrime; Strengthening International Cooperation for Combating Certain Crimes Committed by Means of Information and Communications Technology Systems and for the Sharing of Evidence in Electronic Form of Serious Crimes; GA Res. 79/243, 24 Dicembre 2024.

⁵⁸ L'espressione *suppression conventions* è stata coniata dalla Commissione del diritto internazionale nel 1993 (UNGA Res. 48/10), e fa riferimento ad una specifica categoria di trattati multilaterali in materia penale che presentano una struttura standardizzata conclusi in particolare nell'ambito delle Nazioni Unite al fine di contrastare, per effetto dell'armonizzazione legislativa e del rafforzamento della cooperazione internazionale, specifici fenomeni criminali transnazionali.

⁵⁹ Per un approfondimento, Francesco Seatzu, *The UN Convention on Cybercrime: Between Securing Cyberspace and Undermining Fundamental Rights and Freedoms*, in "La Comunità Internazionale", 2025, v. LXXX, n. 2, pp. 227-246.

BIBLIOGRAFIA

Accilli Sabbatini Maria Assunta, *La Convenzione di Palermo e i negoziati per il rafforzamento della cooperazione internazionale*, in “Rivista di studi e ricerche sulla criminalità organizzata”, 2019, v. 5, n. 4, pp. 29-53.

Accilli 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”, 2018, Fasc. 12/2018, p. 113 ss.

Balsamo Antonio, *Twenty years later: the new perspectives of the Palermo Convention*, in “Rivista di studi e ricerche sulla criminalità organizzata”, 2020, v. 6, n. 3, pp. 5-31.

Boister Neil, *The UN Convention against Transnational Organised Crime 2000*, in *International Law and Transnational Organised Crime*, Hauck Peter, Peterke Sven (eds.), Oxford University Press, Oxford, 2016, pp. 126-149.

Conference of the Parties to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, Ninth Session, Vienna, 15-19 October 2018, Resolution 9/1.

Nando dalla Chiesa, *Globalizzazione, guerre e criminalità organizzata, Lectio magistralis*, Corso di Perfezionamento in “Scenari internazionali della criminalità organizzata”, 14 Novembre 2025.

Di Nicola Andrea, Baratto Gabriele, Vettori Barbara, *Criminological definitions of organized crime on the digital test bench: towards a physical–digital framework*, in “Trends in Organized Crime”, 2025.

European Regional Workshop on Non-governmental Stakeholders' Engagement in Practical Application of the UN Convention against Transnational Organized Crime (UNTOC), 19-21 Nov. 2025.

Europol, *The changing DNA of serious and organised crimes*, European Union Serious And Organised Crime Threat Assessment (SOCTA Report), 2025.

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

Michellini Gualtiero, Polimeni Gioacchino, *Il fenomeno del crimine transnazionale e la Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale*, in *Cri-*

- criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. La Convenzione ONU di Palermo*, Rosi Elisabetta (a cura di), Ipsoa, Milano, 2007, pp. 1-31.
- Militello Vincenzo, *Partecipazione all'organizzazione criminale e standard internazionali d'incriminazione*, in “Rivista italiana di diritto e procedura penale”, 2003, p. 184 ss.;
- Picarella Lorenzo, *Il cybercrime come nuova sfida definitoria al concetto di criminalità organizzata*, in “Studi sulla questione criminale”, 2024, v. XIX, n. 1, pp. 105-127.
- Polimeni Gioacchino, *The Notion of Organised Crime in the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, in *Redefining Organised Crime. A Challenge for the European Union?*, Carnevale Stefania, Forlati Serena, Giolo Orsetta (eds.), Hart Publishing, Oxford, 2017, pp. 57-74.
- Ponti Christian, *Il diritto internazionale e la criminalità organizzata*, in “Rivista di studi e ricerche sulla criminalità organizzata”, 2015, v. 1, n. 1, pp. 23-36.
- Ponti Christian, *The Review Mechanism of the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and Its Protocols. An Analysis Based on Peer Review Methodology*, in *The Palermo Convention at Twenty, Institutional and Substantive Challenges*, Forlati Serena (ed.), Brill Research Perspectives in Transnational Crime, 2020, pp. 22-38.
- Presidents of Austria, Italy join UNODC in calling for renewed global solidarity against transnational organized crime*, UNODC, Vienna, 11 November (UN Information Service).
- Protocol to Prevent, Suppress, Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime, GA Res. 55/25, 15 Novembre 2000, (entrato in vigore il 25 Dicembre 2003).
- Protocol Against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, Supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime, GA Res. 55/25, 15 Novembre 2000 (entrato in vigore il 28 Gennaio 2004).
- Protocol Against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, Supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime, GA Res. 55/255, 31 Maggio 2001 (entrato in vigore il 3 Luglio 2005).

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”, 2020, v. 114, n. 1, pp. 51 - 67.

Schloenhardt Andreas (ed.) et al., *UN Convention against Transnational Organized Crime: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2023.

Francesco Seatzu, *The UN Convention on Cybercrime: Between Securing Cyberspace and Undermining Fundamental Rights and Freedoms*, in “La Comunità Internazionale”, 2025, v. LXXX, n. 2, pp. 227-246.

Shaw Mark, Tennant Ian, Oliveira Ana Paula, Brookbanks Darren, *Is the UNTOC working? An assessment of the implementation and impact of the Palermo Convention*, Global Initiative Against Transnational Organized Crime (GI-TOC), Geneva, October 2024. Consultabile al link.

Tartaglia Roberto, *Il campo di applicazione della Convenzione e la nozione di reato transnazionale*, in *La Convenzione di Palermo: il futuro della lotta alla criminalità organizzata transnazionale*, Balsamo Antonio, Mattarella Andrea, Tartaglia Roberto (a cura di), Giappichelli, Torino, 2020, pp. 60-68.

Tennant Ian, *Storia politica della Convenzione delle Nazioni Unite Contro la Criminalità Organizzata Transnazionale*, Global Initiative Against Transnational Organized Crime, GI-TOC, Ginevra, Ottobre 2020. Consultabile al link.

United Nations Convention against Transnational Organized Crime, GA Res. 55/25, 15 Novembre 2000, entrata in vigore il 29 Settembre 2003.

United Nations Office on Drugs and Crime, *Research Brief on Transnational Organized Crime, Special Points of Interest*, UNODC Publication, November 2025.

United Nations Office on Drugs and Crime, *Digest of Cases. International Cooperation in Criminal Matters involving the United Nations Convention Against Transnational Organized Crimes as a Legal Basis*, Vienna, 2021.

United Nations Office on Drugs and Crime, *Digest of Firearms Trafficking and Related Crimes Cases. A review of cases and good practices emerging from national jurisprudence*, UNDOC Publication, Vienna, 2023.

United Nations Office on Drugs and Crime, *Record Civil Society Participation at UN-*

TOC COP12: Amplifying Civil Society Voices in the Fight Against Transnational Organized Crime, UNODC, Vienna, 21 October 2024.

United Nations Convention Against Cybercrime; Strengthening International Cooperation for Combating Certain Crimes Committed by Means of Information and Communications Technology Systems and for the Sharing of Evidence in Electronic Form of Serious Crimes; GA Res. 79/243, 24 Dicembre 2024.