

# RIVISTA DI STUDI E RICERCHE SULLA **CRIMINALITÀ ORGANIZZATA**

## 2/2025

---

EDITORIALE. *Il diritto e la memoria*, Nando dalla Chiesa |  
DIBATTITO. *Alla prova del tempo: 25 anni della Convenzione ONU  
di Palermo fra locale e globale*, Vincenzo Militello | *La Convenzione  
di Palermo venticinque anni dopo: tra visioni, obiettivi conseguiti,  
promesse mancate, crisi del diritto internazionale e un futuro incerto*,  
Christian Ponti | *25 anni dalla Convenzione di Palermo. I risultati e  
le nuove sfide della lotta al crimine organizzato transnazionale*,  
Claudio la Camera | INTERVENTO. *La lucha contra la delincuencia  
organizada transnacional en Ecuador*, Diana Salazar Méndez |  
RICORDO. *Recordando a Blanca Martínez: el origen de la lucha  
por los desaparecidos*, Thomas Aureliani | STORIA E MEMORIA. *Il  
gangster e il giornalista. A proposito della corrispondenza tra Joe  
Valachi e Peter Maas*, Ciro Dovizio e Mariele Merlati



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI MILANO



OSSERVATORIO  
SULLA  
CRIMINALITÀ  
ORGANIZZATA

*Direttore*  
Nando dalla Chiesa

*Comitato scientifico*

Anna Alvazzi del Frate, Alessandra Ballerini, Antonio Balsamo, Fabio Basile, Stefan Bielanski, Enrico Carloni, Alessandro Cavalli, Donatella Della Porta, Giovanni De Luna, John Dickie, Alessandra Dino, Massimiliano Fiorucci, John Foot, Serena Forlati, Patricia L. González Rodríguez, Elena Granata, Salvatore Lupo, Angela Lupone, Paolo Mancini, Araceli Manjón-Cabeza Olmeda, Alberto Martinelli (presidente), Monica Massari, Enrica Morlicchio, Marco Pedrazzi, Stefania Pellegrini, Alessandra Pioggia, Francesca Rispoli, Ambrogio Santambrogio, Rocco Sciarrone, Monica Serrano, Annalisa Tota, Francesco Tundo, Alberto Vannucci, Federico Varese, Luisa Zecca, Ugi Zvekcic

*Comitato editoriale*

Thomas Aureliani, Federica Cabras, Stefania Carnevale, Ciro Dovizio,  
Orsetta Giolo, Ombretta Ingrassi (coordinatrice), Mariele Merlati,  
Christian Ponti, Marzia Rosti

*Comitato di redazione*

Andrea Carnì, Dusan Desnica, Annaclara de Tuglie, Michela Ledi, Martina Locarni, Demetrio Villani, Arianna Zottarel

ISSN 2421-5635  
doi: XXXXXXXXXXXXXXXX

Avvertenza: Le note bibliografiche sono redatte in conformità  
con gli usi delle discipline di appartenenza degli autori

Edito in Diamond Open Access dalla Milano University Press  
con licenza Creative Commons Attribution-ShareAlike (CC BY-SA)  
su Riviste Unimi (<https://riviste.unimi.it/cross>)



# INDICE

## EDITORIALE

IL DIRITTO E LA MEMORIA

*Nando dalla Chiesa*

4

## DIBATTITO

ALLA PROVA DEL TEMPO: 25 ANNI

DELLA CONVENZIONE ONU DI PALERMO

FRA LOCALE E GLOBALE

*Vincenzo Militello*

7

## DIBATTITO

LA CONVENZIONE DI PALERMO VENTICINQUE ANNI DOPO:

TRA VISIONI, OBIETTIVI CONSEGUITI, PROMESSE MANCATE,

CRISI DEL DIRITTO INTERNAZIONALE E UN FUTURO INCERTO

*Christian Ponti*

30

## DIBATTITO

25 ANNI DALLA CONVENZIONE DI PALERMO.

I RISULTATI E LE NUOVE SFIDE DELLA LOTTA AL CRIMINE

ORGANIZZATO TRANSNAZIONALE

*Claudio la Camera*

48

## INTERVENTO

LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

TRANSNACIONAL EN ECUADOR

*Diana Salazar Méndez*

63

## RICORDO

RECORDANDO A BLANCA MARTÍNEZ:

EL ORIGEN DE LA LUCHA POR

LOS *DESAPARECIDOS*

*Thomas Aureliani*

77

## STORIA E MEMORIA

IL GANGSTER E IL GIORNALISTA.

A PROPOSITO DELLA CORRISPONDENZA

TRA JOE VALACHI E PETER MAAS

*Ciro Dovizio e Mariele Merlati*

91

## Editoriale

# IL DIRITTO E LA MEMORIA

Nando dalla Chiesa\*

 ORCID: NDC 0000-0001-8462-1039

Università degli Studi di Milano (00wjc7c48)

### *Law and Memory*

Lo scorso 11 novembre si è tenuto presso la sede delle Nazioni Unite di Vienna un evento speciale: la celebrazione dei 25 anni della convenzione contro il crimine organizzato transnazionale firmata a Palermo nel dicembre del 2000, ormai detta comunemente “Convenzione di Palermo”. A conferma delle mutazioni di contesto, i media e il mondo politico non hanno dato particolare rilievo all'appuntamento. Eppure quella firma fu il punto di arrivo di un faticoso e complesso lavoro di sensibilizzazione della comunità mondiale a cui l'Italia diede un contributo fondamentale. Perché si aprisse quella strada si batté specialmente Giovanni Falcone, che nell'aprile del 1992 gli dedicò il suo ultimo intervento in sede internazionale, proprio a Vienna. La firma fu insomma il successo di un cammino insanguinato, fatto di dottrina e coraggio civile, di innovazione culturale e responsabilità istituzionale. Poi, tempo un anno, giunse l'orco di turno, il terrorismo di matrice islamica con le Due Torri di New York, a gettare all'aria il mondo al quale la Convenzione era destinata. Ma il cammino fatto diede lo stesso frutti importanti.

Questa “Rivista” è nata dalla consapevolezza che i fenomeni di criminalità organizzata debbano essere studiati a fondo, sempre rifuggendo nel lavoro di analisi quella sindrome di soddisfazione che mortifica la curiosità e la ricerca. E dalla consapevolezza che questo richiede un rapporto saldo con la memoria, suprema garanzia di comprensione del senso del diritto e delle scelte della contemporaneità. Perciò abbiamo deciso di dedicare il numero che esce a fine anno a quell'evento. Avendo avuto l'onore e la fortuna di parteciparvi e avendo nelle orecchie il monito di Sergio Mattarella, da pochissimi ripreso, contro la odierna spinta ad affermarsi

---

\* Università degli Studi di Milano



di quello che il nostro presidente della Repubblica ha chiamato il “diritto primitivo”, abbiamo pensato che occorresse dare il nostro piccolo contributo a restituire al diritto internazionale vigente il suo senso e il valore della sua storia.

Per questo il nuovo numero della “Rivista” dedica all’anniversario della Convenzione tre contributi, diversi tra loro. Il primo, di apertura, è di Vincenzo Militello, giurista raffinato dell’Università di Palermo, che ci riporta al bisogno di una riflessione capace di individuare i limiti e i nodi irrisolti (alcuni sempre più palesemente irrisolti) di una legislazione che ha costituito uno spartiacque nella storia giuridica della comunità internazionale. Militello svolge la sua analisi con un occhio agli scenari del crimine e con l’altro al lavoro di cesello che la dottrina deve ancora compiere sulle norme di un quarto di secolo fa. E riserva comprensibilmente annotazioni puntuali al rapporto tra la Palermo che fu teatro di quell’evento e la Palermo di oggi, un termometro dei cambiamenti avvenuti che normalmente i commentatori non considerano, quasi fosse un “risvolto locale” della questione, ignorando come quella dimensione locale fu epicentro di tutto.

Il secondo contributo è di Christian Ponti, giurista internazionalista e coordinatore del corso di perfezionamento in Scenari internazionali della criminalità organizzata della Facoltà di Scienze Politiche di Milano. Il quale mette la Convenzione alla prova dei terremoti accaduti negli ultimi anni sulle diverse facce del pianeta, prime fra tutte quelle che interessano più da vicino l’Europa e il Mediterraneo. Come si concilia quella grande conquista del 2000 con lo spirito dei tempi, con la crisi verticale del multilateralismo? Non c’è da arretrare sul diritto, è la risposta implicita, ma vi è da lavorare molto, anche come società civile, sulla sfera immensa della politica e sulla sua tendenza a fornire sponde alle forme di criminalità che vanno moltiplicandosi nel mondo.

Il terzo contributo è poi di Claudio La Camera, attivista e intellettuale poliedrico da tempo impegnato sul fronte delle Nazioni Unite, anche in qualità di funzionario in territori di frontiera. La sua è soprattutto una disamina del rapporto speciale presentato da UNODC appunto in occasione dei 25 anni della Convenzione, filtrato attraverso la propria esperienza di osservazione partecipante. L’attenzione va ai mutamenti che hanno caratterizzato la criminalità organizzata nel primo quarto di secolo dei Duemila e alle modalità di contrastarla. Vengono così suggerite raccomandazioni ed espresse preoccupazioni per il confronto con le nuove sfide, in un quadro in cui convivono ritardi, rischi di involuzione e l’impegno della stessa UNODC nel dare impulso all’applicazione della Convenzione e all’allargamento del suo spirito a nuovi orizzonti.

Molto ha a che fare con questi scenari l'intervento lucido, teso e per certi aspetti drammatico di Diana Salazar Méndez, già procuratrice generale in Ecuador e oggi ambasciatrice in Argentina. Il suo è un allarme esemplare, che siamo onorati di ospitare. Racconta e spiega come un paese considerato fino a pochi anni fa pacifico e relativamente al riparo dalle dinamiche criminali che hanno infestato la storia dell'America latina nel Novecento sia cambiato velocemente e quasi imprevedibilmente. E come in quel Paese abbiano potuto affermarsi nel volgere di un pugno d'anni interessi e gruppi criminali, funzionalizzando alle proprie strategie tanto le debolezze istituzionali quanto le opportunità geografiche, a partire dal porto di Guayaquil. È un monito a tutta la comunità internazionale, affinché abbia sempre presenti la quantità di fattori pronti a giocare congiuntamente contro la democrazia e la legalità. E che esorta a creare nuove e più coordinate strategie inter-istituzionali.

In questo panorama internazionale si inserisce, come una gemma di narrativa civile, il contributo di Thomas Aureliani, ricercatore e studioso di America Latina presso la facoltà di Scienze Politiche di Milano. Il suo è un tributo appassionato e vibrante di esperienza diretta alla memoria di Blanca Martinez, attivista dei diritti umani nella regione del Coahuila in Messico, riferimento prezioso per i giovani ricercatori ma soprattutto per i familiari dei desaparecidos, morta d'improvviso recentemente.

Chiude come sempre la sezione "Storia e memoria". Questa volta vi scrivono insieme Ciro Dovizio, responsabile della sezione, e Mariele Merlati, direttrice di CROSS e studiosa di storia americana. Sulla base di una documentazione inedita il loro contributo getta nuova luce sulla storia delle confessioni pubbliche di Joe Valachi, il grande pentito di Cosa Nostra Americana degli anni Sessanta, frutto del passaggio di Bob Kennedy al Ministero della Giustizia degli Stati Uniti. Vengono così proposti brani del carteggio tra Valachi e Peter Maas, il giornalista che pubblicò nel suo celebre libro *La mela marcia* quelle confessioni.

Chiude così un anno denso di impegni anche per questa "Rivista", che ha da poco rinnovato, ampliato e ridefinito i propri comitati di indirizzo e di gestione, alla ricerca di una identità sempre più all'altezza dei compiti, scientifici, culturali e civili posti dai tempi. Il più cordiale augurio di un buon 2026 a tutte e tutti.

## 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 interni<sup>1</sup>. 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 fenomeno<sup>2</sup>.

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 materia<sup>3</sup>. Se ne

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> 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”<sup>4</sup>. 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”<sup>5</sup>.

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

---

<sup>4</sup> 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).

<sup>5</sup> 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)<sup>6</sup>, era

---

<sup>6</sup> 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”<sup>7</sup> – 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”<sup>8</sup>, 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”<sup>9</sup>.

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 penali<sup>10</sup> 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 palermitani<sup>11</sup>.

---

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”.

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

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

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

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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 <sup>12</sup>. Per altro verso, l'esi-

<sup>12</sup> 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 romano<sup>13</sup>. 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 Novanta<sup>14</sup>.

### 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 nazionale<sup>15</sup>. 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"<sup>16</sup>.

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

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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 contrasto<sup>17</sup>) 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 penale<sup>18</sup> 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*<sup>19</sup> – 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

<sup>17</sup> 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).

<sup>18</sup> In specie, Azione comune, 12.12.1998, in GUCE L 351 del 29.12.1998.

<sup>19</sup> 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 criminale<sup>20</sup>.

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,

---

<sup>20</sup> *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 Palermo<sup>21</sup>. Dunque, una gestazione eccessivamente prolungata del meccanismo di revisione per quest'ultima, se si pensa alle possibilità di

<sup>21</sup> 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 della 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 revisione<sup>22</sup>.

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)<sup>23</sup>. 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-

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> 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 realizzazione<sup>24</sup>. 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 Unite<sup>25</sup>, 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.

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> 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 delinquere<sup>26</sup>.

#### 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

<sup>26</sup> 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 Sicilia<sup>27</sup>. 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.<sup>28</sup>

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,

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> 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 criminale<sup>1</sup>.

Come in relazione al processo parallelo nel contesto dei Paesi dell'Unione Europea<sup>2</sup>, 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.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.



## 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 Palermo<sup>1</sup>. 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 internazionale<sup>2</sup>. 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 transnazionale<sup>3</sup>. A questo evento hanno partecipato il Presidente dell'Austria e il Presidente della Repubblica Italiana il quale, nel suo discorso<sup>4</sup>, 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 saggio<sup>5</sup> 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)<sup>6</sup> rappresentano infatti la cornice

---

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

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> *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.

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

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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'<sup>7</sup>. 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 organizzata<sup>8</sup>. Inoltre, appare spesso sfumata la linea di confine tra attori legali che operano con strumenti illegali e gruppi criminali capaci di infiltrare l'economia legale<sup>9</sup>. 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

---

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

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

<sup>9</sup> *Ibidem*.

la propria cooperazione a soggetti legali, proponendosi nel ruolo di fornitori di servizi illegali<sup>10</sup>.

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*<sup>11</sup>.

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 criminali<sup>12</sup>, 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 informatici<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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 transnazionale<sup>14</sup>. 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)<sup>15</sup>, con l'aggiunta dei reati gravi<sup>16</sup>, 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 interni<sup>17</sup>. Sotto il profilo repressivo la Convenzione di Palermo prevede altresì misure investigative<sup>18</sup>, disposizioni obbligatorie e facoltative sulla competenza giurisdizionale<sup>19</sup>; e norme sulla cooperazione internazionale di polizia<sup>20</sup> e giudiziaria in materia penale, articolate secondo uno schema integrato (estradizione, assistenza giudiziaria reciproca, confisca, trasferimento dell'esecuzione delle sentenze)<sup>21</sup>. Sono inoltre previste alcune disposizioni per la protezione dei testimoni e delle vittime della criminalità organizzata<sup>22</sup>, e altre misure preventive<sup>23</sup>, nonché norme volte a favorire la cooperazione e l'assistenza tecnica agli stati che incontrino delle difficoltà ad attuare le norme previste dalla Convenzione<sup>24</sup>.

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> Art. 3 par.1 let. a) Convenzione di Palermo.

<sup>16</sup> Art. 3 par.1 let. b) Convenzione di Palermo.

<sup>17</sup> Art. 5, 6, 8 e 23 Convenzione di Palermo.

<sup>18</sup> Art. 19 e 20 Convenzione di Palermo.

<sup>19</sup> Art. 15 Convenzione di Palermo.

<sup>20</sup> Art. 27 Convenzione di Palermo.

<sup>21</sup> Art. 16, 18, 21 13, e 17 Convenzione di Palermo.

<sup>22</sup> Art. 24 e 25 Convenzione di Palermo.

<sup>23</sup> Art. 31 Convenzione di Palermo.

<sup>24</sup> 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*<sup>25</sup> 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 parti<sup>26</sup>.

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 realizzate<sup>27</sup>, 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 criminali<sup>28</sup>. In particolare, la nozione giuridica di 'gruppo criminale organizzato'<sup>29</sup> contenuta nella Convenzione di Palermo, nonostante le critiche sollevate al momento della sua adozione (in particolare dalla

<sup>25</sup> Si veda nel paragrafo 1, *supra*.

<sup>26</sup> Si veda nel paragrafo 3.2, *infra*.

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> Si veda nel paragrafo 2, *supra*.

<sup>29</sup> Art. 2 let (a) e (b) Convenzione di Palermo.

dottrina penalistica)<sup>30</sup>, si è rivelata appropriata e vincente, in quanto ha consentito di applicare la Convenzione per contrastare tipologie di organizzazioni criminali molto diverse e variegate<sup>31</sup>. 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'<sup>32</sup> 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 decenni<sup>33</sup>.

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)<sup>34</sup> 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 organizzata<sup>35</sup>; ma anche la possibilità di istituire squadre e organismi investigativi comuni tra più stati parti<sup>36</sup>. Un ulteriore profilo di moder-

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> Maria Assunta Accili Sabbatini, *op. cit.*, pp. 39-40.

<sup>34</sup> Art. 20 Convenzione di Palermo.

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> 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 sociali<sup>37</sup>.

### 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 vigore<sup>38</sup>. 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*<sup>39</sup> l'assenza di un meccanismo

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

<sup>38</sup> 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.

<sup>39</sup> 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 rapporto<sup>40</sup>, 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 reciproca<sup>41</sup>.

Più in generale, nel quadro della Convenzione di Palermo le attività della Conferenza degli stati parti (COP)<sup>42</sup> 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*<sup>43</sup> preposto al monitoraggio sull'attuazione della Convenzione di Palermo nel 2018 non ha consentito finora di superare questi problemi. Il *Review Mechanism*<sup>44</sup> della Convenzione

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

<sup>40</sup> *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.

<sup>41</sup> *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 Crime as a Legal Basis*, Vienna, 2021, pp. 64-66. Consultabile al seguente link.

<sup>42</sup> Art. 32 Convenzione di Palermo.

<sup>43</sup> *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".

<sup>44</sup> 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 politico<sup>45</sup>.

#### 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 2003<sup>46</sup>.

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 Unite<sup>47</sup>. 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.

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

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

<sup>47</sup> 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 Unite<sup>48</sup>. 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 internazionali<sup>49</sup> 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-conflitto<sup>50</sup>. 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 irregolari<sup>51</sup>. In secondo luogo, le situazioni di conflitto armato spesso pongono all'evidenza l'emersione di

<sup>48</sup> 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.

<sup>49</sup> Art. 2, paragrafo 4 della Carta delle Nazioni Unite.

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

<sup>51</sup> *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 Mattarella<sup>52</sup> alle Nazioni Unite nel richiamare la pace e il rispetto del diritto internazionale quali valori fondativi della Repubblica contenuti nella nostra Costituzione.

---

<sup>52</sup> 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 precedenti<sup>53</sup>, nonostante il ruolo marginale (e l'assenza di potere decisionale) ad essa riconosciuti dal processo di *global governance* della Convenzione di Palermo<sup>54</sup>. 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 Palermo<sup>55</sup>. Più in generale, si va delineando la costruzione di *networks regionali*<sup>56</sup> 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.

<sup>53</sup> 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.

<sup>54</sup> 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*.

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

<sup>56</sup> 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)<sup>57</sup>, in ordine di tempo la terza *suppression convention*<sup>58</sup> 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 umani<sup>59</sup>. 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.

---

<sup>57</sup> 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.

<sup>58</sup> 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.

<sup>59</sup> 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.
- Michelini Gualtiero, Polimeni Gioacchino, *Il fenomeno del crimine transnazionale e la Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale*, in *Cri-*



- riminalità 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.

## Dibattito

# 25 ANNI DALLA CONVENZIONE DI PALERMO. I RISULTATI E LE NUOVE SFIDE DELLA LOTTA AL CRIMINE ORGANIZZATO TRANSNAZIONALE

Claudio la Camera\*

*25 years since the Palermo Convention. The results and new challenges  
of the fight against transnational organized crime*

### Abstract

L'articolo presenta alcune riflessioni sull'efficacia e il futuro della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (UNTOC), nota come Convenzione di Palermo. Vengono indicati, tra l'altro, alcuni aspetti rilevanti del rapporto presentato da UNODC nel corso della celebrazione dei 25 anni della Convenzione di Palermo: le principali differenze rispetto allo stato della criminalità organizzata prima della Convenzione; gli elementi di continuità con il passato e le raccomandazioni pratiche per affrontare le nuove sfide.

**Parole chiave:** UNTOC; crisi geopolitiche, tecnologia; conflitti armati; multilateralismo.

This article presents reflections on the effectiveness and future of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime (UNTOC), known as the Palermo Convention. Among other things, it highlights some key findings from the report presented by UNODC during the celebration of the 25th anniversary of the Palermo Convention: the main differences compared to the state of organized crime before the Convention; elements of continuity with the past; and practical recommendations for addressing new challenges.

**Keywords:** UNTOC; geopolitical crises; technology; armed conflicts; multilateralism.

---

\* Coordinatore della Cattedra Falcone Borsellino di Città del Messico



## 1. LA CONVENZIONE DI PALERMO DI FRONTE ALLE SFIDE GLOBALI

Non è possibile parlare di crimine organizzato senza confrontarsi con lo stato attuale delle sfide globali nel mondo. Il miglioramento delle condizioni economiche, sociali e ambientali del mondo sono linee inequivocabili per sostenere un'efficace lotta al crimine.

Lo ha ricordato senza mezze parole il Presidente della Repubblica Federale d'Austria, Alexander Van der Bellen, nel corso della celebrazione dei venticinque anni della Convenzione di Palermo a Vienna lo scorso undici novembre: "La lotta alla criminalità organizzata non riguarda solo la polizia e i pubblici ministeri".

A fargli eco, il Presidente Sergio Mattarella che ha iniziato il suo discorso riaffermando -come un monito per le grandi potenze internazionali- che i tre pilastri del progresso e della pacifica convivenza delle nazioni sono rappresentati dal ruolo determinante delle Nazioni Unite, dalla cooperazione degli Stati e dalla lotta al crimine organizzato. Secondo il Presidente Mattarella è evidente "l'alto valore rappresentato dalla diplomazia multilaterale e dalla costruzione, paziente e ordinata, di istituzioni internazionali chiamate a promuovere il progresso dell'umanità". Sono verità che nessuno, almeno in linea teorica si sentirebbe di confutare, ma che di fatto vengono minacciate dall'attuale crisi internazionale. Esiste veramente uno sforzo comune per migliorare le condizioni economiche e sociali nel mondo? Le Nazioni Unite riportano i dati sulla crisi siriana: negli ultimi quattordici anni di conflitto e crisi, centinaia di migliaia di siriani sono stati uccisi o feriti e più di tredici milioni sono stati costretti ad abbandonare le loro case. Oltre sette milioni di siriani sono sfollati all'interno del Paese, mentre più di sei milioni vivono come rifugiati, principalmente in Turchia, Libano e Giordania, oltre i pochi fortunati che riescono a raggiungere l'Europa.<sup>1</sup> In Sudan oltre trenta milioni di persone di cui quindici milioni di bambini, hanno bisogno di assistenza umanitaria. L'Afghanistan dopo quarant'anni di conflitti continua a essere una delle emergenze umanitarie più gravi, con milioni di persone che vivono in condizioni di povertà estrema. Infine, ci sono migliaia di sfollati, richiedenti asilo, apolidi e rifugiati che ritroviamo nelle nostre città, trattati spesso come un'umanità di secondo livello, derubricati a un problema di sicurezza e decoro urbano. Circa 1,1 miliardi di persone (oltre la

<sup>1</sup> Centro Regionale di informazione delle Nazioni Unite, *UNHCR: Prospettive future per i rifugiati siriani*, 12 dicembre 2024. Consultabile al seguente link.

metà delle quali bambini) vivono in condizioni di povertà multidimensionale. L'80 % di questi sono direttamente esposti ai rischi climatici estremi e risentono della mancanza di combustibile, alloggi, servizi igienici, nutrizione ed elettricità.<sup>2</sup> I successi della Convenzione di Palermo confermano il dato inconfutabile che la lotta alla criminalità organizzata transnazionale passa attraverso la cooperazione fra gli Stati. Tuttavia, la crisi del multilateralismo, il dilagare di politiche nazionaliste e le crisi economiche, sono fattori che scoraggiano la lotta alla criminalità, minano la stabilità del sistema internazionale, depotenziano il ruolo delle organizzazioni internazionali e fiaccano la difesa dei diritti umani. Le politiche nazionaliste cadono nel paradosso di amplificare i problemi che sostengono di voler combattere: crimine organizzato, immigrazione incontrollata e disegualianze economiche.

Lo stesso giorno della celebrazione dell'evento, i media americani davano notizia di un incredibile fatto di cronaca: i poliziotti dell'ICE, (Immigration and Customs Enforcement), l'agenzia incaricata di deportare gli immigrati privi di documenti, avevano cercato di deportare una donna indigena della comunità indiana Salt River Pima-Maricopa dell'Arizona, per spedirla in un Paese a cui nemmeno appartiene. Sintomo chiaro di una pericolosa inversione di tendenza nella capacità degli Stati nazionali di lavorare sulle reali cause dei problemi. Secondo la retorica conservatrice più in voga negli Stati Uniti, fra gli immigrati irregolari si nascondono membri di gruppi criminali dal Venezuela, Messico e altri Paesi dell'America Latina, membri dei cartelli della droga che inonderebbero il Paese di stupefacenti. Secondo il Presidente Donald Trump, ogni barca dei narcos venezuelani conterrebbe droga sufficiente per venticinquemila cittadini americani. Di fatto, l'amministrazione Trump ha designato già più di dodici gruppi criminali latinoamericani come organizzazioni terroristiche straniere, segnando un netto cambiamento di politica rispetto al passato e aprendo scenari poco prevedibili. Il mondo del narcotraffico internazionale si compone infatti di una grande varietà di gruppi armati che andrebbero combattuti in maniera diversa, secondo le loro diverse tattiche e strategie criminali. Basti pensare al peso rilevante esercitato dallo stesso narcotraffico statunitense con una miriade di broker non legati ad alcun cartello che lavorano con vere e propri piani imprenditoriali.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Si veda l'indice 2025 della povertà multidimensionale delle Nazioni Unite: UNDP (United Nations Development Programme), *2025 Global Multidimensional Poverty Index (MPI): Overlapping Hardships: Poverty and Climate Hazards*, New York, 2025.

<sup>3</sup> Per approfondimenti: J. Jesus Esquivel, *Los narcos gringos. Una radiografia inédita del tráfico de drogas en Estados Unidos*, Penguin Random House Editorial, Ciudad de México, 2016.

Il ritorno della strategia della “guerra alla droga” rischia di aprire nuovi conflitti armati dalle conseguenze inevitabili: aumento della povertà, dell’emigrazione e della criminalità. Per affrontare il devastante mercato delle droghe - tra le principali fonti di guadagno della criminalità organizzata- i singoli Stati dovrebbero incentivare politiche di riduzione della domanda e del danno, risolvendo i problemi che producono crisi sociali e dipendenze.<sup>4</sup>

Al contrario, il mondo va verso la progressiva frammentazione sociale e il processo è destinato ad aumentare ad opera della tecnologia, principale moltiplicatore della forza del crimine organizzato transnazionale, così come segnalato dagli esperti dei vari Stati riuniti a Vienna.

## 2. IL RAPPORTO DI UNODC<sup>5</sup>

Il rapporto, che anticipa una prossima pubblicazione di UNODC, ha messo a confronto lo stato attuale della criminalità organizzata transnazionale confrontandola con la situazione di venticinque anni fa, quando nacque la Convenzione di Palermo. Il principale risultato della ricerca segnala che la criminalità organizzata transnazionale si presenta più dannosa, complessa e geograficamente diffusa. Il cambiamento più profondo sembra essere rappresentato dall’impatto della tecnologia. Riassumiamo alcuni aspetti rilevanti emersi dal rapporto.

### 2.1 Espansione globale della criminalità organizzata e presenza di attori complessi

Prima della Convenzione di Palermo non esistevano elementi sufficienti per valutare la presenza della criminalità organizzata nel mondo. Oggi, i dati dimostra-

<sup>4</sup> Nel marzo del 2025 la 67° Commissione Droghe dell’ONU ha approvato una risoluzione che definisce la riduzione del danno come strumento strategico per affrontare anche l’emergenza oppioidi sintetici come il fentanyl. Malgrado ciò in alcuni Paesi, incluso l’Italia, persiste ancora una visione punitiva della dipendenza da droghe. Per approfondimenti: Grazia Zuffa, *I drogati e gli altri. Le politiche di riduzione del danno*, Sellerio Editore, Palermo, 2000; Grazia Zuffa, “*Italian Drug Policy*” in *European Drug Policies. The Ways of Reform*, Renaud Colson, Henri Bergeron (eds.), Routledge, London, 2017. Un’analisi delle recenti politiche sulle droghe in Italia si trova nel recente Libro bianco sulle droghe: *Non Mollare Sedicesimo libro bianco sulle droghe. Gli effetti della legge antidroga*, a cura di: Franco Corleone, Stefano Anastasia, Leonardo Fiorentini, Marco Perduca, Maurizio Cianchella, Youcanprint, Lecce, 2025.

<sup>5</sup> UNODC, *Research brief on Transnational Organised Crime. Special Points of Interests*, November 2025. Consultabile al seguente link.

no che la sua presenza si registra in tutti i paesi a livello globale. Secondo gli esperti di UNODC, la mancanza di indicatori esaustivi non consente di poter affermare che ci sarebbe più criminalità. Ciò che il rapporto dimostra è che il crimine organizzato transnazionale è più complesso e geograficamente diffuso, con un alto potenziale di minaccia alla sicurezza delle nazioni e una struttura operativa non sempre visibile che opera anche in ambiti legali. Inoltre, i suoi danni non immediatamente visibili sullo sviluppo economico, l'ambiente, i diritti umani, la governance, la pace e la sicurezza, sono ora meglio documentati e compresi. Ne discende il riconoscimento di un impatto più ampio degli effetti della criminalità organizzata anche al di là della presenza di fatti violenti.

La gamma di attori coinvolti nel crimine organizzato è diventata più diversificata. Ci sono soggetti molti diversi che operano lungo catene di approvvigionamento illegali condivise, producendo e spostando beni, riciclando profitti o fornendo servizi.

Oltre ai gruppi puramente illeciti, molti operatori economici del settore privato che agiscono in ambito legale, sostengono indirettamente la criminalità organizzata, rendendo più difficile la risposta investigativa delle istituzioni. Sono presenti gruppi mafiosi, bande, milizie, sette, gruppi di vigilantes, «cartelli», sindacati e organizzazioni temporanee.

In alcuni casi, ribelli, insorti, organizzazioni terroristiche e gruppi armati hanno adottato pratiche criminali organizzate. Esistono anche operatori più invisibili nella linea di confine tra attività criminali e agende geopolitiche. Sono gli “intermediatori del crimine”, come professionisti e broker che forniscono servizi finanziari, legali o operativi specializzati. È un terreno molto fertile dove opera la corruzione con le sue molteplici sfaccettature, con notevole impatto sull'economia legale. Alcuni esempi molto eloquenti indicati nel rapporto di UNODC sono il settore minerario, il traffico di droga e la tratta di persone.

Nei reati minerari, la catena di approvvigionamento, viene spesso gestita da intermediari che garantiscono accordi sui permessi di utilizzo del suolo tra gruppi criminali organizzati e funzionari governativi. La distribuzione all'ingrosso associa prodotti provenienti da fonti legittime con prodotti riciclati nei mercati legali da professionisti del settore.

I gruppi che gestiscono la tratta di persone per lavoro forzato spesso operano sotto la copertura di agenzie di reclutamento legali che possono partecipare, anche inconsapevolmente, ad attività illegali di riciclaggio. La tratta di esseri umani è perpetrata da attori che operano con strutture organizzative a diversi livelli: singoli trafficanti



che operano tipicamente per conto proprio; associazioni temporanee di trafficanti; gruppi criminali organizzati che usano la tratta come componente fondamentale delle loro attività criminali. Il broker ha un ruolo determinante nell'organizzazione del viaggio, nell'adescamento dei potenziali migranti, nel tracciamento dei percorsi migratori, e nella fornitura dei documenti e dei contatti con connazionali che li inseriscono nel mercato del lavoro nei paesi di destinazione.<sup>6</sup> A livello europeo è emerso un ruolo sempre più determinante dei mediatori nello sfruttamento dei minori per lo spaccio di droga in Svizzera, Paesi Bassi e Regno Unito.<sup>7</sup> Gli intermediari sfruttano i contatti commerciali e si infiltrano nella filiera commerciale, corrompendo funzionari governativi e membri delle forze dell'ordine.

Il fenomeno è in forte espansione nel caso del contrabbando di carburante nel Sahel e in Messico e nel caso della complessa rete dell'industria dei casinò nel Sud-est asiatico.

Da un punto di vista più generale, il recente “Rapporto Mondiale sulle Droghe” di Nazioni Unite, ha sottolineato la necessità di affrontare la criminalità organizzata transnazionale in modo più olistico. È prioritario sviluppare strategie che coinvolgano diverse istituzioni; comprendere e affrontare la formazione, il reclutamento e le connessioni transnazionali dei gruppi criminali; riprendere il controllo delle comunità nei territori in cui la criminalità organizzata fornisce mezzi di sussistenza; migliorare la comprensione dell'impatto della criminalità organizzata sulla governance, sullo stato di diritto, sullo sviluppo socioeconomico, sull'ambiente e sui diritti umani; realizzare una pianificazione strategica delle risorse destinate alle forze dell'ordine e alla giustizia penale.<sup>8</sup>

## 2.2 Il ruolo della criminalità organizzata all'interno delle crisi geopolitiche

Il rapporto di UNODC rappresenta il modo in cui la criminalità organizzata alimenta i conflitti geopolitici e, in alcuni casi, agisce da innesco stesso dei conflitti.

<sup>6</sup> Per approfondimenti si rimanda a UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons 2024*. Consultabile al seguente link.

<sup>7</sup> EUROPOL, *Criminal Networks involving in the Trafficking and exploitation of underage victims in the European Union*, 2018; EMCDDA, *EU Drugs markets analysis, 2024*, European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, 2024, p.14. Per un'analisi della presenza di broker nel traffico di droga: EUROPOL, *Decoding the EU's most threatening criminal networks*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2024.

<sup>8</sup> Si veda UNODC, *World Drug Report 2024*. Consultabile al seguente link.

Nel Sahel, ad esempio, la violenza è ripetutamente divampata a causa della competizione per il controllo delle rotte del traffico di droga, mentre la competizione per il controllo dei siti di estrazione illegale delle risorse minerarie ha alimentato conflitti armati in alcune parti dell’Africa, del Sud-est asiatico e dell’America Latina. Il traffico di armi da fuoco e di droga e la tratta di esseri umani, sono spesso correlate ai conflitti armati. Le dinamiche del conflitto armato hanno plasmato l’offerta globale di alcune droghe, come la metanfetamina prodotta nel Sud-est asiatico e il falso captagon in Medio Oriente.<sup>9</sup> Infine da segnalare la presenza di gruppi di criminalità organizzata al servizio di uno o più Stati in scenari di guerra ibrida.<sup>10</sup>

### 2.3. Il controllo territoriale della criminalità organizzata

Il rapporto registra la sempre maggiore diffusione di gruppi di criminalità organizzata caratterizzati da un forte controllo territoriale che può essere molto visibile come in America Latina e in alcuni Paesi europei. Il controllo territoriale viene esercitato attraverso l’uso della violenza e di un clima generalizzato di paura e di intimidazione. Un tipico reato spia di controllo territoriale in continua espansione è l’uso dell’estorsione che, soprattutto in America Latina, ha assunto forme molto gravi e diffuse con forti similitudini con i modelli delle mafie italiane.<sup>11</sup>

La governance del territorio da parte dei gruppi criminali si manifesta anche attraverso una sorta di sostituzione degli apparati statali nei servizi di base, nella creazione di posti di lavoro e nell’apertura verso opportunità economiche a breve termine, spesso realizzate anche attraverso attività lecite. Le conseguenze dell’inquinamento dell’economia legale si ripercuotono nella distorsione del mercato,

<sup>9</sup> Il captagon è un farmaco composto da fenitillina, derivata dal raddoppiamento molecolare di metanfetamina e caffeina. A partire dagli anni Sessanta è stato utilizzato come trattamento per il disturbo da deficit di attenzione e iperattività (ADHD), la narcolessia e la depressione.

<sup>10</sup> Il rapporto informale fra gruppi di criminalità organizzata e Stati è caratterizzato dalla necessità dell’occultamento della responsabilità dell’attore statale nel conflitto e non rappresenta un elemento di novità rispetto al passato. Per un’analisi più approfondita sul reclutamento di criminali in guerre non dichiarate si veda: Mark Galeotti, *The weaponisation of everything*, Yale University Press, London, 2022.

<sup>11</sup> Per approfondimenti: Antonio Mazzitelli, *Crimine organizzato e narcotraffico in Messico: cartelli e protomafie*, in Atlante delle mafie Vol.III, Rubettino, Soveria Mannelli, 2015. Un caso esemplificativo delle tecniche estorsive usate si trova in: *The Sicilianization of Mexican drug cartels: an analysis of the extortion industry*, in “Bordelandbeat”, 8 giugno 2020. Consultabile al seguente link.

nello scoraggiamento degli investimenti sostenibili e nell'aumento delle disuguaglianze sociali ed economiche.

La minaccia della governance criminale può anche estendersi direttamente alle istituzioni statali come il carcere che diviene spesso uno spazio altamente vulnerabile in cui i gruppi criminali consolidano il loro potere (si veda la crisi dei sistemi carcerari in Guatemala, Messico, Ecuador).

Inoltre si assiste alla convergenza di attività criminali in alcune aree geografiche particolarmente vulnerabili a causa della presenza di scarse condizioni socioeconomiche e di una posizione geografica favorevole al commercio illecito. È il caso del fenomeno della tratta di esseri umani a scopo di lavoro forzato in alcune parti dell'Africa, e del reclutamento di bambini per l'estrazione di oro. Nel cosiddetto "Triangolo d'Oro" nel Sud-est asiatico, i gruppi criminali organizzati sfruttano giurisdizioni deboli, tipicamente zone di confine, zone economiche speciali e territori controllati da gruppi armati, per creare sistemi di truffe online su scala industriale. Infine, nel caso di organizzazioni transnazionali di narcotraffico si assiste ad una strategia di controllo degli snodi infrastrutturali e porti marittimi chiave lungo la filiera della cocaina dal Sud America all'Europa, passando anche per l'Africa occidentale. Il controllo delle rotte marittime consente, ai gruppi organizzati di narcotraffico, di dominare sia il commercio legale che quello illegale. I proventi del narcotraffico vengono spesso utilizzati dai gruppi criminali per sfruttare ulteriormente i territori sotto il loro controllo attraverso la speculazione fondiaria, il disboscamento illegale, l'attività mineraria illecita ed il traffico di fauna selvatica. Il fenomeno della "narco-deforestazione" produce danni importanti alla tenuta dell'ecosistema.

## 2.4. Il traffico di beni e servizi

Evoluzione e strategie del crimine organizzato transnazionale vanno ancora oggi di pari passo con le complesse dinamiche economiche. Il traffico di beni e servizi e la diversificazione dei mercati illegali rimane la linfa vitale dei gruppi criminali in tutto il mondo; un sistema efficace per massimizzare le opportunità di guadagno e ridurre i margini di rischio. Lo affermava già nel 2000 il Segretario generale dell'ONU, Kofi Annan a margine della Convenzione di Palermo: "Gli stessi mezzi tecnologici che sostengono la globalizzazione e l'espansione transnazionale della società civile, forniscono l'infrastruttura per l'espansione di una rete globale di 'società incivile' - criminalità organizzata, trafficanti di droga, riciclaggio di denaro e terroristi".

La gamma di beni e servizi trafficati continua a evolversi, spesso a causa del divario tra domanda e disponibilità di offerta legale. Mentre alcune forme di traffico, come droga, armi da fuoco e tratta di esseri umani, sono rimaste costantemente redditizie per decenni, la redditività di altri tipi di traffico ha oscillato in risposta alle mutevoli condizioni economiche e politiche. Il rapporto di UNODC segnala che il traffico di carburante è aumentato nel Sahel quando le disparità nei sussidi per il carburante tra i diversi paesi hanno creato opportunità redditizie. A sua volta, il traffico illecito di oro si è intensificato durante i periodi di aumento dei prezzi globali dell'oro, mentre il commercio illecito di legname pregiato si è adattato nel tempo prendendo di mira specie diverse per soddisfare la domanda costante. Cambiano le dinamiche del mercato e la criminalità organizzata si adatta al cambiamento sfruttando le lacune normative dei singoli Paesi.

La domanda globale di droga continua ad aumentare rimanendo il centro degli affari della criminalità organizzata transnazionale. Il traffico di droga oggi è caratterizzato principalmente da catene di approvvigionamento frammentate in cui i gruppi si specializzano in attività distinte, dalla coltivazione alla vendita al dettaglio, l'intermediazione o lo stoccaggio, affidandosi a partnership commerciali transnazionali e spesso scarsamente identificabili.

Le catene di approvvigionamento illecite non sono sempre gestite solo da membri di gruppi criminali organizzati. Ad esempio, nel traffico di droghe di origine vegetale, come la cocaina, la coltivazione di foglie di coca avviene tipicamente in aree rurali remote, dove la popolazione locale trova opportunità di reddito con la coltivazione illegale, spesso con nessun collegamento con la criminalità organizzata. Anche le risorse naturali di provenienza illegale, come l'oro, il legname o la fauna selvatica, possono finire nella catena di approvvigionamento legale ed essere vendute, consapevolmente o inconsapevolmente, al dettaglio da aziende legittime.

## 2.5. L'impatto delle nuove tecnologie.

Grazie all'uso della tecnologia, la criminalità organizzata ha amplificato la sua operatività e la sua velocità, colpendo le vittime oltre i confini nazionali e riciclando i profitti illeciti in modo più efficace. Gli sviluppi tecnologici hanno permesso alle organizzazioni criminali di prendere di mira le vittime da remoto, creando una netta separazione tra le giurisdizioni in cui operano i criminali e quelle in cui si trovano le vittime. La geografia della criminalità organizzata ha subito profondi cambiamenti anche a causa della progressiva scomparsa della tradizionale co-localizzazione tra vittima e autore del reato. Le frontiere fra i Paesi sono diventate

allo stesso tempo, luoghi di forte interdipendenza degli Stati confinanti e terreno di scontro delle politiche nazionali.<sup>12</sup>

L'uso della rete e l'intelligenza artificiale hanno reso più pericolose le frodi e le truffe online, operate dalle grandi organizzazioni criminali che operano nel Sud-est asiatico, nell'Europa orientale e in Africa, tra gli altri, dove alcuni gruppi hanno creato infrastrutture fisiche e online in grado di prendere di mira le vittime in qualsiasi parte del mondo. La rapida espansione del gioco d'azzardo online ha alimentato una domanda crescente di professionisti del riciclaggio che spostano fondi a livello internazionale, mascherando al contempo le loro origini illecite. Il rapporto di UNODC cita come caso emblematico, la rapida espansione dell'industria dei casinò nella regione del Mekong, in Vietnam.

## 2.6. La violenza

Il rapporto segnala la permanente difficoltà di quantificare l'impatto globale della violenza causata dai gruppi criminali a causa della scarsità di dati. Una stima approssimativa indica che, dall'adozione della Convenzione di Palermo nel 2000, la criminalità organizzata ha ucciso, ogni anno, quasi lo stesso numero di persone dei conflitti armati. La cifra si aggira intorno a 95.000 omicidi l'anno tra il 2000 e il 2023; una cifra leggermente superiore al numero annuo di morti causate dai conflitti armati (92.000 vittime).<sup>13</sup> L'America Latina e i Caraibi, continuano ad avere il tasso di omicidi più alto a livello globale, con 19,7 vittime ogni 100.000 abitanti nel 2023. L'Africa subsahariana ha registrato una stima di 11,9 vittime ogni 100.000 abitanti. Nel 2023, queste due regioni insieme hanno rappresentato quasi i due terzi di tutte le vittime di omicidio volontario a livello mondiale. La violenza è diretta contro tre tipi di obiettivi: la comunità, i gruppi rivali e lo Stato. Tra il 2020 e il 2022, sono stati uccisi in tutto il mondo circa duecento giornalisti, il 20% dei quali in relazione a reportage che avevano condotto sulla criminalità.<sup>14</sup> Le imprese locali rappresentano un altro segmento della comunità particolarmente esposto alla violenza. L'estorsione ai danni delle imprese locali rimane una fonte di reddito

<sup>12</sup> Si tratta di frontiere "evanescenti" come quella fra Messico e Stati Uniti. Per un approfondimento sull'interdipendenza dei due Paesi e i riflessi sul crimine organizzato, si veda: Andrew Selee, *Vanishing frontiers. The forces driving Mexico and United States together*, Hachette Book Group, New York, 2018.

<sup>13</sup> UNODC, *Research brief on Transnational Organised Crime*, cit., p.13.

<sup>14</sup> *Ivi*, p. 14.

sicura e stabile per i gruppi criminali e può arrivare a costringere le imprese ad acquistare beni, servizi o manodopera a prezzi superiori al valore di mercato. Le imprese inadempienti subiscono minacce, violenza o distruzione di beni.

## 2.7. L'impatto della criminalità organizzata sull'economia e sullo sviluppo

Notoriamente l'attività criminale distorce l'economia legale e mina gli investimenti e la crescita sostenibile. I proventi derivanti da attività illecite forniscono ai gruppi criminali una significativa leva finanziaria per corrompere e ricattare le istituzioni statali o locali, ottenendo illecitamente sussidi pubblici, disperdendo risorse essenziali e provocando l'aumento dei costi di beni e servizi di base. Molte forme di reati che colpiscono l'ambiente, dai reati contro la fauna selvatica a quelli contro i minerali e le foreste, privano i governi di entrate derivanti da attività legali come licenze per il legname, dazi all'esportazione e tasse, che potrebbero invece essere utilizzate per la spesa pubblica. Il rapporto di UNODC stima che la perdita fiscale annuale derivante dall'estrazione e dal traffico illegali di oro in un paese dell'Africa occidentale superi la sua spesa nazionale annuale per la salute pubblica. I crimini ambientali hanno un impatto negativo diretto sulla salute degli ecosistemi e sull'inquinamento dell'aria e dell'acqua nelle comunità dove i minerali vengono estratti e lavorati illegalmente. L'uso di droghe indebolisce gravemente i sistemi sanitari, soprattutto nei paesi a basso reddito. Ad esempio, nelle isole del Pacifico, l'abuso di metanfetamine sta mettendo a dura prova i sistemi sanitari pubblici, riflettendosi nell'aumento dei ricoveri ospedalieri per psicosi indotta da farmaci. La rapida espansione del mercato della droga nella regione del Pacifico ha provocato numerosi impatti negativi sulla salute delle comunità locali, tra cui un aumento del numero di nuovi casi di HIV.

## CONCLUSIONI

I 25 anni di attuazione dell'UNTOC hanno senza dubbio segnato una strada inequivocabile nella lotta alla criminalità organizzata internazionale:

Il miglioramento della conoscenza del fenomeno criminale e l'alto livello della ricerca accademica e di analisi di *think tank* sulla criminalità organizzata permettono oggi di fornire risposte normative e politiche efficaci;

Le risposte, pur essendo responsabilità primaria degli Stati, richiedono il coinvolgimento di tutti i settori della società, comprese le organizzazioni della società civile, il mondo accademico e il settore privato.

Le risposte politiche e normative devono essere adattate ai contesti locali e rispettare sempre i diritti umani nelle politiche pubbliche e nelle strategie operative; La cooperazione a livello nazionale e transfrontaliero è il presupposto essenziale delle strategie della Convenzione.

Miglioramento della conoscenza e ruolo della tecnologia sono i nuovi pilastri del destino della lotta alla criminalità organizzata. Il progresso tecnologico dovrebbe rispettare il monito galileiano di andare sempre di pari passo con il rispetto dell'umanità.<sup>15</sup>

Assistiamo invece ad un uso spesso distorto della tecnologia e al diffondersi di pericolose tendenze totalitariste.<sup>16</sup> La crescente propensione verso la militarizzazione della polizia, il controllo sociale attraverso le tecnologie digitali e le guerre culturali in atto già da qualche decennio, preoccupano molto tutti gli attori -dalle organizzazioni internazionali al mondo del volontariato e alle accademie- che si adoperano a favore del sostegno alla coesione sociale. Si assiste alla crescente tendenza ad affrontare le minacce del crimine organizzato attraverso l'uso smodato del diritto penale e l'eccessiva proliferazione di leggi sulla sicurezza che finiscono per penalizzare le categorie più deboli come i poveri, i migranti, i consumatori di droghe. Se il mondo scivolerà sotto le nuove forme di controllo operate da pochi Paesi, non sarà più possibile pensare una rinnovata lotta al crimine organizzato. D'altro canto, basta ricordare che la stessa Convenzione di Palermo nacque dopo anni di sfide negoziali e significative resistenze da parte dei Paesi che ritenevano sufficienti le convenzioni esistenti in materia di droga.<sup>17</sup> Mancava una visione complessa del fenomeno, visione che è stata pienamente raggiunta anche grazie allo sforzo

<sup>15</sup> Viene in mente il celebre monologo del Galileo brechtiano: *“Se gli uomini di scienza non reagiscono alle intimidazioni dei potenti egoisti e si limitano ad accumulare sapere per sapere, la scienza potrà rimanere fiaccata per sempre, ed ogni nuova macchina non sarà fonte che di nuovi triboli per l'uomo. E quando, con l'andar del tempo avrete scoperto tutto lo scopribile, il vostro progresso non sarà che un progressivo allontanamento dall'umanità. Tra voi e l'umanità può scavarsi un abisso così grande, che ad ogni vostro eureka rischierebbe di rispondere un grido di dolore universale...”*. Bertoldt Brecht, *Vita di Galileo*, Edizioni Einaudi, Torino 1974, p. 817.

<sup>16</sup> La destra del tecno-totalitarismo e della sorveglianza di massa di Peter Thiel che attraverso la sua società specializzata in tecnologie militari e sicurezza, “Palantir Technologies”, fondata nel 2003 con Alex Karp, propone una visione nuova del ruolo della tecnologia digitale e della scienza, con la prospettiva di un dominio economico e culturale sul mondo.

<sup>17</sup> In particolare, la Convenzione del 1988: United Nations, *United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*, New York, 1988. Consultabile al seguente link.

dell'Italia che aveva subito le più gravi conseguenze del crimine organizzato. Giovanni Falcone, che aveva guidato la delegazione italiana alla prima sessione della Commissione ONU per la Prevenzione del Crimine e per la Giustizia Penale, nel 1992, ci ha lasciato una testimonianza decisiva del contributo italiano per riunire la comunità internazionale contro le grandi questioni comuni: la cooperazione fra gli Stati, la valorizzazione della conoscenza, l'educazione alla legalità.



## BIBLIOGRAFIA

- Brecht Bertoldt, *Vita di Galileo*, Edizioni Einaudi, Torino 1974.
- Centro Regionale di informazione delle Nazioni Unite, *UNHCR: Prospettive future per i rifugiati siriani*, 12 dicembre 2024. Consultabile al seguente link.
- Corleone Franco, Anastasia Stefano, Fiorentini Leonardo, Perduca Marco, Cianchella Maurizio (a cura di), *Non Mollare. Sedicesimo libro bianco sulle droghe. Gli effetti della legge antidroga*, Youcanprint, Lecce, 2025.
- EMCDDA, *EU Drugs markets analysis, 2024*, European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, 2024.
- Esquivel, J. Jesus, *Los narcos gringos. Una radiografia inédita del tráfico de drogas en Estados Unidos*, Penguin Random House Editorial, Ciudad de México, 2016.
- EUROPOL, *Criminal Networks involving in the Trafficking and exploitation of underage victims in the European Union*, 2018.
- EUROPOL, *Decoding the EU's most threatening criminal networks*, Publications Office of the European Union, Luxemburg, 2024.
- Galeotti Mark, *The weaponisation of everything*, Yale University Press, London, 2022.
- Mazzitelli Antonio, *Crimine organizzato e narcotraffico in Messico: cartelli e protomafie*, in *Atlante delle mafie Vol.III*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2015.
- Selee Andrew, *Vanishing frontiers. The forces driving Mexico and Unites States together*, Hachette Book Group, New York, 2018.
- UNDP (United Nations Development Programme), *2025 Global Multidimensional Poverty Index (MPI): Overlapping Hardships: Poverty and Climate Hazards*, New York, 2025.
- United Nations, *United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*, New York, 1988. Consultabile al seguente link.
- UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons 2024*. Consultabile al seguente link.
- UNODC, *World Drug Report 2024*. Consultabile al seguente link.

UNODC, *Research brief on Transnational Organised Crime. Special Points of Interests*, November 2025. Consultabile al seguente link.

Zuffa Grazia, *I drogati e gli altri. Le politiche di riduzione del danno*, Sellerio Editore, Palermo, 2000.

Zuffa Grazia, “*Italian Drug Policy*” in *European Drug Policies. The Ways of Reform*, Renaud Colson, Henri Bergeron (eds.), Routledge, London, 2017.

## Intervento

# LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL EN ECUADOR

Diana Salazar Méndez\*

*The fight against transnational organized crime in Ecuador*

### Abstract

Ecuador se ha posicionado como un eje estratégico en la red global del tráfico de drogas, permitiendo que el crimen organizado transnacional se infiltre en las estructuras estatales aprovechando la desigualdad, la corrupción y la debilidad institucional. En este sentido, el Estado debe responder con mecanismos jurídicos especializados cuya eficacia dependa de estrategias coordinadas interinstitucionales que aborden de manera integral los factores criminógenos y garanticen la seguridad y la estabilidad social.

**Palabras clave:** Ecuador; América Latina; crimen organizado transnacional; tráfico de drogas; factores criminógenos.

Ecuador has positioned itself as a strategic axis within the global drug trafficking network, enabling transnational organized crime to infiltrate state structures by exploiting inequality, corruption, and institutional weakness. In this regard, the State must respond with specialized legal mechanisms whose effectiveness depends on coordinated inter-institutional strategies that comprehensively address criminogenic factors and ensure security and social stability.

**Keywords:** Ecuador; Latin America; transnational organized crime; drug trafficking; criminogenic factors.

L'Ecuador si è posizionato come asse strategico nella rete globale del traffico di droga, consentendo al crimine organizzato transnazionale di infiltrarsi nelle strutture statali sfruttando la disuguaglianza, la corruzione e la debolezza istituzionale. A questo riguardo, lo Stato deve rispondere con meccanismi giuridici specializzati la cui efficacia dipende da strategie coordinate inter-istituzionali che affrontino in modo complessivo i fattori criminogeni e garantiscano la sicurezza e la stabilità sociale.

**Parole chiave:** Ecuador; America Latina; criminalità organizzata transnazionale; traffico di droga; fattori criminogeni.

\* Embajadora de Ecuador ante la República de Argentina, ex Fiscal General del Estado – Ecuador



## 1. INTRODUCCIÓN

Toda sociedad, a lo largo de la historia, ha enfrentado crisis que han puesto en riesgo su existencia material. Estas crisis pueden ser políticas, sociales, naturales, de salud, entre otras. Sin embargo, el elemento común que las caracteriza es su capacidad de alterar el orden establecido y las relaciones sociales, generando angustia, incertidumbre y respuesta por parte de las estructuras institucionales públicas.

En este contexto el caso ecuatoriano resulta particular, pues desde un punto de vista histórico-sociológico es posible sugerir que el país se encuentra en un estado de crisis permanente. Desde las crisis territoriales con sus países vecinos, pasando por las constantes crisis económicas, hasta las crisis de salud, como la pandemia del Covid-19, al Ecuador le ha correspondido gestionar desde sus limitaciones materiales, no siempre con buenos resultados.

Actualmente, gracias al desarrollo tecnológico, las modernas herramientas jurídicas y la cooperación internacional, el país tiene mecanismos para enfrentar las crisis que atraviesa; y, en especial, aquella que mayores perjuicios le ocasiona: la inseguridad y violencia generada por grupos de delincuencia organizada. En virtud de aquello, este trabajo busca esbozar un análisis integral de la crisis y los mecanismos con los que cuenta el Estado para enfrentar a las organizaciones criminales.

## 2. DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL Y CRISIS DE SEGURIDAD EN ECUADOR

Ecuador actualmente enfrenta la crisis de seguridad más compleja de su historia. Desde hace algunos años las muertes violentas han ido en aumento, al punto de que el país se ha convertido en uno de los lugares más peligrosos y violentos del mundo. Esto, como todo fenómeno criminal, es producto de una multiplicidad de factores criminógenos que han llevado al país a esta situación.

En este sentido, la multiplicidad de estos factores criminógenos responde, en gran medida, a las complejas condiciones históricas y estructurales del país, las cuales han servido como un campo propicio para la expansión de la criminalidad organizada. Desde un punto de vista institucional, Ecuador ha atravesado durante las últimas décadas ciclos alternados entre el fortalecimiento y debilitamiento de sus capacidades, generando inconsistencias en la implementación de políticas públicas de seguridad, generando espacios de vulnerabilidad que han sido apro-

vechados por las organizaciones criminales<sup>1</sup>.

De forma paralela, las realidades socioeconómicas del país, fuertemente marcadas por la persistencia de desigualdad, la baja tasa de empleo adecuado y los cada vez más acelerados flujos migratorios internos, impulsados por la necesidad de encontrar medios para sustentar la vida material, han generado las condiciones para que el tejido social se vuelva susceptible de cooptación criminal<sup>2</sup>. Frente a esto, las respuestas estatales, más que partir de un enfoque preventivo-estructural que enfrente los factores criminógenos, ha sido predominantemente reactivas y orientadas desde un punto de vista securitista, lo cual no ha sido suficiente para frenar el avance de la delincuencia organizada y, peor aún, ha solucionado los fenómenos sociales que provocan la violencia criminal<sup>3</sup>.

Fundamentalmente, estos niveles de violencia tienen relación directa con la criminalidad organizada que cada vez gana más terreno a nivel nacional. Por ello, resulta necesario partir del reconocimiento de que la delincuencia organizada transnacional es una forma específica de criminalidad que se caracteriza por la transnacionalidad de sus operaciones, la existencia de estructuras de poder organizadas que actúan de manera sistemática y prolongada en el tiempo con la finalidad de ejercer control sobre actividades criminales y obtener réditos económicos<sup>4</sup>.

Por *transnacionalidad* se entiende que las operaciones de estos grupos se ejecutan a través de las fronteras nacionales; es decir, sus actividades no se restringen a un territorio determinado, sino que trascienden fronteras y jurisdicciones. Esto lo hacen a través de la construcción de redes criminales mediante las cuales, al igual que en las cadenas productivas legales, las labores se segmentan y asignan a distintos grupos en lugares específicos, cada uno con una actividad determinada dentro de la cadena<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Augusto Barrera Guarderas, Silvia Álvarez Villacrés, *La frustrada construcción de la "región" en el Ecuador (2007-2017): lecciones y perspectivas*, en "Revista de Geografía Norte Grande", 2020, n. 77, pp. 51-69.

<sup>2</sup> Karen Quilli-Granda, Diego García-Vélez, *Efectos Del COVID-19 En La Pobreza Multidimensional Del Ecuador Durante El período 2019-2020*, en "Estudios De La Gestión: Revista Internacional De Administración", 2023, n. 15, pp. 173-192.

<sup>3</sup> Arturo Alvarado, *Organizaciones criminales en América Latina: una discusión conceptual y un marco comparativo para su reinterpretación Criminal*, en "Revista Brasileira de Sociologia", 2019, v. 7, n. 17, pp. 11-32.

<sup>4</sup> Jorge Riquelme-Rivera, Sergio Salinas-Cañas, Pablo Franco-Severino, *El Crimen Organizado Transnacional COT en América del Sur. Respuestas regionales*, en "Estudios Internacionales", 2019, v. 51, n. 192, pp. 9-33.

<sup>5</sup> Gonzalo Paredes, *Crimen Organizado Transnacional en las Américas del S. XXI: Grupos Criminales, Estructura y Funcionamiento*, en "Revista de Ciencia e Investigación en Defensa", 2023, v. 4, n. 1, pp. 38-54.

Por otro lado, que estas organizaciones cuenten con estructuras de poder implica que se encuentran ordenadas bajo una jerarquía definida, en la cual los roles y funciones de sus se encuentran definidas previamente. A partir de esa delimitación, actúan de manera coordinada, pero también cuentan con una alta capacidad de adaptación a las circunstancias y contextos específicos en que deben actuar<sup>6</sup>. Esto quiere decir que, si bien cuentan con una cadena de mando, los miembros tienen mayor margen de discrecionalidad que la que tienen las fuerzas de seguridad de los Estados.

Finalmente, sus actividades son sistemáticas porque siguen un orden planificado, utilizando procedimientos y métodos específicos para ejecutar sus actividades criminales<sup>7</sup>; a la vez que son prolongadas ya que no son ocasionales, es decir, se mantienen en el tiempo, asegurando continuidad y estabilidad de la organización<sup>8</sup>. Como es posible apreciar, las organizaciones criminales cada vez son más complejas, lo cual también es resultado del proceso de globalización que atraviesan las sociedades posindustriales contemporáneas. Este proceso ha determinado que las actividades productivas a nivel mundial se integren a través de las nuevas tecnologías disponibles, lo cual ha provocado cambios radicales en el panorama geopolítico global<sup>9</sup>.

En efecto, el panorama previamente relatado ha provocado que Latinoamérica se posicione como el epicentro mundial de la producción de droga y, por lo mismo, de la guerra contra el narcotráfico. El caso de Ecuador es especialmente relevante, ya que desde hace algunos años cambió su rol dentro de la cadena productiva de estupefacientes. Hasta hace pocos años, Ecuador desempeñaba un papel secundario o marginal en la cadena del narcotráfico, limitándose principalmente a ser un país de tránsito. Sin embargo, actualmente su papel se ha vuelto más relevante, pues los grupos delincuenciales que operan dentro del país se encargan de temas clave, como la logística, almacenamiento, transporte y demás actividades ilícitas interconectadas. Este cambio ha tenido repercusiones significativas en la seguridad interna del país, así como en sus relaciones diplomáticas con países vecinos y organismos internacionales, además de incidir en la economía y el tejido social

<sup>6</sup> Luis Miguel Cedeño Cedeño, Alexis Fabian Toaquiza Chancusig, Kevin Alexander Colcha Cabrera, Vicente Paul Martínez Barahona, *Delincuencia Organizada Transnacional: Retos y Respuestas Policiales. Una Revisión Sistemática*, en “RECIAMUC”, 2025, v. 9, n. 1, pp. 144-158.

<sup>7</sup> *Ivi*, p. 150.

<sup>8</sup> *Ivi*, p. 152.

<sup>9</sup> Jesús López Serrano, *Globalización y Violencia*, en “Estudios Políticos”, 2013, n. 26.

al incrementar la violencia, la corrupción y la percepción de inseguridad entre la población<sup>10</sup>.

La interconexión entre estas actividades ilícitas favorece un escenario donde las redes criminales se desarrollan y expanden de manera coordinada y sofisticada. Particularmente, la atomización del crimen organizado—es decir, la fragmentación de los grupos delictivos en células independientes—ha provocado que estos actúen sin una estructura centralizada, lo que dificulta su identificación y combate. Esta dispersión permite que diversas organizaciones compitan de forma violenta por el control territorial, aumentando la complejidad de los conflictos y la inseguridad. Como resultado, la sociedad ecuatoriana enfrenta efectos devastadores, entre los que destacan el incremento de la violencia criminal, el lavado de activos, la corrupción institucional y el tráfico ilegal de armas.

En este contexto, el narcotráfico se erige como la expresión más prominente de la criminalidad organizada en Ecuador, no solo por el volumen y alcance de sus operaciones, sino también porque actúa como un facilitador clave para otras actividades ilícitas. El narcotráfico aprovecha las rutas y redes logísticas establecidas para el transporte de drogas, y estas mismas infraestructuras criminales son utilizadas para el tráfico de armas y personas, lo que permite a las organizaciones delictivas diversificar sus actividades y maximizar sus ganancias. Así, las rutas del narcotráfico, tanto a nivel nacional como internacional, funcionan como corredores por donde circulan diferentes tipos de mercancías ilegales, impactando negativamente en la seguridad y el bienestar de la población, ya que la geografía y la infraestructura del país son aprovechadas para múltiples fines delictivos de manera simultánea<sup>11</sup>. En este sentido, la ubicación estratégica de Ecuador lo ha convertido en un destino atractivo para los carteles de drogas y mafias internacionales. Estos grupos han establecido fuertes vínculos con organizaciones criminales locales, como los Lobos, Choneros, Tiguerones y otros, que luchan por el control de las rutas y los mercados de drogas tanto dentro como fuera del país. Los enfrentamientos por el poder han resultado en un aumento sin precedentes de la violencia, afectando gravemente a la sociedad ecuatoriana. Esta escalada de violencia ha generado el desplazamiento de familias que se ven obligadas a abandonar sus hogares por temor

<sup>10</sup> Renato Rivera-Rhon, Carlos Bravo-Grijalva, *Crimen Organizado y Cadenas de Valor: El Ascenso Estratégico del Ecuador en la Economía del Narcotráfico*, en “URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad”, 2020, n. 28, pp. 8-29.

<sup>11</sup> Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (OEEO), *Caracterización del Crimen Organizado: Ecuador*, PADF, Quito, 2023.

a represalias, ha provocado el deterioro de la economía local debido al cierre de negocios y la falta de inversiones, y ha incrementado la preocupación internacional sobre la seguridad en Ecuador, lo que afecta la imagen del país ante el mundo y limita oportunidades de cooperación y desarrollo<sup>12</sup>.

La complejidad de la delincuencia organizada que opera en Ecuador radica, además de en la multiplicidad de sus actores, en la naturaleza heterogénea de sus operaciones y la sofisticación de sus estructuras. Esta diversidad de grupos responde, además de otros factores, a sus orígenes: algunos surgieron en espacios penitenciarios en que los contextos propios del aislamiento provocaron procesos de fragmentación que se trasladaron al espacio nacional; otros grupos operan como satélites o células operativas de organizaciones transnacionales consolidadas como el Cartel de Sinaloa o el Cartel Jalisco Nueva Generación<sup>13</sup>.

Sin embargo, los orígenes de las organizaciones no es el elemento que las caracteriza, lo es la intensificación sin precedentes de la violencia con que actúan. Este fenómeno se dio a partir del reposicionamiento de Ecuador dentro de las cadenas de valor del narcotráfico, lo que desencadenó una ruptura del equilibrio previo entre los GDO, siendo particularmente Guayas, Manabí y Esmeraldas el epicentro de estas operaciones debido, en gran medida, a la disponibilidad de infraestructura portuaria para sus actividades<sup>14</sup>. Así también, las operaciones de estas organizaciones se han ampliado, especializado y trascendido del narcotráfico, vinculándose con redes transnacionales, ocupando un lugar relevante dentro de las lógicas criminales direccionadas a los mercados estadounidense y europeo. Esta fragmentación de labores ha permitido que la identificación de las estructuras de mando no sea sencilla y, además, ha permitido que las organizaciones generen los niveles de violencia que se ven actualmente en la región<sup>15</sup>.

Ante esto, a los Estados de la región no les ha quedado más alternativa que invertir significativas cantidades de dinero con la finalidad de que los cuerpos de seguridad liderados por los Estados puedan actuar. Esto ha permitido la identificación y el bloqueo de importantes rutas de tráfico clandestino de droga, la incautación de enormes cantidades de narcóticos y el encarcelamiento de peligrosos líderes narcotraficantes. Sin embargo, a pesar de estos avances, el tráfico de drogas continúa

---

<sup>12</sup> *Ivi*, p. 6.

<sup>13</sup> *Ivi*, p. 7.

<sup>14</sup> Rivera-Rhon, R., y C. Bravo-Grijalva, *op. cit.*, pp. 14-15.

<sup>15</sup> *Ivi*, p. 16



adaptándose y surgen nuevas rutas, lo que evidencia la necesidad de estrategias complementarias para enfrentar este fenómeno de manera más integral. Además, aunque la inversión y la gestión pública permiten a la institucionalidad estatal fortalecer sus capacidades técnicas, operativas y de inteligencia, permitiendo acciones más efectivas en el combate al crimen organizado, no se puede dejar de lado que factores como la corrupción interna o la cooperación internacional también juegan un papel relevante en el éxito o fracaso de estas iniciativas, lo que plantea desafíos persistentes y la necesidad de enfoques multidimensionales<sup>16</sup>.

Aunque todos estos esfuerzos emprendidos se han plasmado e interpretado como victorias parciales dentro de esta guerra contra las drogas, el contraste con la realidad no solo atenúa este entusiasmo, sino que genera importantes interrogantes sobre la eficiencia de la aplicación exclusiva de medidas reactivas de naturaleza securitista. Estas medidas incluyen operativos policiales, incremento de penas y acciones militares orientadas a combatir directamente el narcotráfico. Es decir, son acciones que se toman como respuesta inmediata ante el delito, enfocándose en contener y enfrentar a los grupos criminales por medio de la fuerza y el endurecimiento de las sanciones. Sin embargo, la experiencia empírica revela que, en todos estos años, la producción y oferta de narcóticos nunca se ha interrumpido, peor aún, ha decrecido. Esto demuestra que, con una extraordinaria capacidad de flexibilidad y resiliencia, las organizaciones delictivas se han adaptado, sobrevivido y mantenido a la vanguardia dentro del complejo y clandestino escenario criminal<sup>17</sup>.

### 3. REACCIÓN DEL ESTADO ANTE LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

Ante esta amenaza criminal, los Estados deben actuar con inteligencia. Esto implica que el combate se estructure a partir de dos aristas: en primer lugar, la relacionada con la persecución penal de quienes forman parte de las organizaciones criminales, lo cual implica la investigación, detención, procesamiento y sanción de estos individuos. Esta vía es la más común y ortodoxa que activan los sistemas de justicia nacionales: la vía penal, aplicando el poder punitivo que poseen. En segun-

<sup>16</sup> Francisco Javier Garrido Carrillo, *Instrumentos en la Lucha contra el Crimen Organizado. La Oficina de Recuperación y Gestión de Activos en España*, en “Revista Peruana de Ciencias Penales”, 2020, v. 1, n. 34, pp. 107-124.

<sup>17</sup> Daniel Sansó-Rubert, *Nuevas Tendencias de Organización Criminal y Movilidad Geográfica. Aproximación Geopolítica en Clave de Inteligencia Criminal*, en “Revista UNISCI”, 2016, n. 41, pp. 181-203.

do lugar, resulta fundamental abordar estrategias preventivas y de fortalecimiento institucional para reducir las condiciones que favorecen el accionar de estas organizaciones criminales.

Aunque a pesar de que, desde ciertas visiones abolicionistas —corriente que propone la eliminación del sistema penal tradicional por considerarlo poco efectivo y generador de injusticias— la sanción penal ha llegado a ser considerada como poco útil para enfrentar los fenómenos criminales, es innegable que no es posible para el Estado prescindir de ella. Es más, bajo ciertas consideraciones político-criminales —entendidas como el análisis de políticas públicas y estrategias legales enfocadas en el control del delito— y desde ciertas corrientes de la teoría de la pena —disciplina que estudia los fines y justificaciones del castigo dentro del sistema jurídico—, la sanción penal se considera necesaria para salvaguardar la vigencia del orden jurídico constituido<sup>18</sup>.

Sin embargo, pese a los argumentos que respaldan la sanción penal, su efectividad en la reducción de la violencia y en la desarticulación de organizaciones transnacionales resulta limitada. En primer lugar, la pena posee una capacidad disuasiva débil, lo que significa que su influencia para que los ciudadanos se abstengan de delinquir es insuficiente. Por otro lado, la sanción penal no incide en la disminución de los factores criminógenos ni en los fenómenos sociales que propician el crecimiento de la criminalidad organizada.

Asimismo, la expansión de las actividades de las organizaciones criminales ha logrado contaminar varios espectros del poder público, no limitándose a la cooptación de funcionarios, sino infiltrando miembros de la organización en espacios de poder desde donde coadyuvan a la ejecución de conductas criminales y, sobre todo, a que estas queden en la impunidad. En el caso ecuatoriano, esto resultó evidente gracias al actuar de la Fiscalía General del Estado en tres de los casos más impresionantes de la región en materia de infiltración del crimen organizado en la administración de justicia: Metástasis, Purga y Plaga. El caso Metástasis puso en evidencia cómo redes criminales lograron infiltrar altos niveles del sistema judicial y policial, facilitando la protección de intereses ilícitos y la obstrucción de investigaciones. Por su parte, el caso Purga evidenció cómo miembros del crimen organizado lograron manipular procesos judiciales clave, lo que derivó en la liberación de varios implicados en delitos graves. Finalmente, el caso Plaga mostró la utilización de funcionarios públicos para favorecer la impunidad de grupos delictivos mediante la alteración de pruebas

---

<sup>18</sup> Ramiro García Falcón, *COIP comentado*, Latitud Cero, Quito, 2014.

y la obstaculización de la justicia. Estos ejemplos ilustran la magnitud y las graves consecuencias de la infiltración criminal en las instituciones ecuatorianas.

La introducción de una duda fundamental invita a la reflexión: ¿Cómo fue posible que la criminalidad organizada penetrara tan profundamente en la institucionalidad pública? ¿Qué factores sociales y políticos permitieron este avance? Para entender este fenómeno, es necesario analizar aspectos como la corrupción institucional, la falta de controles efectivos y la complicidad de ciertos actores públicos. A continuación, se examinarán algunos de los factores más relevantes que han incidido directamente en este preocupante desborde criminal.

En primer lugar, el mayor factor criminógeno es la desigualdad estructural que atraviesa gran parte de las sociedades latinoamericanas y, en especial, Ecuador. Según la teoría del sociólogo Émile Durkheim, las sociedades humanas generan un espectro subjetivo de expectativas: un conjunto de objetivos presentados como deseables e incluso como condiciones para pertenecer a un determinado lugar y rol dentro de la estructura social. Sin embargo, Durkheim sostiene que la sociedad no entrega a todos sus miembros las herramientas necesarias para alcanzar dichos objetivos, generando una brecha entre las aspiraciones y las posibilidades reales de la población<sup>19</sup>. Esta brecha se vuelve especialmente relevante en el contexto ecuatoriano, donde la presión por alcanzar estándares materiales y sociales, sin acceso igualitario a oportunidades, lleva a que muchos recurran a medios ilegítimos para satisfacer esas expectativas. De esta manera, las condiciones materiales de existencia se convierten en un factor determinante que fomenta la criminalidad, tal como lo plantea Durkheim. Por otro lado, la debilidad institucional de la mayoría de los países de la región impide que se implementen controles exhaustivos sobre la actuación de los miembros de la estructura del Estado. En efecto, países como Ecuador, por ejemplo, enfrentan grandes limitaciones operativas y de gestión, principalmente debido a la carencia de recursos económicos suficientes para ejercer el mencionado control. Esta escasez de recursos limita la capacidad de supervisión y sanción, lo que reduce el riesgo percibido por quienes cometen actos ilícitos y, en consecuencia, vuelve a las instituciones más permeables, facilitando actos de corrupción enfocados en la búsqueda de impunidad criminal<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> José Luis Monereo Pérez, *El Pensamiento Político-Jurídico de Durkheim: Solidaridad, Anomia y Democracia*, en “Revista de Derecho Constitucional Europeo”, 2008, n. 9.

<sup>20</sup> Luis Fernando Trejos Rosero, Geanny Rendón, *Ilegalidad, Debilidad Estatal y Reconfiguración Cooptada del Estado en la Región Caribe Colombiana*, en “Encrucijada Americana”, 2015, v. 7, n. 2, pp. 99-113.

Otro de los factores que ha permitido el avance de los grupos delictivos es la aceptación política y social que ha tenido este fenómeno. Socialmente se ha normalizado la vida criminal, aupado por la cada vez mayor exposición social a la cultura narco a través de medios de comunicación y redes sociales, lo que ha posicionado en el imaginario social como expectativa legítima a un *habitus* criminal, es decir, al conjunto de comportamientos y valores que las personas adoptan como parte de su identidad dentro de este entorno. Así, esta exposición social ha logrado normalizar y hasta legitimar cierto tipo de prácticas ilícitas<sup>21</sup>.

En resumen, la insuficiencia institucional y la complejidad del fenómeno criminal exigen respuestas innovadoras que trasciendan los enfoques tradicionales. Como es posible apreciar, son múltiples los factores que han permitido el desborde criminal que ha generado las graves crisis de seguridad de la región. En este sentido, si bien podríamos afirmar que la labor estatal ha servido para combatir a la criminalidad organizada y sus ansias de impunidad, también es cierto que la institucionalidad de la administración de justicia no cuenta con la capacidad suficiente para perseguir y sancionar todas estas formas de criminalidad, como se mencionó previamente. Por lo mismo, es necesario que los sistemas de justicia adopten otro tipo de estrategias vanguardistas que se enfoquen no solo en el sujeto, sino también en el objeto de la conducta criminal. Por ejemplo, la implementación de tecnologías de inteligencia artificial para el análisis de patrones delictivos o el fortalecimiento de la cooperación internacional pueden ser alternativas efectivas que permitan enfrentar de manera más integral y eficiente los desafíos que plantea la criminalidad organizada.

Si partimos de la idea de que el objetivo principal de la criminalidad organizada es el obtener recursos económicos, como bien se menciona en la definición de grupo de delincuencia organizada que da la Convención de Palermo<sup>22</sup>, entonces su objeto es, necesariamente, las ganancias que generan estas conductas<sup>23</sup>; por lo mismo, si se busca atacar de manera eficaz a la criminalidad organizada, lo pertinente es dirigir los esfuerzos institucionales a combatir las economías ilícitas. En este sen-

---

<sup>21</sup> Fernando Bustamante, *Institucionalidad, Desencanto y Política Potemkin*, en “Antropología - Cuadernos de Investigación”, 2024, n. 29, pp. 41-63.

<sup>22</sup> “[U]n grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material”.

<sup>23</sup> Alejandro Toca, Rodrigo Atehortua-Santamaría (trad.), *Modelos Empresariales en el Crimen Organizado*, en “Catálogo Editorial”, 2022, v. 1, n. 17, pp. 106-116.

tido, desde hace algunos años se ha buscado implementar, a través de regulaciones transnacionales, herramientas jurídicas que permitan a los Estados apropiarse legítimamente de los bienes de las organizaciones criminales.

Precisamente la mencionada Convención de Palermo<sup>24</sup> exige a los Estados parte que adopten dentro de sus legislaciones medidas como el comiso o decomiso y se lo define como “la privación con carácter definitivo de bienes por decisión de un tribunal o de otra autoridad competente<sup>25</sup>”. De la misma forma lo define y exige que sea implementado en las legislaciones de los Estados parte la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1986<sup>26</sup>. Sumando a lo anterior, el Convenio de Viena sobre Narcotráfico también señala una serie de susceptibles de ser comisados; sin embargo, al ser un instrumento creado para un tema específico, el narcotráfico, el listado rige exclusivamente para este<sup>27</sup>. A Su vez, el convenio incluye una cláusula de inversión de la carga de la prueba en los procesos de comiso, lo cual ha sido adoptado por las diversas legislaciones de los Estados parte.

A pesar de esto, el comiso no es la única herramienta con la que cuenta el Estado para enfrentar a las economías ilícitas de las organizaciones criminales, también dispone de la extinción de dominio. La extinción de dominio es un proceso legal mediante el cual el Estado puede privar a una persona de la propiedad de bienes relacionados con actividades ilícitas, incluso sin una sentencia condenatoria previa, dependiendo de la legislación vigente en cada nación. Aunque esta figura guarda similitudes con el comiso, tiene particularidades relevantes que la hacen especialmente importante. En términos generales, existe consenso en que para aplicar la extinción de dominio no se requiere una sentencia condenatoria ejecutoriada; sin embargo, en Ecuador se reguló de modo que este requisito sea necesario, salvo ciertas excepciones expresamente contempladas en la ley. Por ejemplo, una excepción se presenta cuando los bienes han sido abandonados o cuando no se puede identificar al propietario debido a la naturaleza ilícita de los fondos. Estas excepciones permiten al Estado actuar de manera más ágil en la recuperación de activos vinculados al crimen organizado.

<sup>24</sup> Naciones Unidas, *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas*, Viena, 1988.

<sup>25</sup> Naciones Unidas. *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*. Art. 2, lit. g.

<sup>26</sup> Naciones Unidas. *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas*, cit.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

#### 4. A MODO DE CONCLUSIÓN

Como se puede observar, el Estado ecuatoriano, al igual que otros países de la región, dispone de un conjunto relevante de herramientas jurídicas para enfrentar a las organizaciones criminales. Dichas herramientas no se limitan únicamente al ámbito penal, procesando y sancionando a los integrantes de estos grupos, sino que incluyen mecanismos innovadores para atacar las economías ilícitas y recuperar activos, como el comiso y la extinción de dominio.

No obstante, contar con estos instrumentos legales requiere complementarse con el desarrollo de estrategias político-criminales en las que se coordinen de manera clara y efectiva los distintos actores del sistema de justicia. En este sentido, la Fiscalía General del Estado tiene la responsabilidad de dirigir las investigaciones y coordinar la persecución penal, mientras que la Policía Nacional se encarga de la recopilación de pruebas, la ejecución de operativos y la protección de víctimas y testigos. Por su parte, la Función Judicial debe asegurar la imparcialidad y la eficacia en la administración de justicia, dictando sentencias y resolviendo medidas como el comiso o la extinción de dominio.

La elaboración y ejecución del plan de acción requiere la conformación de mesas interinstitucionales que permitan la comunicación fluida entre Fiscalía, Policía y Función Judicial, estableciendo protocolos conjuntos para la investigación de delitos complejos, el intercambio de información y la gestión de bienes retenidos. Además, se debe promover la capacitación continua y la especialización de los funcionarios involucrados, garantizando que todos los actores cuenten con las herramientas técnicas y legales necesarias para enfrentar el crimen organizado.

En este contexto, es necesario combinar estrategias preventivas y reactivas, así como fortalecer la institucionalidad pública. Este enfoque puede potenciarse aún más destacando la relevancia de políticas públicas orientadas a la reducción de factores criminógenos, como la promoción de la educación y la generación de empleo digno. Invertir en estos ámbitos contribuye directamente a disminuir la vulnerabilidad social y a limitar el terreno fértil para el reclutamiento por parte de organizaciones criminales.

En suma, el combate a la criminalidad organizada transnacional debe ser estratégico, coordinado y guiado por el objetivo de garantizar la paz social. Para lograrlo, es indispensable fortalecer las capacidades estatales que permitan responder a la criminalidad con eficacia y eficiencia, reaccionando ante ella y, especialmente, reduciendo los factores criminógenos que la originan. Solo así será posible para Ecuador y el mundo enfrentar con éxito esta amenaza que tanto afecta al ciudadano.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alvarado Arturo, *Organizaciones criminales en América Latina: una discusión conceptual y un marco comparativo para su reinterpretación Criminal*, en “Revista Brasileira de Sociologia”, 2019, v. 7, n. 17, pp. 11-32.
- Barrera Guarderas Augusto, Álvarez Villacrés Silvia, *La frustrada construcción de la “región” en el Ecuador (2007-2017): lecciones y perspectivas*, en “Revista de Geografía Norte Grande”, 2020, n. 77, pp. 51-69.
- Bustamante Fernando, *Institucionalidad, Desencanto y Política Potemkin*, en “Antropología - Cuadernos de Investigación”, n. 29, 2024, pp. 41-63.
- Cedeño Cedeño Luis Miguel, Toaquiza Chancusig Alexis Fabian, Colcha Cabrera Kevin Alexander, Martínez Barahona Vicente Paul, *Delincuencia Organizada Transnacional: Retos y Respuestas Policiales. Una Revisión Sistemática*, en “RECIA-MUC”, 2025, v. 9, n. 1, pp. 144-158.
- Filomena Velandia David Leonardo, *Relatos del Prohibicionismo: Un Análisis de la Proporcionalidad Concreta de las Penas de los Actores del Narcotráfico en Colombia durante el Siglo XXI*, en “Nuevo Foro Penal”, 2017, v. 13, n. 89, pp. 174-234.
- Garrido Carrillo Francisco Javier, *Instrumentos en la Lucha contra el Crimen Organizado. La Oficina de Recuperación y Gestión de Activos en España*, en “Revista Peruana de Ciencias Penales”, 2020, v. 1, n. 34, pp. 107-124.
- García Falcón Ramiro, *COIP comentado*, Latitud Cero, Quito, 2014.
- López Serrano Jesús, *Globalización y Violencia*, en “Estudios Políticos”, 2013, n. 26.
- Monereo Pérez José Luis, *El Pensamiento Político-Jurídico de Durkheim: Solidaridad, Anomia y Democracia*, en “Revista de Derecho Constitucional Europeo”, 2008, n. 9.
- Naciones Unidas, *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*, Palermo, 2000.
- Naciones Unidas, *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupeficientes y Sustancias Sicotrópicas*, Viena, 1988.
- Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (OEEO), *Caracterización del Crimen Organizado Ecuador*, PADE, Quito, 2023.

- Paredes Gonzalo, *Crimen Organizado Transnacional en las Américas del S. XXI: Grupos Criminales, Estructura y Funcionamiento*, en “Revista de Ciencia e Investigación en Defensa”, 2023, v. 4, n. 1, pp. 38-54.
- Quilli-Granda Karen, García-Vélez Diego, *Efectos Del COVID-19 En La Pobreza Multidimensional Del Ecuador Durante El período 2019-2020*, en “Estudios De La Gestión: Revista Internacional De Administración”, diciembre 2023, n. 15, pp. 173-192.
- Riquelme-Rivera Jorge, Salinas-Cañas Sergio, Franco-Severino Pablo, *El Crimen Organizado Transnacional COT en América del Sur. Respuestas regionales*, en “Estudios Internacionales”, 2019, v. 51, n. 192, pp. 9-33.
- Rivera-Rhon Renato, Bravo-Grijalva Carlos, *Crimen Organizado y Cadenas de Valor: El Ascenso Estratégico del Ecuador en la Economía del Narcotráfico*, en “URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad”, 2020, n. 28, pp. 8-29.
- Sansó-Rubert Daniel, *Nuevas Tendencias de Organización Criminal y Movilidad Geográfica. Aproximación Geopolítica en Clave de Inteligencia Criminal*, en “Revista UNISCI”, 2016, n. 41, pp. 181-203.
- Tapia Guerrón Consuelo Marcella, Fierro Fierro Christian Alex, *El Crimen Organizado en el Ecuador y su Relación con la Administración de Justicia*, en “LATAM. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades”, 2024, v. 5, n. 4, pp. 524-535.
- Toca Alejandro, Atehortua-Santamaría Rodrigo (trad.), *Modelos Empresariales en el Crimen Organizado*, en “Catálogo Editorial”, 2022, v. 1, n. 17, pp. 106-116.
- Trejos Rosero Luis Fernando, Rendón Geanny, *Ilegalidad, Debilidad Estatal y Reconfiguración Cooptada del Estado en la Región Caribe Colombiana*, en “Encrucijada Americana”, 2015, v. 7, n. 2, pp. 99-113.



## Ricordo

# RECORDANDO A BLANCA MARTÍNEZ: EL ORIGEN DE LA LUCHA POR LOS *DESAPARECIDOS*

Thomas Aureliani\*

 ORCID: TA 0000-0002-3716-2949

Università degli Studi di Milano (00wjc7c48)

*Remembering Blanca Martínez: at the origin of the struggle for the desaparecidos*

### Abstract

Este artículo presenta el perfil de Blanca Martínez, destacada activista mexicana de derechos humanos, quien falleció prematuramente el 10 de noviembre de 2025 debido a complicaciones durante una cirugía. A través de una serie de entrevistas personales con la activista y otras fuentes secundarias, se describe su experiencia militante, entrelazada con algunos de los períodos más cruciales de la historia contemporánea de México, como la era zapatista, a la vez que se destaca su papel en el surgimiento y desarrollo de la movilización de las familias de los *desaparecidos* durante la guerra contra el narcotráfico.

**Palabras clave:** Blanca Martínez; México; derechos humanos; activismo; desapariciones forzadas.

This article aims to outline the profile of Blanca Martínez, an important Mexican human rights activist who died prematurely on November 10, 2025, following complications during surgery. Through a series of personal interviews with the activist and other secondary sources, this article describes her militant life—which was intertwined with some decisive phases of contemporary Mexican history, such as the Zapatista era—while highlighting her importance in mobilizing the families of the *desaparecidos* during the last decades of the war on drug trafficking.

**Keywords:** Blanca Martínez; Mexico; human rights; activism; enforced disappearances.

---

\* Università degli Studi di Milano



## 1. INTRODUCCIÓN

Conocí a Blanca Martínez durante mi trabajo de doctorado sobre la movilización de familiares de *desaparecidos* en México, específicamente cuando decidí realizar la investigación de campo en Coahuila. Aquí, en 2009, nació uno de los primeros colectivos de familiares que buscaban a sus seres queridos desaparecidos debido a la violencia relacionada con la guerra contra el narcotráfico: FUUNDEC-FUNDEM (*Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila y en México*). Blanca dirigía el *Centro de Derechos Humanos Fray Juan de Larios*, organización civil vinculada a la Diócesis de Saltillo, capital de Coahuila, que desde 2009 se ha dedicado principalmente a brindar asesoría legal, psicológica y organizativa a cientos de familiares de víctimas y a apoyar la creación y el desarrollo de FUUNDEC-FUNDEM. Blanca resultó ser una figura clave en mi investigación, no solo porque me permitió acceder al grupo de familiares mediante la organización de reuniones y entrevistas<sup>1</sup>, sino también porque me brindó información crucial para comprender mejor el contexto social, político y criminal de Coahuila y de todo México. Sin consultar ningún manual de metodología de investigación social, Blanca sabía que para realizar una investigación éticamente correcta con un grupo de sujetos subalternos o victimizados, tendría que explicarles, con tacto y sensibilidad, el posible impacto e implicaciones de mi estancia: en esencia me preguntó con toda sinceridad para qué podría servir mi trabajo de investigación. Desde ese momento, comprendí la importancia de la “restitución”. La “restitución” se refiere al aspecto ético de la investigación y a la forma en que quienes participan en el estudio pueden participar en los resultados que este ofrece<sup>2</sup>. Como se observó inicialmente en conversaciones informales con consultores del Centro *Fray Juan de Larios*, no es raro que periodistas y académicos intenten obtener información o participar en eventos colectivos sin devolver posteriormente los resultados de su trabajo. Por lo tanto, la restitución se ha convertido en una de las principales preocupaciones de todo el proceso de investigación y posinvestigación, dado el deseo personal de evitar lo que se ha definido como el “síndrome de saqueo” del investigador. A partir de

---

<sup>1</sup> Representaba lo que en la metodología de la investigación social se denomina *gatekeeper* o “guardiana”: es decir, la persona que preside los límites del contexto social en estudio, que rige el acceso y que tiene poder discrecional sobre el investigador. En este sentido, el investigador debe “ganarse la confianza de los guardianes persuadiéndolos de la inocuidad de su presencia entre ellos, de que no tienen nada que temer de la incorporación de un académico que, por un tiempo, se entrometa en sus asuntos” en Mario Cardano, *La ricerca qualitativa*, il Mulino, Bologna, 2011, p. 109.

<sup>2</sup> *Ibíd.* p. 86.

esas conversaciones tan francas con Blanca, que tuvieron lugar primero por correo electrónico y luego en persona durante mi estancia en Saltillo (agosto-diciembre de 2018), comencé a pensar en cómo devolver la investigación a las familias. Simplemente “dar voz” o “dar visibilidad” a las víctimas y su lucha – por ejemplo, contando la historia del colectivo a estudiantes de la Universidad de Milán, escribiendo algunos artículos o publicando un libro<sup>3</sup> – siempre me ha parecido reductivo y sin impacto, generando cierta frustración<sup>4</sup>. Después de siete largos años, en octubre de 2025, surgió la oportunidad de regresar a Saltillo y presentar los resultados de mi tesis doctoral y el libro “Vivi li rivogliamo!” (¡Vivos los queremos!), inspirado en ella. También tuve la oportunidad de participar directamente en el “proyecto de memoria” del colectivo, en el que las familias y Blanca me pidieron que participara en la reconstrucción de la historia de FUUNDEC-FUNDEM y los momentos clave de su movilización. En dos días de reuniones, fue posible transmitir el trabajo de una manera más satisfactoria, proporcionando al colectivo la reconstrucción detallada de la historia del grupo que se encuentra en la tesis doctoral, las fechas más importantes, fotos de archivo y extractos de periódicos que hablaban de ellos. Al concluir las reuniones, decidí entregar el libro a todo el grupo como un acto simbólico de agradecimiento: las mujeres de FUUNDEC-FUNDEM querían que lo entregara directamente a Blanca, la mujer que más las apoyó e inspiró. Unos días después, celebramos juntos su 62 cumpleaños, compartiendo historias de vida y planes de futuro. Nos despedimos con la esperanza de volver a vernos pronto. Sin embargo, nunca pensé que no la volvería a ver. Una operación de esófago que se complicó y, probablemente, las negligencias de la sanidad pública mexicana<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Esto se refiere al libro *Vivi li rivogliamo! La mobilitazione dei familiari dei desaparecidos in Messico*, Meltemi, Milano, 2022.

<sup>4</sup> En este sentido, coincidimos con las reflexiones de la socióloga Monica Massari cuando se refiere a cierta insatisfacción con el objetivo de “dar visibilidad” a las víctimas, que se desarrolló a raíz de su investigación sobre la migración irregular en el Mediterráneo: “Durante esa investigación, y luego cada vez más en los años posteriores, se hizo cada vez más evidente que el gesto de ‘dar visibilidad’, por legítimo y loable que fuera, ahora era inadecuado [...] porque era una mirada destinada, por desgracia, a llegar demasiado tarde, cuando todo ya había sucedido. Una mirada que corría el riesgo de volverse terriblemente fútil, por no decir directamente humillante, dado que podía reiterar inadvertidamente la violencia que pretendía denunciar...”, en Monica Massari, *Il corpo degli altri: migrazioni, memoria, identità*, Orthotes, Napoli, 2017, pp. 11-12.

<sup>5</sup> La familia de Blanca presentó una denuncia por negligencia médica, solicitando una autopsia debido a las contradicciones del personal médico, su negligencia durante las complicaciones y la falta de condiciones para la cirugía, además de la falta de información directa sobre lo sucedido. Véase Camelia Muñoz, *Muerte de la defensora de DDHH Blanca Martínez fue por negligencia médica, denuncia su familia*, en “Proceso”, 12 de noviembre de 2025. Disponible en este enlace.

acabaron prematuramente con su vida el 10 de noviembre de 2025, dejando a su familia, a sus amigos más cercanos y a todo el mundo que lucha por los derechos humanos en México en la incredulidad y la desesperación. Todo esto menos de un mes después de nuestro último abrazo. El siguiente retrato, fruto de muchas conversaciones informales y entrevistas más estructuradas, pretende ser un homenaje a una *mujer luchadora*, una mujer que siempre luchó por sus ideas, por los derechos y por los más vulnerables. Una mujer que siempre tuvo el coraje de denunciar los abusos de poder y la violencia criminal e institucional.

## 2. LA VIDA DE UNA “LUCHADORA”

Blanca Isabel Martínez Bustos nació el 25 de octubre de 1963 – un día de tormentas de arena<sup>6</sup> – en la ciudad de Torreón, Coahuila, un vasto estado desértico del noreste de México que ha sido uno de los epicentros de las grandes convulsiones políticas y sociales del país, desde la Revolución Mexicana hasta la actual guerra contra el narcotráfico. A los cinco años, su familia se mudó al estado de Guanajuato, en el centro de México, donde creció y dedicó años de su vida a comprender y experimentar la vida comunitaria en el Bajío mexicano<sup>7</sup>, trabajando en modelos de educación popular<sup>8</sup>. Su principal maestra fue su madre, quien, desde pequeña, le inculcó el sentido de comunidad y solidaridad con su ejemplo. Sus abuelos maternos también desempeñaron un papel importante: su abuela le enseñó a leer, mientras que su abuelo, pobre pero con educación, le sugirió que se centrara en los editoriales de periódicos porque podían brindarle una visión amplia de los problemas actuales.

He conocido a muchas personas en el camino que me han ayudado a reflexionar. Vengo de una educación popular porque no pude continuar mis estudios y mis padres no podían pagarlos. Empecé a estudiar mucho y aprendí muchas cosas... una de ellas fue que la educación popular es construir conocimiento de una manera diferente... desde otra perspectiva... interpretando el mundo... repensando el mundo... esto es educación popular... es conceptualizar... es dar nuevos nombres... es aprender a leer los contextos en los que vives. Vengo de este contexto... vengo de esto... organizando... organizando... organizando<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Entrevista a Blanca Isabel Martínez Bustos, 14 de septiembre de 2018.

<sup>7</sup> El Bajío es una región que abarca las llanuras agrícolas al sur de la Sierra de Guanajuato, en el centro de México.

<sup>8</sup> Ana Lorena Delgadillo, *La huella de Blanca Martínez en la defensa de los derechos humanos*, in “A dónde van los desaparecidos”, 18 de noviembre 2025. Disponible en este enlace.

<sup>9</sup> Entrevista a Blanca Isabel Martínez Bustos, 20 de noviembre de 2018.

Blanca creció y se formó en las Comunidades Eclesiales de Base (CEB), pequeños grupos comunitarios fundados por impulsos del Concilio Vaticano II, especialmente en África y Latinoamérica, que promueven el redescubrimiento de la Palabra de Dios y la solidaridad con los oprimidos. Con este bagaje, Blanca, desde su adolescencia, comenzó a apoyar diversas causas sociales, principalmente en los sectores campesino y obrero. Desarrolló su activismo en el *Frente Auténtico del Trabajo* y apoyó la fundación del *Centro Popular de Capacitación Técnica*, donde impartió cursos de herrería y zapatería, a la vez que capacitaba políticamente a los trabajadores para afrontar la represión de la época. Su estrecha formación en comunidades eclesiales de base y su apoyo a las luchas sociales la acercaron al pensamiento marxista, crucial para comprender las causas estructurales de la injusticia y la desigualdad, brindándole un marco útil para interpretar toda la historia contemporánea<sup>10</sup>. En sus modelos de acompañamiento, siempre enfatizó la importancia de construir un sujeto político-social: personas que, partiendo de situaciones de pobreza económica, desigualdad, discriminación o injusticia, fueran actores y protagonistas en la lucha por sus derechos individuales y colectivos.

En 1994 se produjo el punto de inflexión decisivo en su vida: fue invitada por Miguel Álvarez, consultor de la *Comisión Nacional de Intermediación* (CONAI), para participar en el proceso de diálogo entre el gobierno mexicano y el movimiento zapatista en Chiapas<sup>11</sup>. Tras el estancamiento del diálogo entre ambas partes, fue invitada a trabajar en el *Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas* (Frayba)<sup>12</sup>, acercándose cada vez más a los obispos Samuel Ruiz y Raúl Vera, firmes defensores de los derechos de los más vulnerables y cercanos a las reivindicaciones indígenas en Chiapas. El primero la invitó a asumir la dirección del Centro Frayba durante un período muy crítico a finales de la década de 1990. Tuvo que lidiar con situaciones complejas, como la gestión de conflictos que involucraban a paramili-

<sup>10</sup> Entrevista a Blanca Isabel Martínez Bustos, 20 de noviembre de 2018.

<sup>11</sup> El movimiento zapatista (conocido como EZLN, Ejército Zapatista de Liberación Nacional) obtuvo reconocimiento internacional el 1 de enero de 1994, cuando lanzó una insurrección armada contra el gobierno mexicano, coincidiendo con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El movimiento siempre ha defendido los principios de autonomía, justicia social y gestión colectiva de los recursos mediante la creación de un proyecto político basado en el autogobierno de las comunidades indígenas y en contra de las dinámicas del capitalismo neoliberal.

<sup>12</sup> El Frayba fue fundado en el contexto del conflicto armado iniciado con el levantamiento del Ejército Zapatista en 1994. La organización documenta y denuncia violaciones de derechos humanos y busca construir una cultura de respeto a los derechos humanos y de paz con justicia y dignidad en la región.

tares, militares y otras fuerzas estatales que perpetraban graves violaciones contra la población indígena. El segundo le pidió, varios años después (en 2009), que se uniera a él en Saltillo (Coahuila) para dirigir el Centro *Fray Juan de Larios*. Como me confesó en una entrevista, Blanca pensaba que podría “relajarse” en su estado natal en el norte, lejos de los conflictos en Chiapas. Le esperaba un contexto nada pacífico: la región noreste de México (Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila) comenzaba a experimentar la captura del Estado por parte del crimen organizado, la brutal violencia de la guerra contra el narcotráfico y una ola de desapariciones de personas. Estos fenómenos aún requerían ser enmarcados y analizados desde una nueva perspectiva.

### 3. LOS ORÍGENES DE LA LUCHA POR LOS “NUEVOS” *DESAPARECIDOS MEXICANOS*

La historia personal de Blanca Martínez está profundamente entrelazada con la historia de las movilizaciones contra las desapariciones forzadas, cuyo número literalmente se ha disparado en el contexto de la guerra mexicana contra el narcotráfico inaugurada por el presidente Felipe Calderón en 2006. Cuando la activista fue llamada por el obispo de Saltillo, Don Raúl Vera, para dirigir el Centro de Derechos Humanos *Fray Juan de Larios* en la primavera de 2009, las desapariciones comenzaron a convertirse en una práctica común, aunque poco conocida, en esa región. Fue la época en la que Los Zetas, un grupo criminal/paramilitar primero aliado y luego rival del histórico Cártel del Golfo, conquistaron franjas enteras de territorio mediante la corrupción/cooptación generalizada de las fuerzas de seguridad pública y de los políticos locales<sup>13</sup>. Fue el período en el que las personas en tránsito por los estados del noreste de México, especialmente los hombres jóvenes en edad laboral, fueron secuestrados por patrullas policiales y entregados al crimen organizado; muchos de ellos eran migrantes centroamericanos, pero también mexicanos de otros estados de la República<sup>14</sup>. En este contexto, Blanca decidió estudiar, analizar, leer e investigar y,

<sup>13</sup> Sobre el contexto criminal en Coahuila me permito sugerir a Thomas Aureliani, *Vivi lì rivo-gliamo!* cit. (en particular, el párrafo 3.2, “Un contexto local: Coahuila y la violencia”). En español, recomiendo a Luis Daniel Vázquez Valencia, *Captura del Estado macrocriminalidad y derechos humanos*, (1ª ed.), FLACSO, México. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1ddespq> y Thomas Aureliani, *Las desapariciones de personas en México: un estudio del fenómeno desde una perspectiva regional. El caso de Coahuila*, en “Rivista di studi e ricerche sulla criminalità organizzata”, v. 6, n. 1. Doi: <https://doi.org/10.13130/cross-13616>

<sup>14</sup> Sobre el perfil de las desapariciones de personas en Coahuila, véase Thomas Aureliani, *La de-*

al mismo tiempo, intentó reestructurar el Centro *Fray Juan de Larios* para enfrentar la ola de desapariciones forzadas: un número cada vez mayor de familiares se acercó al Centro pidiendo apoyo. Blanca, con la ayuda de los consultores del Centro y del Padre Raúl Vera, apoyó la necesidad de los familiares de organizarse para denunciar públicamente las “nuevas” desapariciones. Su capacidad organizativa y de lectura del contexto fueron cruciales para estructurar la movilización de los primeros familiares del grupo, ninguno de los cuales estaba acostumbrado al activismo social y político. Blanca fue un recurso crucial para activar un proceso considerado fundamental para los movimientos sociales: el *framing process*, es decir, el proceso de atribución de significado que permite a los individuos o grupos interpretar ciertos fenómenos como causa de injusticia y actuar en consecuencia<sup>15</sup>. Este proceso también ha sido considerado por los académicos como un elemento importante que facilita los procesos de construcción de la identidad de grupos e individuos: a través de los procesos de alineación del *frame*, organizaciones e individuos convergen hacia un esquema interpretativo único y una visión común de la realidad social circundante, lo que ayuda a fortalecer la solidaridad interna y los vínculos entre los miembros<sup>16</sup>. Este proceso de alineación ayuda a definir colectivamente las cuestiones cruciales para la movilización, como la definición acordada del problema y la identificación de los responsables contra quienes lanzar protestas y hacer reclamos – *diagnostic framing* –, las estrategias a adoptar y las posibles soluciones al problema identificado – *prognostic framing* – así como la producción de motivaciones e incentivos que deberían empujar a los actores dentro y fuera del movimiento a la acción colectiva – *motivational framing*<sup>17</sup>. Los familiares de FUUNDEC-FUNDEM, gracias a la perspectiva de la propia Blanca, comenzaron a considerar las desapariciones en Coahuila como un fenómeno originado por factores estructurales, responsabilidad de las instituciones estatales, en particular de los gobiernos estatal y federal. El diagnóstico se desarrolló desde las primeras reuniones mediante el intercambio de experiencias de los fami-

---

*saparición de personas en México: un estudio del fenómeno. desde una perspectiva regionales. El caso de Coahuila*, cit.

<sup>15</sup> Sobre el *framing process* de los movimientos sociales, véanse las obras clásicas de William A. Gamson, Bruce Fireman, Steven Rytina, *Encounters with unjust authority*, Dorsey, Homewood, IL, 1982; David A. Snow, E. Burke Rochford, Steven K. Worden, Robert Benford, *Frame alignment processes, micromobilization, and movement participation*, en “American Sociological Review”, v. 51, n. 4, 1986, pp. 464-481.

<sup>16</sup> Robert D. Benford, David A. Snow, *Framing processes and social movements: an overview and assessment*, en “Annual Review of Sociology”, v. 26, 2000, pp. 611-639.

<sup>17</sup> David A. Snow, Robert D. Benford, *Ideology, frame resonance, and participant mobilization*, en “International Social Movement Research”, v. 1, n. 1, 1988, pp. 197-217.

liares y el análisis contextual realizado por Blanca y el Centro *Fray Juan de Larios*. Los familiares comenzaron a compartir sus experiencias y a descubrir las conexiones, los lugares de los hechos y los perpetradores: estos datos a menudo coincidían en diferentes casos de desaparición. En esencia, se dieron cuenta de que el problema era común y que se desarrollaba de forma masiva y sistemática en Coahuila. Pero no solo eso. En la mayoría de los casos, las autoridades estatales y las fuerzas de seguridad estuvieron directamente involucradas en las desapariciones o mostraron absoluta negligencia en las investigaciones. Durante las primeras reuniones dentro del colectivo, las familias comprendieron que sus experiencias individuales y privadas no eran fruto de la casualidad ni de la mala suerte, sino que estaban estrechamente vinculadas al contexto de inseguridad, corrupción e impunidad que caracterizaba a Coahuila en aquellos años. En este sentido, el Centro *Fray Juan de Larios*, y Blanca en particular, fueron fundamentales para proporcionar a las familias las herramientas necesarias para construir una interpretación colectiva de lo que estaba sucediendo, proporcionándoles los recursos culturales para entender su situación como injusta.

Un actor social de acompañamiento parte de una visión del mundo... Lo que hicimos fue brindar claves analíticas... para comprender cuáles eran las causas estructurales del problema... [...]. Fue un trabajo analítico... para reflexionar con ellos sobre las responsabilidades del Estado<sup>18</sup>.

Gracias al apoyo y la visión de Blanca, las familias desarrollaron una “estrategia de contra-lenguaje”<sup>19</sup>: “*levantón*” y “secuestro” fueron reemplazados por un término con implicaciones mucho más políticas y legales como “desaparición forzada”<sup>20</sup>. Esto fue el resultado de un aprendizaje diario entre los familiares: aprendieron a definir la tragedia de las desapariciones y la profunda implicación del Estado. El proceso de diagnóstico de lo que ocurría en Coahuila, y en el norte del país en general, requirió un esfuerzo considerable, ya que se construyó frente a un complejo conjunto de resistencias provenientes de diversos actores institucionales y sociales. Los pocos colectivos de familiares formados durante la guerra contra el narcotráfi-

<sup>18</sup> Entrevista a Blanca Isabel Martínez Bustos, 18 de diciembre de 2018.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> En referencia a las desapariciones, los medios de comunicación se hicieron eco de la retórica gubernamental utilizando términos como “*levantón*” que en el argot significa “levantar y llevarse” y generalmente se asocia con prácticas delictivas como el secuestro o la privación de libertad. En este sentido, el uso del término “*levantar*” por parte de los medios de comunicación y funcionarios gubernamentales, en lugar de “*desaparecer*”, tiende a situar a las víctimas fuera de la protección de la ley, atribuyendo las desapariciones a la casualidad o vinculándolas exclusivamente al mundo criminal.



co y ya presentes en la época de FUUNDEC-FUNDEM, así como el sector de la sociedad civil comprometido con los derechos humanos, no lograron un diagnóstico tan claro del fenómeno. Además, algunas asociaciones que lucharon contra las desapariciones forzadas durante la “Guerra Sucia”<sup>21</sup> de las décadas de 1960 y 1980 se mostraron inicialmente reticentes a reconocer las desapariciones forzadas que asolaban el norte de México. El esfuerzo del colectivo, de Blanca y de los consultores del Centro *Fray Juan de Larios* consistía en demostrar que las personas en Coahuila y en todo el noreste del país estaban desapareciendo en un nuevo contexto, en el que los perpetradores ya no eran únicamente las fuerzas de seguridad del Estado y los grupos paramilitares a esos vinculados (como durante la Guerra Sucia), sino grupos del crimen organizado que actuaban con la colaboración o aquiescencia de las autoridades públicas. Estas, por lo tanto, por acción u omisión, seguían implicadas y eran responsables. Mientras tanto, las víctimas ya no eran solo militantes políticos, sino también gente común: jóvenes reclutados por el crimen, profesionales al servicio de los grupos criminales o mujeres secuestradas y obligadas a prostituirse. A las motivaciones político-sociales se sumaron las económico-criminales.

Estamos ante un actor perpetrador diferente [...] aquí es al revés: la policía trabaja para el crimen, detiene a personas y las entrega al crimen organizado. El formato, los parámetros y los métodos son diferentes [...] Por eso tuvimos acaloradas discusiones con compañeros de ONG, movimientos sociales y políticos, por no mencionar a quienes reivindicaciones de desapariciones forzadas en las décadas de 1960 y 1970: casi los ofendimos al decir que se trataba de desapariciones forzadas. Nos dijeron que no es posible comparar a una *persona desaparecida* por una causa social militante y transformadora con alguien [...] que quizás sea un criminal<sup>22</sup>.

Como se destaca en la literatura sobre movimientos sociales, la fase de diagnóstico del problema es, sin duda, un proceso difícil y conflictivo, ya que otros actores, internos o externos al grupo social movilizado – por ejemplo, instituciones estatales, partidos políticos o medios de comunicación – intentan ejercer control sobre

<sup>21</sup> Este es un período histórico caracterizado por la represión gubernamental sistemática y violenta contra movimientos estudiantiles, activistas sociales y grupos armados de izquierda. Este fenómeno se desarrolló especialmente entre finales de la década de 1960 y la de 1980. Si bien las primeras formas de represión ya existían, los episodios más significativos ocurrieron entre 1968 y principios de la década de 1980, coincidiendo con la Guerra Fría y la adopción de políticas contrainsurgentes en varios países latinoamericanos.

<sup>22</sup> Entrevista a Blanca Isabel Martínez Bustos, 14 de septiembre de 2018.

el asunto, imponiendo su propia interpretación de los acontecimientos<sup>23</sup>. Atribuir responsabilidad públicamente también podría tener consecuencias para la seguridad de los familiares, razón por la cual el Centro *Fray Juan de Larios*, y Blanca en particular, insistieron en este punto durante las primeras reuniones:

“Las familias de las víctimas querían tomar medidas contra los criminales. Les dije que no... eso no es políticamente correcto ni correcto en términos de seguridad. Porque si vamos directamente contra los criminales, vamos de frente... aunque fueran criminales... aunque fueran criminales, el Estado lo hizo posible, no garantizó, no posibilitó la protección, y permitió que civiles, de cualquier tipo, desaparecieran personas y cometieran crímenes atroces... De ahí llegamos a esta reflexión... llegamos a un pacto: ‘No iremos directamente contra el crimen organizado’, y si escuchan su discurso, trata más de derechos, de responsabilidad... esta fue una decisión que tomamos desde el primer día”<sup>24</sup>.

El trabajo de Blanca en el análisis de responsabilidades fue crucial para brindar a los familiares un diagnóstico más estructurado e informado de la situación. El Centro *Fray Juan de Larios* y sus espacios físicos y simbólicos se convirtieron para los familiares en lo que los estudios de movimientos sociales denominan “espacios libres”, es decir, “entornos a pequeña escala, alejados del control directo de los grupos dominantes, en los que se participa voluntariamente, que contribuyen a generar el cambio cultural que precede o acompaña a la movilización política”<sup>25</sup>. En la sede del Centro, el obispado, los familiares pudieron reunirse regularmente y compartir sus experiencias personales, fortalecerse mutuamente, compartir y expresar sus emociones e intercambiar palabras de solidaridad, al abrigo del contexto adverso que representaba Coahuila en ese momento. El obispado también se convirtió en el espacio donde se activaron los primeros procesos embrionarios de socialización política: gracias al asesoramiento y apoyo de los miembros del Centro *Fray Juan de Larios*, los familiares comenzaron a establecer una agenda mínima de actividades, a planificar las primeras acciones colectivas y, sobre todo, a reconocerse como un grupo unitario: el 19 de diciembre de 2009, pocos meses después de la llegada de Blanca a Saltillo, nació FUUNDEC-FUNDEM<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> Donatella della Porta, Mario Diani, *Social Movements* (2ª ed.), Blackwell, Oxford, 2006.

<sup>24</sup> Entrevista a Blanca Isabel Martínez Bustos, 18 de diciembre de 2018.

<sup>25</sup> Francesca Polletta, Kelsy Kretschmer, “Free spaces”, en *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements*, David A. Snow, Donatella della Porta, Bert Klandermans, Dough McAdam (eds.), 2013.

<sup>26</sup> El colectivo inicialmente existía simplemente como FUUNDEC. En 2011, tras la decisión de

#### 4. EL LEGADO DE BLANCA MARTÍNEZ

Blanca creía profundamente que quienes acompañan y apoyan procesos sociales como la movilización de víctimas debían dar un paso atrás para darles mayor visibilidad y responsabilidad. Lo hizo con el Centro *Fray Juan de Larios* que dirigía en Saltillo: ella y todo el Centro se posicionaron detrás de FUUNDEC-FUNDEM. Esto fue crucial para dotar al grupo de subjetividad e iniciar el proceso de empoderamiento de los familiares. Fueron estos últimos quienes se convirtieron en protagonistas de la lucha por la verdad y la justicia a través de un aprendizaje casi diario: comenzaron a comprender sus derechos y a hacerlos valer, aprendieron a enfrentarse a las autoridades estatales, a hablar en público ante grandes audiencias, a redactar un comunicado de prensa. O, incluso, a supervisar la exhumación de cuerpos durante la búsqueda de sus seres queridos desaparecidos. Los familiares aún enfatizan con lucidez que “antes no sabían nada de todo esto” y que lo que saben ahora es gracias a su tiempo en el colectivo y a los asesores del Centro *Fray Juan de Larios*. Estos últimos les ayudaron a “transformar el dolor en trabajo”. En este contexto, Blanca se mantuvo al margen y tras bambalinas, especialmente a nivel público, a pesar de seguir apoyando incesantemente la movilización y brindar apoyo emocional y organizativo, así como herramientas de análisis a los familiares. Sobre todo, nunca dejó de expresar sus ideas y criticar con vehemencia a las autoridades estatales por su negligencia al abordar el problema de las desapariciones forzadas. Sin embargo, a pesar de su disposición a hacerse a un lado, es necesario enfatizar con fuerza la importancia de su presencia y la del Centro *Fray Juan de Larios* para los familiares y para todo el movimiento. Blanca trajo consigo desde Chiapas una vasta experiencia y relaciones en el ámbito de la protección de los derechos humanos en zonas de conflicto, que se puso inmediatamente a disposición de los familiares y se adaptó al nuevo contexto. Para el grupo, esto significó el acceso a recursos socioorganizativos, culturales, humanos y materiales esenciales para lanzar la movilización y sostenerla en el tiempo y el espacio<sup>27</sup>. En cuanto a lo primero, Blanca puso a disposición sus redes y relaciones construidas durante años de activismo, por ejemplo, con organizaciones civiles mexicanas y extranjeras y organizaciones interna-

---

expandir sus actividades a todo México, se le añadió el acrónimo FUNDEM.

<sup>27</sup> Sobre la importancia de que los movimientos sociales cuenten con una amplia infraestructura de recursos, véase Bob Edwards, John D. McCarthy, *Resources and social movement mobilization*, en *The Blackwell companion to social movements*, David A. Snow, Sarah A. Soule, Hanspeter Kriesi (eds.), Blackwell, Oxford, 2004, pp. 116-152.

cionales de derechos humanos. En cuanto a los recursos culturales, pudo transferir sus conocimientos especializados, por ejemplo, en la organización de protestas y conferencias de prensa, o en la documentación de casos de violaciones de derechos humanos y la elaboración de informes sobre el tema. También proporcionó herramientas conceptuales que ayudaron a los familiares a interpretar su entorno: como se mencionó anteriormente, el Centro *Fray Juan de Larios* y su directora fueron cruciales en el proceso de diagnóstico del problema de las desapariciones. Posteriormente, proporcionaron a los familiares recursos humanos (como su propio trabajo y experiencia) y materiales (recursos financieros para cubrir los gastos de la movilización, la disponibilidad de oficinas o materiales para reuniones o manifestaciones). Gracias a estos recursos, FUUNDEC-FUNDEM se ha consolidado a lo largo de los años como uno de los colectivos más influyentes del panorama mexicano y es reconocido como una de las primeras entidades sociales en expandir sus actividades del ámbito local al nacional. En este sentido, el colectivo puede considerarse un *early riser*<sup>28</sup> sobre el tema de las desapariciones, porque el efecto demostrativo de su acción colectiva desencadenó diversos procesos de difusión, extensión, imitación y reacción entre otros grupos de familiares de personas desaparecidas, especialmente en el norte del país. De hecho, puede decirse que el grupo impulsó el movimiento nacional de familiares de víctimas de desaparición forzada, que posteriormente se unió bajo el nombre de *Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México*. Gracias en parte a las enseñanzas y al apoyo de Blanca y del Centro *Fray Juan de Larios*, el colectivo logró importantes resultados, como introducir el tema de las desapariciones en la agenda política local y nacional; institucionalizar el diálogo con las autoridades locales y nacionales; establecer mesas de seguimiento de casos, una forma de interacción entre las autoridades investigadoras y los familiares fuertemente apoyada por estas últimas; promover numerosas reformas, políticas públicas y leyes (en particular la Ley General sobre Desapariciones); y, finalmente, aumentar la conciencia entre la sociedad civil y las instituciones.

Si hoy cientos de miles de familiares tienen herramientas para exigir verdad y justicia por sus seres queridos desaparecidos en México, es también gracias al trabajo incansable de Blanca Martínez.

*Adiós Blanquita*

<sup>28</sup> Sidney Tarrow, *Power in movement: social movements, collective action and politics*, Cambridge University Press, New York, 1994.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aureliani Thomas, *Vivi li rivogliamo! La mobilitazione dei familiari dei desaparecidos in Messico*, Meltemi, Milano, 2022.
- Aureliani Thomas, *Las desapariciones de personas en México: un estudio del fenómeno desde una perspectiva regional. El caso de Coahuila*, en “Rivista di studi e ricerche sulla criminalità organizzata”, v. 6, n. 1. Doi: <https://doi.org/10.13130/cross-13616>
- Benford Robert D., Snow David A., *Framing processes and social movements: an overview and assessment*, en “Annual Review of Sociology”, v. 26, pp. 611-639, 2000.
- Cardano Mario, *La ricerca qualitativa*, il Mulino, Bologna, 2011.
- della Porta Donatella, Diani Mario, *Social Movements* (2. ed.), Blackwell, Oxford, 2006.
- Edwards Bob, McCarthy, John D., *Resources and social movement mobilization*, en *The Blackwell companion to social movements*, David A. Snow, Sarah A. Soule, Hanspeter Kriesi (eds.), Blackwell, Oxford, 2004, pp. 116-152.
- Gamson William A., Fireman Bruce, Rytina Steven, *Encounters with unjust authority*, Dorsey, Homewood, IL, 1982.
- Massari Monica, *Il corpo degli altri: migrazioni, memorie, identità*, Orthotes, Napoli, 2017.
- Muñoz Camelia, *Muerte de la defensora de DDHH Blanca Martínez fue por negligencia médica, denuncia su familia*, en “Proceso”, 12 novembre 2025.
- Polletta Francesca, Kretschmer Kelsy, “Free spaces”, en *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements*, David A. Snow, Donatella della Porta, Bert Klandermans, Dough McAdam (eds.), 2013.
- Snow David A., Benford Robert D., *Ideology, frame resonance, and participant mobilization*, en “International Social Movement Research”, v. 1, n. 1, 1988, pp. 197-217.
- Snow David A., Rochford E. Burke, Worden Steven K., Benford Robert, *Frame alignment processes, micromobilization, and movement participation*, en “American Sociological Review”, v. 51, n. 4, pp. 464-481, 1986.

Tarrow Sidney, *Power in movement: social movements, collective action and politics*, Cambridge University Press, New York, 1994.

Vázquez Valencia Luis Daniel, *Captura del Estado macrocriminalidad, y derechos humanos*, (1° ed.). FLACSO, México. Doi: <https://doi.org/10.2307/j.ctv1ddcspg>

## Storia e memoria

# IL GANGSTER E IL GIORNALISTA. A PROPOSITO DELLA CORRISPONDENZA TRA JOE VALACHI E PETER MAAS

Ciro Dovizio e Mariele Merlati\*

 ORCID: CD 0000-0002-5730-0747 MM 0000-0001-7002-2027

Università degli Studi di Milano (00wjc7c48)

*The gangster and the journalist. About the correspondence between Joe Valachi and Peter Maas*

### Abstract

Il contributo analizza gli estratti di due lettere che il soldato di Cosa nostra Joe Valachi inviò al giornalista Peter Maas, ricordando il valore della sua testimonianza e la vicenda del suo memoriale, la cui pubblicazione venne impedita dal Dipartimento di giustizia americano in seguito alle proteste di alcuni leader della comunità italo-americana.

**Parole chiave:** Peter Maas; Joe Valachi; Cosa Nostra; United States; corrispondenza.

The article analyzes two excerpts from letters that Cosa Nostra soldier Joe Valachi sent to journalist Peter Maas, recalling the value of his testimony and the story of his memoir, whose publication was blocked by the US Department of Justice following protests by some leaders of the Italian-American community.

**Keywords:** Peter Maas; Joe Valachi; Cosa Nostra; United States; correspondence.

---

\* Università degli Studi di Milano



Il 27 settembre 1963, davanti alla Commissione d'inchiesta del Senato americano sul crimine organizzato (1963-65), presieduta dal democratico John McClellan, Joseph (Joe "Cago") Valachi rivelò l'esistenza oltreoceano di una società segreta denominata Cosa nostra, formata da italiani d'origine o immigrati, dedita ad affari legali e illegali, in cui si entrava per giuramento, articolata in famiglie (di cui cinque newyorkesi più altre in regioni diverse) e coordinata da una "Commissione". Era la prima volta che nel dibattito pubblico l'organizzazione criminale italo-americana nota come mafia veniva indicata col suo nome proprio.

La sezione Storia e memoria di questo fascicolo offre una riflessione critica a partire dalla pubblicazione di estratti della corrispondenza inedita tra Joe Valachi e Peter Maas, giornalista statunitense che ne raccontò la storia nel volume "The Valachi Papers", edito negli Stati Uniti nel 1968 e ripubblicato in Italia due anni dopo con il titolo "La mela marcia. Il dossier Valachi: Per la prima volta nella storia della mafia americana un killer ha parlato".

Le lettere dal carcere di Valachi, oggi conservate nei Joe Valachi Personal Papers presso gli archivi della Biblioteca Presidenziale di John Fitzgerald Kennedy a Boston, rappresentano una fonte inedita preziosa per una riflessione storica non solo sulla biografia di Valachi, ma anche sul tortuoso processo che ha portato alla pubblicazione del volume di Maas e che ha visto in vario modo coinvolti il Dipartimento di Giustizia, la Casa Bianca e influenti soggetti della comunità italo-americana negli Stati Uniti.

## 1. JOE VALACHI. LA BIOGRAFIA

Nato ad Harlem nel 1904 da una famiglia di immigrati napoletani, Valachi aveva cominciato come ladro in alcune gang di New York: quella "dei ratti" e l'Irish mob (di matrice irlandese ma multietnica). Nel corso della seconda reclusione nella prigione di Sing Sing, entrò in contatto col gangster campano Alessandro Vollaro, da cui apprese dell'esistenza di una società segreta che in seguito avrebbe riconosciuto come Cosa Nostra. Fuori da Sing Sing, tramite la sua vecchia conoscenza Nick Petrilli "Lo Squarcio", si affiliò al gruppo dei "castellammarese" capitanato da Salvatore Maranzano, in vista del conflitto con quello di Joe "The Boss" Masseria, il top-gangster dell'epoca. La guerra "castellammarese" del 1930-31 lasciò sulle strade una sessantina di cadaveri. Conseguita la vittoria, grazie al cambio di fronte dei luogotenenti di Masseria Lucky Luciano, Vito Genovese e Frank Costello, Maranzano riorganizzò il network mafioso newyorkese in cinque famiglie e



si autoproclamò “capo dei capi”. Non ci volle molto perché entrasse in contrasto con Luciano e i suoi, i quali, però, lo anticiparono: il 10 settembre 1931 Maranzano venne ucciso nel suo ufficio in Park Avenue da un commando di ebrei travestiti da poliziotti. Stessa sorte toccò a una quarantina di uomini di Cosa nostra suoi alleati. Luciano aveva compiuto la scalata al potere. Quanto a Valachi, egli entrò nella famiglia di Genovese e Luciano, finendo sotto il comando di Anthony Strollo alias “Tony Bender”.

In quella fase, Valachi venne introdotto negli affari delle slot machine e delle scommesse. Naturalmente, continuava ad essere anche uno spietato killer. Nel 1932 sposò Mildred Reina, figlia del defunto boss Gaetano Reina, ed ebbe come testimone di nozze proprio Genovese. Intanto, Cosa nostra gestiva i suoi business: racket, gioco d'azzardo, scommesse, sindacati dei lavoratori, società di costruzioni. Diversamente dal passato, però, all'inizio degli anni Trenta le autorità optarono per la repressione. Nel 1936 Luciano venne incriminato e condannato per sfruttamento della prostituzione a una pena grave. Accusato di omicidio, Genovese decise nel 1937 di riparare in Italia, dove si legò agli apparati di sicurezza e a elementi di vertice del regime (Galeazzo Ciano, ministro degli Esteri e genero del duce), dedicandosi al narcotraffico – attività che cominciava allora a imporsi tra i membri di Cosa Nostra – e ad altri affari tra cui, scoppiata la guerra, la borsa nera.

Nel frattempo, Valachi divenne socio di un ristorante e acquistò un cavallo da corsa per le gare all'ippodromo. Tra le sue attività si aggiunse l'usura, che nei casi di insolvenza gli consentiva di subentrare come socio in imprese legali. Durante la guerra si impegnò nel mercato nero dei bollini della benzina, conseguendo ingenti profitti. Al termine del conflitto, Genovese tornò negli Stati Uniti con l'intento di riacquistare il terreno perso mentre era in Italia. Nel suo progetto di conquista della leadership della famiglia e di egemonia sulla malavita italo-americana rientravano il tentato omicidio di Frank Costello (divenuto capo dopo l'uscita di scena di Luciano e Genovese negli anni Trenta) e l'uccisione di Albert Anastasia. La sua consacrazione come capo famiglia sarebbe dovuta avvenire al summit di Apalachin, che però venne interrotto dalla polizia.

Costretto dalle spese dei processi a vendere i propri beni, Valachi si dedicò a un'impresa di jukebox e al traffico di eroina, attività formalmente proibita dai vertici di Cosa nostra ma ampiamente praticata (o partecipata) da capi e gregari. Nel 1959 sia Valachi che Genovese finirono agli arresti per traffico di stupefacenti. Si ritrovarono insieme nel carcere federale di Atlanta, in Georgia, e qui Valachi apprese che il boss, col quale i rapporti erano sempre stati altalenanti, voleva eliminarlo.

Pendevano su di lui accuse gravi: quella di avere trafficato di nascosto in eroina (cioè, senza dividere i profitti col capo) e quella di collaborare con il Narcotic Bureau. “Sai – sembra avergli detto allora Genovese- teniamo un barile di mele e in questo barile c’è una mela marcia. Questa mela deve essere tolta di mezzo, perché se non viene tolta di mezzo finisce che infetta tutte le altre mele”.

Evitati alcuni tentativi di omicidio, il 22 giugno 1962 Valachi uccise un compagno di detenzione scambiandolo per un killer. Venne quindi portato in isolamento. Rischiano la condanna a morte per l’omicidio in carcere e bollato come traditore dalla sua famiglia, non gli restò che vuotare il sacco, prima al Narcotic Bureau e poi all’FBI. In seguito, fu trasferito nel carcere di Worcester e nella prigione di massima sicurezza di Fort Monmouth, nel New Jersey. Nel 1962 l’agente speciale dell’FBI James P. Flynn ne raccolse la testimonianza sulla mafia newyorkese e i suoi misfatti, poi confermata davanti alla Commissione McClellan.

## 2. JOE VALACHI. IL MEMORIALE

Fu proprio la testimonianza di fronte alla Commissione Senatoriale a restituire a Valachi la massima notorietà, anche in ragione della decisione di trasmettere parte delle audizioni in televisione. E fu in questa fase che Joe Valachi venne trasferito nella prigione del Distretto di Columbia, dove lavorò per 13 mesi alla scrittura del suo “memoriale”. A chiedergli di mettere per iscritto la sua storia fu, nel giugno del 1964, il Dipartimento di giustizia guidato da Bobby Kennedy, nella convinzione dell’utilità senza precedenti che avrebbero potuto rappresentare per le indagini successive le memorie di colui che, tanto negli interrogatori dell’FBI quanto nelle audizioni davanti alla Commissione McClellan, si era rivelato un testimone di eccezione degli ultimi trent’anni di attività di Cosa nostra.

“Un compito immane”, così Peter Maas definisce la produzione del dattiloscritto per Joe Valachi, in ragione innanzitutto del suo scarsissimo livello di istruzione. Una condizione, questa, che tuttavia non impedì affatto al più noto collaboratore di giustizia italo-americano di mettere mano ai suoi ricordi e a raccontare quasi giorno per giorno, sia pur con una forma a tratti assai stentata, protagonisti e accadimenti della mafia italo-americana. Quello che ne è scaturito è stato un dattiloscritto, dal titolo *The Real Thing: The Expose and Inside Doings of Cosa Nostra*, di 1180 pagine, oggi conservato presso l’archivio della Biblioteca Presidenziale di John Fitzgerald Kennedy a Boston, dove, nel quadro dell’ingente mole di documentazione dell’amministrazione, è possibile consultare anche tutte le carte prodotte da Robert Francis

(Bobby) Kennedy nella sua opera di contrasto alla criminalità organizzata, tanto nella veste di consulente giuridico della Commissione antiracket presieduta da McClellan, quanto successivamente in quella di Attorney general.

Nominato da JFK alla guida del Dipartimento di giustizia nel gennaio del 1961, Bobby Kennedy vi rimase fino al settembre del 1964, quando, dopo 9 mesi dall'attentato che a Dallas gli aveva portato via, oltre che l'amato fratello, anche quello che era stato fino ad allora il suo imprescindibile riferimento nell'impegno politico, prese intenzionalmente le distanze da ogni incarico esecutivo nell'ambito dell'amministrazione Johnson.

A sostituirlo alla testa del dipartimento di Giustizia venne chiamato Nicholas Katzenbach, fino ad allora Deputy Attorney General. Spettò a lui, alla fine del 1965, il compito di autorizzare la pubblicazione del memoriale nel frattempo redatto in carcere da Valachi, di fatto derogando a quella norma che, negli Stati Uniti, proibiva ai detenuti di pubblicare qualsivoglia resoconto dei reati commessi. Il fatto che fosse stato il Dipartimento di giustizia a sollecitare la stesura del memoriale, in ragione dei benefici che indagini successive avrebbero potuto trarne, fu la motivazione principale invocata dall'Attorney General nella sua autorizzazione, unitamente alla constatazione di come la fama di Valachi fosse, ormai, ben più legata al suo recente ruolo di collaboratore di giustizia che non ai crimini che aveva in precedenza commesso.

Come curatore della pubblicazione venne scelto Peter Maas, noto giornalista statunitense, già vicino all'amministrazione di JFK che, nel maggio 1963, aveva parlato per primo sulla stampa statunitense, dalle pagine del *Saturday Evening Post*, della vicenda di Valachi.

È lo stesso Maas a raccontare di essere stato informato dell'assegnazione dell'incarico il 22 dicembre del 1965 in un colloquio con Jack Rosenthal, Direttore del Public Information del Dipartimento di Giustizia, e di aver incontrato all'inizio del gennaio successivo William Hundley, capo della Organized Crime Racketeering Section (OCRS). Nata nel 1954 a seguito delle inchieste della Commissione senatoriale presieduta dal democratico Estes Kefauver, questa sezione del Dipartimento di Giustizia dedicata al contrasto al racket e alla criminalità organizzata era rimasta, da allora, sostanzialmente inattiva, fino a quando Bobby Kennedy non era riuscito a trasformarla nel fiore all'occhiello del Dipartimento, rinnovandone i componenti e riformandone profondamente obiettivi e modalità operative.

Fu proprio William Hundley a sottoporre a Maas la proposta di contratto per la curatela del memoriale Valachi, comprensiva della clausola – racconta il giornalista

statunitense – che assegnava al Dipartimento di giustizia il “diritto di richiedere l’eliminazione di tutto quel materiale che il ministero [avesse giudicato] dannoso ai fini della tutela della legge”. Ed è sempre Maas a specificare come, oralmente, fosse stato informato del fatto che la clausola aveva in particolare a riferimento le accuse di corruzione e dubbia condotta formulate nelle sue pagine da Valachi nei confronti di alcuni membri del Bureau of Prisons del Dipartimento di giustizia e del Bureau of Narcotics del Dipartimento del Tesoro.

Passarono solo pochi giorni dalla firma del contratto e la pubblicazione delle memorie di Valachi divenne oggetto di un aspro dibattito pubblico che vide coinvolti, in primo luogo, influenti gruppi italo-americani. Ad accendere la miccia fu un durissimo editoriale pubblicato il 9 di gennaio del 1966 dal giornale “Il Progresso italoamericano”, nel quale si denunciava il grave danno di immagine e reputazionale che la divulgazione degli scritti di Valachi avrebbe potuto provocare per l’intera comunità di cittadini americani di origine italiana. Da lì prese avvio una intensissima campagna mediatica volta ad impedire la pubblicazione del memoriale che vide come protagonisti, oltre all’Ordine dei figli di Italia in America – la più importante e antica organizzazione italoamericana negli Stati Uniti – il Giudice della Corte suprema Michael A. Musumanno e influenti membri del Congresso e del Senato. A poco valsero sia una lettera redatta congiuntamente da Maas e Rosenthal in cui, oltre che enfatizzare i possibili benefici del libro, si sottolineava come dalla pubblicazione di quel resoconto puntuale del crimine organizzato non potesse in alcun modo derivare la condanna di un intero gruppo etnico, né le proteste di Valachi che, dal carcere, richiamò a gran forza come di “criminali” e non di “italiani” si parlasse nelle sue pagine.

Il primo di febbraio, infatti, una nutrita delegazione di italo americani, tra i quali anche diversi membri del Congresso, incontrò Katzenbach e Hundley e, nel denunciare le gravi conseguenze che la pubblicazione del memoriale avrebbe potuto generare per la comunità italoamericana negli Stati Uniti, minacciò di rivolgersi direttamente alla Casa Bianca affinché il progetto di pubblicazione venisse definitivamente abbandonato.

Fu, questo, esattamente ciò che accadde, e, come anche Bobby Kennedy, interpellato sul punto da Peter Maas nella fase di massimo clamore mediatico, aveva tristemente previsto, Katzenbach bloccò la pubblicazione e venne meno all’accordo firmato con Maas, appellandosi formalmente alla sopra citata clausola che gli attribuiva il diritto di recedere dalla pubblicazione dei contenuti del memoriale laddove avesse ritenuto potessero rivelarsi “dannosi per la tutela della legge”.

“Per la prima volta nella storia degli Stati Uniti d’America – scrive sul punto Gabriele Santoro nel suo accurato resoconto del contributo di Valachi alla lotta al crimine organizzato – il ministro della Giustizia, rivedendo la decisione assunta in precedenza, intraprendeva un’azione legale per la messa al bando di un libro.” Una decisione, questa, che creò non poco imbarazzo presso il Dipartimento, alcuni dei cui membri manifestarono successivamente a Maas il proprio disappunto, a cominciare proprio da William Hundley che, in quello stesso periodo, si dimise da direttore della Organized Crime and Racketeering Section.

Si aprì da lì una lunga battaglia legale che vide opposte alle ragioni di Katzenbach, nel mentre divenuto Sottosegretario di Stato, il veemente appello di Maas e dei suoi legali alla libertà di stampa, garantita dal Primo emendamento della Costituzione. La soluzione raggiunta fu quella del compromesso: Maas non avrebbe potuto pubblicare il manoscritto di Valachi, restituito al Dipartimento di giustizia, ma non gli sarebbe stato impedito di raccontarne in altre forme la storia sulla base di fonti diverse, dalle interviste da lui stesso condotte, agli interrogatori dell’FBI, ad altra documentazione raccolta negli anni.

Fu così che nacque il volume “The Valachi Papers”, edito per la prima volta negli Stati Uniti nel 1968. Un volume destinato a diventare un best seller internazionale, ma che, come ha raccontato il suo autore sulle pagine del “New York Times”, molto faticò, in origine, a trovare un editore disposto a pubblicarlo. Una vicenda, quella della faticosa ricerca di un editore per un volume di inchiesta sulla criminalità organizzata, che rappresenta indubbiamente un dato significativo nel quadro di una più ampia riflessione storica del rapporto tra Stati Uniti e mafia e che suggerisce un possibile *trait d’union* con quanto accaduto quasi un decennio prima, quando del bestseller di Bobby Kennedy “The Enemy Within”, resoconto della sua intensa esperienza di consulente giuridico della Commissione antiracket e accorata denuncia della criminalità e della corruzione dilagante nel mondo sindacale statunitense, fu impossibile realizzare una – pur prevista – trasposizione cinematografica in ragione delle numerose intimidazioni di cui furono vittime tutti i possibili produttori della pellicola.

### 3. JOE VALACHI. LE LETTERE

Si riproducono qui alcuni estratti delle lettere che tra il 1965 e il 1969 Joe Valachi scrisse dal carcere a Peter Maas.

Le lettere di Valachi, scritte con una grafia di difficilissima interpretazione e forti

limiti di natura sintattica e ortografica, consentono tuttavia al lettore di avvicinarsi a numerose sfaccettature della personalità del collaboratore di giustizia italo-americano, a una abbozzata fotografia dei suoi rapporti familiari e personali, nonché ad alcune sue preziose considerazioni sul sistema investigativo e giudiziario con cui aveva scelto di collaborare.

Ritornano nelle lettere a Maas numerosi riferimenti al difficile rapporto con la famiglia, dalla quale era stato rinnegato ai tempi della sua collaborazione, ma soprattutto a quello con Marie Jackson, una donna separata con due figli, divenuta sua assidua corrispondente negli anni della prigionia, che lo accompagnerà, dandogli parziale sollievo, sino alla morte, avvenuta in carcere nel 1971. “Si occuperà di me anche dopo morto perché vogliamo essere sepolti uno accanto all’altro” aveva scritto nel 1966 Valachi a Peter Maas. Fu Marie Jackson, infatti – lo si scoprirà solo dopo qualche tempo – a fare richiesta al carcere del corpo di Valachi per poi darne sepoltura. Risaltano, poi, nelle lettere, svariati riferimenti al sottobosco criminale negli Stati Uniti, al “mob” e, soprattutto all’antica passione di Valachi per le corse dei cavalli. Più di tutto emerge, tuttavia, una profonda solitudine, acuita dall’isolamento e solo parzialmente attutita dal rapporto epistolare con la Jackson e con lo stesso Maas, rispetto al quale affiorano una fiducia incondizionata e una continua attesa di risposte, quasi in una dimensione di ossessiva dipendenza. Non sfuggono, insomma, ad una attenta lettura di questa corrispondenza, le difficoltà psico-emotive di Joe Valachi che, in quella fase e dopo la fallita pubblicazione del memoriale, tentò anche il suicidio nella prigione di Milan nel Michigan, dove era stato nel frattempo trasferito.

Le lettere dalle quali si è scelto qui di pubblicare alcuni estratti risalgono entrambe al febbraio del 1969, quando, in carcere, Valachi ricevette copia del volume “The Valachi Papers” nel frattempo pubblicato da Peter Maas.

La prima lettera rileva, agli occhi dello storico, per le considerazioni che Joe Valachi offre in merito alla sua esperienza di collaboratore e, specificamente, in merito ai suoi rapporti con i protagonisti della giustizia americana dei primi anni ’60. È una sperticata lode del Dipartimento di Giustizia guidato da Bobby Kennedy – e dell’amministrazione nel suo complesso – quella in cui si esercita Valachi, attribuendo nella sostanza la sua decisione di collaborare “all’onestà dei Kennedy” e della loro squadra. Da qui, per Valachi, l’inevitabile sostegno a Bobby Kennedy nelle Presidenziali del 1968. La lettera si chiude, infine, con un interessante riferimento alle devastanti conseguenze che la pubblicazione del volume di Maas avrebbe potuto provocare sul “vecchio”. Un riferimento, questo, al boss mafioso

Vito Genovese, come si è visto figura drammaticamente centrale nella biografia di Valachi e cruciale per la sua scelta di collaborare, deceduto nel carcere di Springfield in Missouri il 14 di quello stesso mese di febbraio.

Nella seconda lettera Valachi entra nel merito dei contenuti del libro e non esita a manifestare il suo disappunto per alcuni aspetti che, centrali nel suo manoscritto, non trovano invece menzione nel volume di Maas. Nello specifico Valachi lamenta l'assenza nelle pagine di quest'ultimo di qualsivoglia riferimento allo svelamento da lui fatto nel memoriale della massiccia presenza di agenti corrotti nell'ambito della Narcotici, e ciò – scrive – nonostante recenti inchieste avessero confermato in toto le sue accuse. (Si può a questo proposito supporre, peraltro, che proprio quei riferimenti di Valachi alla corruzione nelle agenzie governative avessero provocato l'attenzione e quindi la censura del Dipartimento di giustizia a Peter Maas sin dalla prima fase del processo contrattuale). Ancora di grande interesse nella lettera è, per lo storico, il riferimento all'agente speciale dell'FBI James P. Flynn, ovvero, come sopra ricordato, a colui che nel 1963 incontrò quasi quotidianamente Valachi e ne raccolse le testimonianze che avrebbero tracciato da lì in poi il solco della sua collaborazione. Ciò che colpisce, nelle parole di Valachi, è il tono di risentita disillusione nei confronti di Flynn – immeritevole secondo Valachi anche della pur minima menzione nel suo memoriale, poiché di fatto irrilevante se non addirittura in debito nei suoi confronti –, una vibrante presa di distanza dalla persona con cui aveva vissuto, “in simbiosi per 8 mesi”, per citare nuovamente Gabriele Santoro, che non ha esitato a paragonare la relazione tra Flynn e Valachi a quella tra Giovanni Falcone e Tommaso Buscetta.

Feb 16/69

Dear Peter, I received your book and I thank you very much [...] I am a Kennedy man and as you know if it were not from my experience in the underworld knowing who was who, meaning that I knew the honesty of the Kennedys, I would have not done what I done, every man that I met in the Kennedy administration was 100% honest, the whole crew starting from the President down to you, not forgetting Mr. Mac Shane. I am still a Kennedy man if I have to fight the world and I were the only one I still be a Kennedy man. I talk like this because I was about the only man here and there that was a 100 % for Bob Kennedy, when I came to N. Y. C. I was very encouraged, everyone that I met was for Bob. I had Marie working hard for him, you can believe me. Peter, you have lots of courage only I know how much courage you have, I wish you and your family the very best in life, you have a beautiful wife and

I call your family the beautiful people. I don't care what kind of life I lived, I have a lot of character, Dick the agent will tell you, ask him. As soon as I heard that the book was to be published I said to myself it will kill the old man, sure enough [...]

(Letter J. Valachi to T. Maas, Feb 16/1969, Correspondence: Peter Maas & Joseph Valachi, Series 1. The Real Thing: The Expose and Inside Doings of Cosa Nostra, Joseph Valachi Personal Papers, John F. Kennedy Presidential Library and Museum, Boston MA.)

Traduzione in lingua italiana:

16 febbraio 1969

Caro Peter,

ho ricevuto il tuo libro e ti ringrazio moltissimo. [...] Sono un uomo dei Kennedy e, come sai, se non fosse stato per la mia esperienza nel mondo della malavita, che mi ha permesso di capire chi era chi, ovvero di conoscere l'onestà dei Kennedy, non avrei fatto ciò che ho fatto. Tutti gli uomini che ho incontrato nell'amministrazione Kennedy erano onesti al 100%, dall'intero staff, a partire dal Presidente fino a te, senza dimenticare il signor Mac Shane. Sono ancora un uomo dei Kennedy, anche se dovessi combattere contro il mondo intero e fossi l'unico ad esserlo. Parlo così perché ero praticamente l'unico qui e là a sostenere al 100% Bob Kennedy. Quando sono arrivato a New York City mi sono sentito molto incoraggiato, perché tutti quelli che ho incontrato erano dalla parte di Bob. Marie ha lavorato sodo per lui, puoi credermi. Peter, hai molto coraggio, solo io so quanto coraggio hai, auguro a te e alla tua famiglia il meglio nella vita, hai una moglie bellissima e definisco la tua famiglia delle persone meravigliose. Non mi importa che tipo di vita ho vissuto, ho un carattere forte, te lo dirà Dick, l'agente, chiediglielo. Non appena ho saputo che il libro sarebbe stato pubblicato, mi sono detto che avrebbe ucciso il vecchio, e così è stato [...]

Feb 25/69

Dear Peter,

I received your book and I answered you and I have been waiting to hear from you. I must tell you I was shocked to read and find out that you have left out all I said about the framing and corrupting narcotic agents especially not long ago 32



narcotic agents were fired and some were indicted. I don't mind saying that when I had to involve myself to bring out a point I did, right Peter? Mr Hundley wrote to me not long ago and commented how everything that I said about the narcotic agents proved to be just the way I described them, frame artist and corrupted almost 100%, they caused more trouble with their mouth than anyone on earth. I am sure that after you read this letter you will realize that I am right to feel as I do, another thing Mr. Jim Flynn should realize that what I said I said it because I wanted to say it, I had said most of it before he came in the picture, I feel this way about Mr Flynn because he never even sent me a card, by no means he had anything to do as to what I said. I wanted to expose the mob and I did what I myself wanted to do. I hope that you try to understand my feelings. Guys as myself have feelings too, know what I mean, let me express myself too, I like to give credit where credit is do and Mr Flynn gets not credit in my doing in fact no one gets any credit in my doing if any credit is do it is you who deserves the credit you are the one that fought your heart out you are the one that I admire. Its just too bad that you had to say anything about Mr Flynn. I never even mention his name now lets take Dick the agent he is a guy that I respect. I told Dick plenty too, see what I mean? I hope that you forgive me as I had to get it of my chest [...]

PS. Mr Flynn should be thankful for what I taught him. For awhile he was teaching all that I taught him,

(Letter J. Valachi to T. Maas, Feb 25/1969, Correspondence: Peter Maas & Joseph Valachi, Series 1. The Real Thing: The Expose and Inside Doings of Cosa Nostra, Joseph Valachi Personal Papers, John F. Kennedy Presidential Library and Museum, Boston MA.)

Traduzione in lingua italiana:

25 febbraio 1969

Caro Peter,

ho ricevuto il tuo libro, ti ho risposto e sono in attesa di tue notizie. Devo dirti che sono rimasto scioccato nel leggere e scoprire che hai omesso tutto ciò che ho detto riguardo alla corruzione e alla manipolazione degli agenti della narcotici, soprattutto considerando che non molto tempo fa 32 agenti della narcotici sono stati licenziati e alcuni sono stati incriminati. Non ho problemi a dire che, quando ho dovuto farmi coinvolgere per sottolineare un punto, l'ho fatto, giusto Peter?

Il signor Hundley mi ha scritto non molto tempo fa e ha commentato che tutto ciò che ho detto sugli agenti della narcotici si è rivelato esattamente come li ho descritti, manipolatori e corrotti quasi al 100%, hanno causato più problemi con la loro bocca di chiunque altro al mondo. Sono sicuro che dopo aver letto questa lettera capirai che ho ragione a pensarla così. Un'altra cosa che il signor Jim Flynn dovrebbe capire è che ho detto quello che ho detto perché volevo dirlo, avevo già detto la maggior parte delle cose prima che lui entrasse in scena. La penso così sul signor Flynn perché non mi ha mai mandato nemmeno un biglietto, non aveva assolutamente nulla a che fare con quello che ho detto. Volevo smascherare la mafia e ho fatto quello che volevo fare. Spero che tu cerchi di capire i miei sentimenti. Anche quelli come me hanno dei sentimenti, capite cosa intendo, lasciami esprimere anche me stesso, mi piace dare credito a chi lo merita e il signor Flynn non merita alcun credito per quello che ho fatto, anzi, nessuno merita alcun credito per quello che ho fatto, se c'è qualcuno che merita credito, quello sei tu sei tu che hai lottato con tutto il cuore, sei tu che ammiro.

È un vero peccato che tu abbia dovuto dire qualcosa sul signor Flynn. Non ho mai nemmeno menzionato il suo nome, ora prendiamo Dick, l'agente, è un ragazzo che rispetto. Ho detto anche a Dick molte cose, capisci cosa intendo? Spero che tu mi perdoni perché dovevo togliermi questo peso dallo stomaco [...]

PS. Il signor Flynn dovrebbe essere grato per quello che gli ho insegnato. Per un po' ha insegnato tutto quello che gli ho insegnato io,

## NOTA BIBLIOGRAFICA

Sul contesto storico-generale cfr. Salvatore Lupo, *La mafia. Centosessant'anni di storia*, Donzelli, Roma, 2018. Per la testimonianza di Valachi alla Commissione McClellan, si veda Commissione parlamentare antimafia, Documentazione allegata alla Relazione conclusiva, VI legislatura, Vol. IV, t. 13, Documento 414, Hearings before the Permanent Subcommittee on investigations of the Committee on Government Operations United States Senate Eighty Eight Congress First Session Pursuant to Senate Resolution 18, 88th Congress, Part 1. Sul “caso” Valachi cfr. naturalmente Peter Maas, *La mela marcia*, Mondadori, Milano, 1972; Gabriele Santoro, *La scoperta di Cosa nostra. La svolta di Valachi, i Kennedy e il primo pool antimafia*, Chiarelettere, Milano, 2020; David Critchley, *The origin of Organized Crime in America. The New York City Mafia, 1891-1931*, Routledge, New York, 2009. Sulla figura di Robert Kennedy cfr. *Arthur Schlesinger, Robert Kennedy and His Times*, Mariner Books-Houghton Mifflin Co., New York-Boston, 2002 (1978).