

**GLOBAL
INITIATIVE**

AGAINST TRANSNATIONAL
ORGANIZED CRIME

LA PROMESSA DI PALERMO

Storia politica della Convenzione delle
Nazioni Unite Contro la Criminalità
Organizzata Transnazionale

IAN TENNANT

OTTOBRE 2020

RICONOSCIMENTI

L'autore desidera ringraziare i seguenti esperti che si sono resi disponibili per le interviste nei mesi di luglio e agosto 2020 e che sono stati citati nel rapporto: Antonio Balsamo, Peter Gastrow, Jean-Paul Laborde, Matti Joutsen, Gino Polimeni, Eduardo Vetere e Ugi Zvekic. Si desidera ringraziare i governi di Norvegia e Svizzera per aver finanziato questa ricerca. L'autore desidera inoltre ringraziare Slawomir Redo per i suoi consigli e le sue memorie.

© 2020 Global Initiative Against Transnational Organized Crime.
Tutti i diritti sono riservati.

Nessuna parte di questa pubblicazione può essere riprodotta o trasmessa in qualsiasi forma o con qualsiasi mezzo senza autorizzazione scritta da parte della Global Initiative.

Foto di copertina: Un murales a Palermo ritrae i magistrati Giovanni Falcone (a sinistra) e Paolo Borsellino, entrambi assassinati dalla mafia. La Direzione Investigativa Antimafia italiana e l'FBI statunitense hanno arrestato diversi criminali durante operazioni antimafia congiunte.
© Stefano Montesi/Corbis/Getty Images; Alessandro Fucarini/AFP via Getty Images

Traduzione a cura di Diana Cusani. Titolo originale "The Promise of Palermo".

Si prega di indirizzare eventuali richieste a:
The Global Initiative Against Transnational Organized Crime
Avenue de France 23 Geneva, CH-1202
Switzerland

www.globalinitiative.net

INDICE

Sommario	i
Acronimi e Abbreviazioni.....	ii
Introduzione.....	1
Genesi dell'UNTOC.....	2
Grandi speranze e ristagno internazionale	3
L'UNTOC e i criminali.....	6
Le circostanze che hanno reso possibile l'UNTOC.....	9
La necessità di fare qualcosa	9
Politiche e persone	16
Il contesto geopolitico	19
Fare breccia nel sistema Nazioni Unite.....	20
Una nuova convenzione	21
Progressi e regressi.....	24
Il meccanismo di revisione e le idee per un rilancio.....	30
Conclusioni	32
Note	34

SOMMARIO

La disparità tra lo slancio politico e le conquiste della fine degli anni '90, e il percorso della Convenzione delle Nazioni Unite contro la **Criminalità Organizzata Transnazionale (UNTOC)** dalla sua entrata in vigore nel 2003, è netta. Allo stesso tempo, il potere e la portata dei criminali transnazionali hanno continuato a consolidarsi ed espandersi nel corso dell'esistenza della Convenzione. In occasione del ventesimo anniversario della firma della Convenzione, questo studio analizza la storia politica dell'UNTOC e suggerisce i modi in cui la comunità internazionale può far avanzare i suoi sforzi collettivi per raggiungere gli obiettivi della Convenzione, adempiendo così alle promesse dichiarate durante la cerimonia di firma alla conferenza di Alto Livello a Palermo, in Italia.

La Convenzione è uno strumento che fungerà da scudo per tutti i paesi del mondo contro le operazioni dei gruppi criminali organizzati; uno strumento che rafforzerà l'attuale capacità dei paesi di contrastare la criminalità organizzata fornendola a quei paesi che ancora non la possiedono; e anche uno strumento che assicurerà che non ci siano più porti sicuri dai quali i gruppi di criminalità organizzata possano operare, fuggire o nascondersi per godere dei propri guadagni illeciti.

DIMITRI VLASSIS¹

ACRONIMI E ABBREVIAZIONI

CCPCJ	Commissione delle Nazioni Unite sulla Prevenzione del Crimine e la Giustizia Penale
CoP	Conferenza degli Stati Parte
IRM	Meccanismo di Revisione dell'Implementazione
MLA	Reciproca Assistenza Giudiziaria
UNCAC	Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione
UNGA	Assemblea Generale delle Nazioni Unite
UNODC	Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine
UNTOC	Convenzione delle Nazioni Unite Contro la Criminalità Organizzata Transnazionale



INTRODUZIONE

Quando le convenzioni delle Nazioni Unite e altri importanti trattati internazionali vengono concordati, lasciano un'impronta indelebile nella storia attraverso il quadro giuridico che viene creato e attuato nel tempo. Rappresentano sviluppi sostanziali dei complessi normativi, con ripercussioni su vite reali e, a volte, sul corso della storia. Richiedono uno sforzo significativo, diplomazia e competenza per nascere e diventare il centro professionale di gruppi di esperti, funzionari delle Nazioni Unite, giuristi e diplomatici. Tuttavia, la storia della creazione di questi trattati non sempre viene raccontata. Nel caso del Trattato sulla Criminalità Organizzata delle Nazioni Unite - la Convenzione di Palermo - sono passati più di trent'anni da quando l'idea della sua creazione è stata discussa per la prima volta. E, col passare del tempo, la generazione coinvolta in quella storia si è allontanata sempre di più nel tempo e nello spazio dall'attuale comunità di esperti e diplomatici che oggi si occupa della Convenzione. Affinché le generazioni attuali e future possano dare un senso al contesto del quadro giuridico con il quale si trovano ad aver a che fare, potranno ovviamente riferirsi alla ricca documentazione ufficiale e ai materiali supplementari della storia della Convenzione. Tuttavia, è anche importante che comprendano la complessa interazione tra persone, politica e indirizzi politici che portò alla sua creazione.²

Lo scopo di questo studio è garantire che la storia politica della Convenzione non sia dimenticata, e che coloro che fanno politica oggi e in futuro non la interpretino solo attraverso i dibattiti e le strutture politiche attuali. Un concetto fondamentale della storia della Convenzione si ritrova nel fatto che coloro i quali l'hanno creata hanno compreso molto bene la minaccia che la criminalità organizzata rappresenta per la sicurezza, per la sovranità, per i diritti umani e lo sviluppo, e hanno lavorato insieme per creare una nuova risposta a tali minacce nel contesto dello spazio politico a loro disposizione. Sfortunatamente, queste minacce persistono e si rafforzano, nonostante i progressi compiuti dalla creazione della Convenzione. Anche il contesto geopolitico è cambiato radicalmente, mettendo ulteriormente alla prova la capacità della Convenzione di raggiungere i suoi obiettivi. In questo studio si indagano le modalità in cui l'UNTOC è diventata realtà, con l'invito alle generazioni presenti e future a farsi ispirare e informare da questi sforzi, nonché a compiere ulteriori progressi per contrastare totalmente il dominio e il potere della criminalità organizzata.

▲
La sede delle Nazioni Unite a New York. Sono passati più di 30 anni da quando l'idea di uno strumento giuridico contro la criminalità organizzata transnazionale è stata proposta per la prima volta dalla comunità internazionale. © Getty Images/Tetra images RF



Il Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan incontra i presidenti di Austria e Italia a Palermo, alla cerimonia di firma alla conferenza di Alto Livello J Palermo, nel dicembre 2000. © Eskinder Debebe

Genesi dell'UNTOC

Quest'anno, il 2020, segna il ventesimo anniversario dell'adozione e della firma dell'UNTOC, avvenuta a Palermo, in Sicilia, cuore di Cosa Nostra e città natale del procuratore antimafia Giovanni Falcone. Falcone è stato assassinato dalla criminalità organizzata a Palermo nel maggio 1992, solo un mese dopo aver rappresentato l'Italia nella prima sessione della Commissione delle Nazioni Unite sulla Prevenzione del Crimine e la Giustizia Penale (CCPCJ) a Vienna. A Falcone, assieme ai contemporanei delle forze dell'ordine e della giustizia penale delle comunità italiane e americane, è attribuito il merito di aver posto le basi strategiche e intellettuali della cooperazione internazionale contro la criminalità organizzata, di cui la Convenzione è oggi il quadro giuridicamente vincolante quasi universale.

Non era inevitabile che la comunità internazionale negoziasse con successo una convenzione giuridicamente vincolante sulla criminalità organizzata transnazionale, una questione che aveva iniziato a essere discussa e compresa nelle opportune sedi internazionali solo nel 1975.³ Verso la metà degli anni '90, crebbe la consapevolezza che la criminalità organizzata rappresentava una minaccia pervasiva alla sicurezza e alla sovranità, e si discusse l'ipotesi di una convenzione durante varie riunioni intergovernative. Tuttavia, anche quando nel 1994 la Conferenza Mondiale Ministeriale delle Nazioni Unite sul Crimine Organizzato Transnazionale si tenne a Napoli, i delegati non riuscirono ad accordarsi sull'opportunità di redigere una nuova convenzione; l'ipotesi fu semplicemente vagliata in quanto possibile opzione da perseguire da parte della comunità internazionale.⁴ In ogni caso, nonostante l'iniziale scetticismo nel mondo occidentale rispetto all'idea di una nuova convenzione, la pressione per una maggiore azione multilaterale stava crescendo, alimentata dall'esperienza condivisa dei due paesi con la storia più radicata di lotta al crimine organizzato e cooperazione internazionale a tale scopo: l'Italia e gli Stati Uniti. L'Italia promosse attivamente il concetto e, una volta iniziato seriamente il processo per avviare la convenzione, gli Stati Uniti si accodarono e si assicurarono che fosse modellata secondo le loro preferenze. Tuttavia, per ragioni che saranno esaminate in questo studio, fu in realtà il governo della Polonia a compiere

il passo fondamentale di presentare un progetto di convenzione quadro all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (UNGA), che successivamente approvò il processo di negoziazione a tempo determinato che diede vita alla Convenzione.

L'UNTOC prese forma nel contesto della fine della Guerra Fredda, un periodo di cooperazione multilaterale relativamente fruttuosa per affrontare questioni molto importanti. I russi e gli americani si accordarono per smantellare due terzi delle loro testate nucleari ai sensi dei Negoziati per la Limitazione delle Armi Strategiche START II, e gli Accordi di Oslo sembrarono inaugurare un momentaneo passo avanti

nell'irrisolvibile conflitto in Medio Oriente.⁵

Gli anni '90 videro inoltre il rimodellamento di molti paesi e società, che cominciarono ad evolversi e confrontarsi con una gamma più ampia di culture, idee ed economie, facilitando anche lo sviluppo e il progredire del crimine organizzato che approfittò dei nuovi mercati e delle nuove società e frontiere sempre più aperte. Pur non sollecitando esplicitamente una nuova convenzione, l'amministrazione del presidente Bill Clinton dichiarò espressamente la priorità dell'azione contro la criminalità organizzata, sia a livello nazionale che internazionale, esortando gli altri paesi a fare lo stesso, anche in due occasioni durante l'UNGA.⁶

Grandi speranze e ristagno internazionale

Alla fine del 1998, due anni dopo la presentazione di un progetto di convenzione da parte del presidente polacco, l'UNGA aveva istituito un comitato per redigere la nuova convenzione. Nei due anni successivi, sotto la presidenza del diplomatico italiano Luigi Lauriola, il comitato sviluppò l'UNTOC, superando questioni estremamente difficili su definizioni, tipologie di crimini e discrepanze tra i sistemi anglo-sassoni di common-law e di diritto civile. La Convenzione fu il primo quadro normativo legalmente vincolante prodotto sotto l'egida del Programma sulla Prevenzione del Crimine delle Nazioni Unite, al di là delle convenzioni pertinenti e correlate provenienti da altre parti dell'ONU (ad esempio, la Convenzione delle Nazioni Unite contro il Traffico Illecito di Sostanze Stupefacenti e Psicotrope del 1998). Fino ad allora, il lavoro della CCPCJ, nonché del suo predecessore, il Comitato della Prevenzione e Controllo del Crimine, insieme ai Congressi delle Nazioni Unite contro il Crimine, avevano prodotto solo linee guida di norme non vincolanti, leggi modello e regole su questioni e risposte sia nazionali che transnazionali.⁷ Con l'UNTOC, le Nazioni Unite acquisiscono uno strumento legalmente vincolante che disciplina la cooperazione internazionale tra le forze dell'ordine e

le autorità giudiziarie per condividere le prove e perseguire i soggetti criminali internazionali, nonché un quadro per i paesi per aggiornare la loro legislazione e indagare e perseguire al meglio tali criminali. Il suo impatto significativo nel quadro giuridico contro la criminalità organizzata transnazionale è ampiamente riconosciuto.⁸

Oggi, con i suoi 190 Stati Parte, la Convenzione rappresenta uno strumento giuridico quasi universalmente ratificato, con Protocolli supplementari che raggiungono anche alti livelli di partecipazione. Questi includono il Protocollo contro la Tratta di Persone (178 parti), il Protocollo contro il Traffico di Migranti (149 parti) e il Protocollo sulle Armi da Fuoco (118 parti). La firma e ratifica diffusa della Convenzione sembrano

Antonio Maria Costa, ex Direttore Esecutivo dell'UNODC, presenta il Rapporto Mondiale sulla Droga 2006. Antonio Maria Costa ha criticato la scarsa applicazione dei Protocolli della Convenzione da parte degli Stati-parte. © Maxim Marmur/AFP via Getty Images

© Maxim Marmur/AFP via Getty Images



rappresentare un'immagine di universalità e successo. Data la priorità politica dimostrata e il successo ottenuto nella sua negoziazione, alcuni nutrivano grandi speranze su ciò che sarebbe stato possibile ottenere, mentre i delegati coinvolti nei negoziati intervistati per questo studio ricordano un senso di realismo dovuto ai compromessi realizzati durante i negoziati. In effetti, dopo non molto tempo si iniziarono a vedere le crepe, manifestate dalle difficoltà nel misurare e dimostrare i progressi nell'attuazione. Durante il discorso all'UNGA in occasione dell'adozione della Convenzione nel 2000, l'Ambasciatore Lauriola affermò realisticamente che la Convenzione era solo il primo passo, e che era necessario fare di più per raggiungere i suoi obiettivi: 'I pericoli rappresentati dalla criminalità organizzata per i singoli cittadini e per la comunità internazionale sono posti giustamente in cima alla lista. I primi passi sono stati fatti, ma c'è ancora una lunga strada da percorrere.'⁹

L'UNTOC entrò in vigore nel 2003, ma solo nel 2018 le sue parti hanno adottato un Meccanismo di Revisione dell'Implementazione (IRM). Tale meccanismo dovrebbe partire durante la Conferenza biennale degli Stati Parte (CoP) nel 2020, e non sarà pienamente operativo fino al 2021. Ciò significa che non è stato possibile in nessun modo misurare e migliorare efficacemente l'implementazione della Convenzione, nonostante i precedenti tentativi del Segretariato delle Nazioni Unite, su mandato della CoP, di raccogliere con dei questionari le informazioni sull'attuazione. La CoP stessa ed i suoi gruppi di lavoro tematici svolgono un ruolo nella discussione sull'implementazione, ma non raccolgono e divulgano in maniera sistematica i risultati rilevanti. Nel 2006, Antonio Maria Costa, Direttore Esecutivo dell'Ufficio delle Nazioni Unite contro Droga e Crimine (UNODC, l'ente tutore della Convenzione), già rimproverava i paesi per non aver fatto abbastanza per implementare la Convenzione o per monitorarne l'attuazione. In una nota alla CoP, che si riunì nel 2006, osservò:

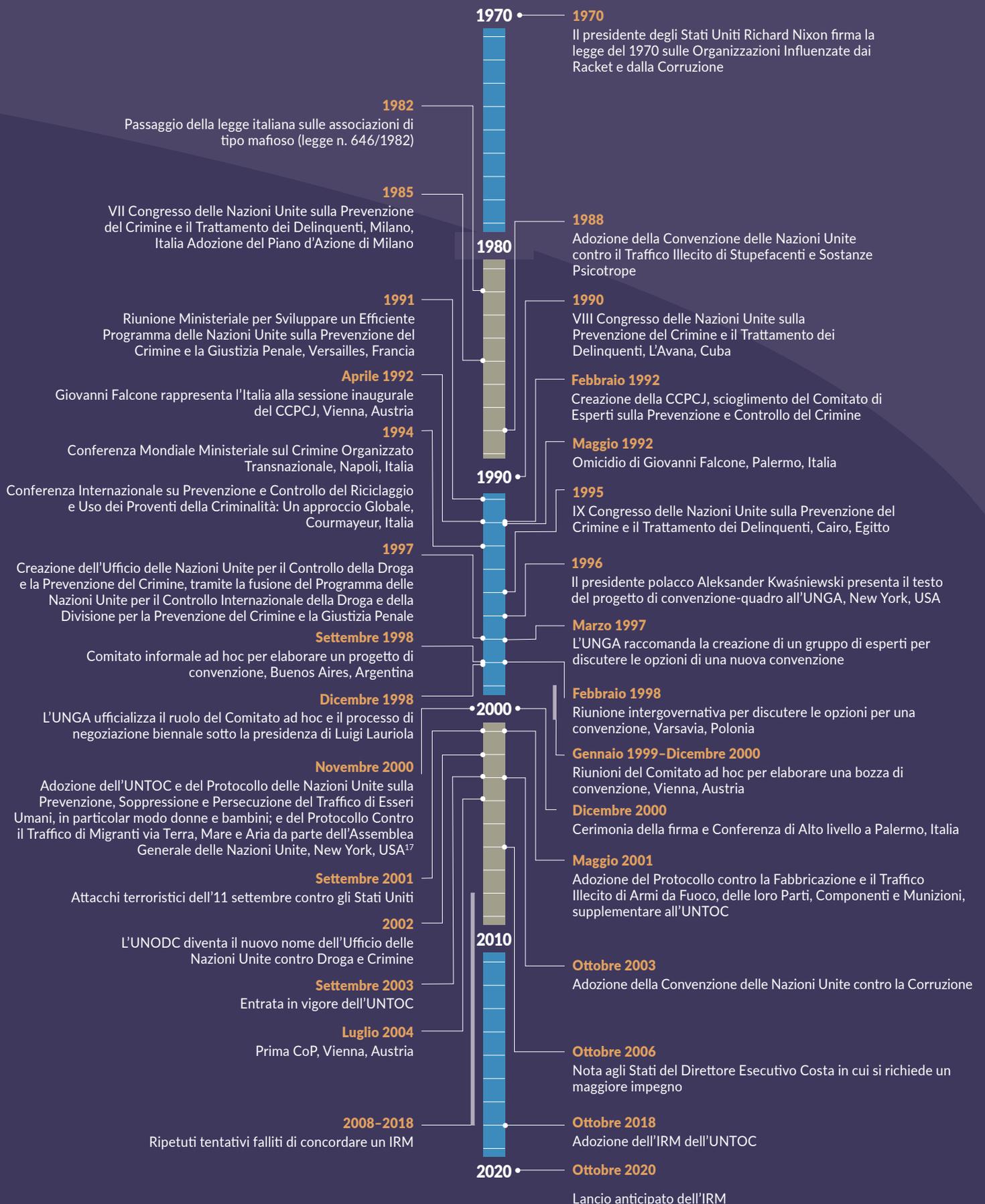
La priorità politica accordata alla Convenzione e ai Protocolli è in declino. ... Permettere che la priorità politica della piena ed effettiva applicazione di questi strumenti slitti ulteriormente avrà conseguenze disastrose per tutti i paesi, indipendentemente dal loro livello di sviluppo. ... È una questione di serietà di atteggiamento e di credibilità delle dichiarazioni politiche.¹⁰

Costa continuò a ribadire queste critiche fino alla fine del suo mandato nel 2010, quando informò il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite dell'implementazione 'frammentaria' degli Stati Parte e della 'negligenza' rispetto ad alcuni dei Protocolli della Convenzione.¹¹ L'allora Segretario Generale delle Nazioni Unite Ban Ki-Moon condivideva questo punto di vista, e nella stessa riunione invitò gli Stati Parte a 'intensificare' i loro sforzi per rafforzare la Convenzione.¹² Il successore di Costa, Yury Fedotov, inizialmente continuò con le critiche agli Stati Parte. Durante la CoP del 2010, segnalò la crescente minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata, osservando tuttavia che la Convenzione rimaneva sottoutilizzata:

... La minaccia che la criminalità organizzata rappresenta per la sicurezza e lo sviluppo internazionale è aumentata a livelli globali ... La Convenzione è uno strumento potente, ma rimane sottoutilizzata. ... Ad oggi, sappiamo che solo 19 dei 157 Stati Parte hanno utilizzato la Convenzione per facilitare la cooperazione internazionale, inclusa l'estradizione, per combattere i gruppi criminali organizzati.¹³

A seguito dei precedenti tentativi, nel 2012 gli Stati Parte ancora una volta non riuscirono a concordare un IRM, uno sviluppo che Fedotov descrisse come 'deplorabile'.¹⁴ Nonostante i progressi nel concordare finalmente un meccanismo per il 2018, la lentezza siderale con cui è stato raggiunto e i compromessi significativi nel meccanismo fanno dubitare della sua utilità come mezzo per misurarne l'implementazione.¹⁵ Nel frattempo, non ci sono dati sufficienti per valutare in che modo la Convenzione viene implementata e che impatto ha avuto.¹⁶ Contemporaneamente, l'estensione e la portata della criminalità organizzata hanno continuato ad espandersi e devastare le società di tutto il mondo, minando il principio di legalità, compromettendo gli stati, danneggiando le economie e infine scatenando violenza e morte. L'UNTOC è stata ormai largamente ratificata, ma nonostante i costanti sforzi dell'UNODC per documentarne concretamente il suo utilizzo, non ci sono prove sufficienti per dimostrare quanto ampiamente venga utilizzata, o quanto abbia scoraggiato la criminalità organizzata dal continuare ed espandere la sua attività e i suoi imperi.

FASI DELLA CONVENZIONE





▲
Palermo, 1992. I Carabinieri eseguono un'operazione antimafia dopo una soffiata di 'pentiti' di Cosa Nostra.

© Franco Origlia via Getty Images

L'UNTOC E I CRIMINALI

La pervasività dei legami della criminalità organizzata negli affari, la politica e la società, si può intravedere nella storia della stessa UNTOC. Il Presidente della Conferenza Ministeriale di Napoli del 1994, che spianò la strada alla Convenzione, era Silvio Berlusconi, all'epoca Primo Ministro italiano. Durante la Conferenza fu citato in un'indagine per corruzione, un episodio imbarazzante per il governo italiano e gli organizzatori della conferenza.¹⁸ Ciò avveniva solo due anni dopo che la grande inchiesta Mani Pulite aveva iniziato a portare a galla la dilagante corruzione politica, che aveva portato alla scesa in campo politico del magnate dei media Berlusconi e alla vittoria durante le elezioni del 1994 del suo nuovo partito, Forza Italia.

Berlusconi è stato successivamente condannato per frode fiscale nel 2013; rimane tuttavia una figura fondamentale nella politica e nella società italiane. Le cause legali associate alla sua persona sono di dominio pubblico. Più preoccupante per la storia dell'UNTOC è stata la condanna nel 2010 di Marcello Dell'Utri a Palermo, per aver mediato tra la mafia siciliana e l'élite imprenditoriale milanese dal 1974 al 1992.¹⁹ Dell'Utri era stato uno stretto collaboratore di Berlusconi: avevano lavorato insieme per fondare Forza Italia, e aveva diretto la pubblicità per l'impero mediatico di Berlusconi al tempo della Conferenza Ministeriale di Napoli nel 1994.



Silvio Berlusconi presiede la Conferenza Ministeriale di Napoli, durante la quale viene citato in un'indagine per corruzione. © Franco Origlia/Getty Images

Gli spiacevoli legami tra questo sforzo anti-crimine e i soggetti criminali vennero alla luce anche durante la cerimonia di firma dell'UNTOC a Palermo, quando emersero delle accuse secondo cui il centro conferenze in cui si teneva la cerimonia era stato costruito dalla mafia.²⁰ Ciò evidenziò la presunzione dei commenti fatti dall'allora Direttore Esecutivo dell'Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine, Pino Arlacchi, che aveva affermato all'inizio della Conferenza che Cosa Nostra era sull'orlo della sconfitta.²¹ I suoi commenti si guadagnarono un pubblico rimprovero da parte delle sorelle di Giovanni Falcone, le quali scrissero al Presidente della Repubblica una lettera di protesta pubblicata da un importante quotidiano italiano: un altro episodio imbarazzante nella storia della Convenzione.²²

Si è detto che la Convenzione non tenta di affrontare o riconoscere i legami e le dinamiche tra la criminalità organizzata e lo stato, o 'governo ombra'.²³ Tuttavia, c'è stato nella sua storia un intervento inconsapevole da parte della criminalità organizzata. Secondo Gioacchino (Gino) Polimeni, che accompagnò Falcone alla prima sessione della CCPCJ nel 1992, l'assassinio di Falcone da parte della mafia irrigidì più che mai la volontà del sistema italiano di far sì che fosse concordata una Convenzione.



Un gruppo di donne, probabilmente vittime di tratta dal Laos alla Thailandia come lavoratrici del sesso, viene arrestato dalla polizia a Narathiwat durante una campagna contro la tratta di esseri umani che coinvolge donne e minori nel novembre 2018. Uno dei Protocolli della Convenzione riguarda la tratta di esseri umani. © Madaree Tohlala/AFP via Getty Images

Qual è l'importanza dell'UNTOC?

L'UNTOC:

- Definisce e standardizza determinati termini che vengono utilizzati con significati diversi in vari paesi e ambienti, ad esempio 'gruppi criminali organizzati', 'transnazionale', ecc.
- Richiede agli stati di criminalizzare dei reati specifici.
- Richiede l'introduzione di misure di controllo specifiche, come la protezione delle vittime e dei testimoni.
- Prevede la confisca dei proventi di reato.
- Promuove la cooperazione internazionale, ad esempio attraverso l'estradizione, l'assistenza legale e le indagini congiunte.
- Fornisce misure di formazione, ricerca e condivisione delle informazioni.
- Incoraggia politiche e misure preventive.
- Contiene disposizioni tecniche, come la firma e la ratifica.

Le disposizioni dell'UNTOC e dei suoi Protocolli non hanno tutte lo stesso livello di 'obbligo', il che significa che alcune sono obbligatorie, altre invece devono essere considerate dagli stati, mentre altre sono facoltative. Si nota anche che l'UNTOC è stata 'redatta per scopi generali', il che significa che la sua formulazione dovrebbe essere applicata a quadri giuridici e circostanze nazionali.

L'UNTOC non definisce la criminalità organizzata transnazionale o la criminalità organizzata, ma definisce un 'gruppo criminale organizzato' e un 'crimine grave', consentendo attraverso la sua implementazione di prendere di mira sia gruppi criminali che determinati tipi di criminalità.

FONTE: UNODC, Guide Legislative per l'implementazione dell'UNTOC e dei suoi Protocolli.



LE CIRCOSTANZE CHE HANNO RESO POSSIBILE L'UNTOC

Il breve periodo in cui è stata elaborata, negoziata e adottata l'UNTOC, ha favorito il successo del suo completamento, anche se ciò non era affatto scontato. Piuttosto, il completamento della Convenzione si è in parte basato sulle fondamenta di una lunga evoluzione della discussione e della costruzione del consenso nelle sedi internazionali. L'opinione pubblica, la geopolitica, gli interventi, e le connessioni personali prima e durante gli anni '90, sono stati cruciali per plasmare l'ambiente che ha dato vita alla Convenzione.

La necessità di fare qualcosa

È importante capire il contesto che guidò la volontà politica di paesi quali l'Italia, gli Stati Uniti e la Polonia, che svolsero tutti ruoli decisivi, ma che consentirono anche al resto del mondo di impegnarsi e alla fine di sostenere la Convenzione. L'impulso politico che guidò l'UNTOC fu alimentato da un lato dai motori dello stato italiano e dalla sua istituzione giudiziaria antimafia, e dall'altro dall'amministrazione statunitense e dalle sue forze dell'ordine e comunità giudiziarie. Entrambi i paesi avevano una lunga esperienza di infiltrazione mafiosa nelle loro economie e società, e l'Italia soffriva ancora della violenta campagna di terrorismo mafioso perpetrata in tutto il paese contro coloro che minacciavano il potere della mafia, culminata nell'attacco che uccise Falcone. Guidato dalla volontà comune di lavorare oltre i propri confini per affrontare i nemici comuni, il partenariato operativo e politico tra Stati Uniti e Italia sui casi antimafia aveva dato i suoi frutti già negli anni '80, molto prima dell'adozione dell'UNTOC.²⁴ Nella cerimonia commemorativa del ventesimo anniversario della morte di Falcone, l'allora direttore dell'FBI Robert Mueller dichiarò che la cooperazione tra Stati Uniti e Italia aveva 'stabilito gli standard per la cooperazione globale tra le forze dell'ordine'.²⁵ Eppure, gli italiani furono sempre più propensi all'idea di una convenzione rispetto agli americani, ai quali servì più tempo per accodarsi all'idea.

Il magistrato Giovanni Falcone viene assassinato nel maggio 1992, un mese dopo aver rappresentato l'Italia nella prima sessione della Commissione delle Nazioni Unite sulla Prevenzione del Crimine e la Giustizia Penale. © Livio Anticoli/Gamma-Rapho via Getty Images

Sulla scena internazionale, la criminalità organizzata era stata già considerata come una minaccia durante il IV Congresso dell'ONU sulla Criminalità, tenutosi a Kyoto nel 1970. Cinque anni dopo, l'argomento era stato incluso nei temi all'ordine del giorno al V Congresso a Ginevra. Con il VII Congresso, tenutosi a Milano nel 1985, la comunità internazionale riconobbe più vividamente l'importante minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata, come convenuto nel Piano d'Azione di Milano che raccomandava l'avvio di un 'maggiore sforzo per controllare ... e successivamente sradicare il fenomeno distruttivo della ... criminalità organizzata', e come più specificatamente affermato nella risoluzione dedicata alla criminalità organizzata.²⁶

E. Other resolutions and decision adopted by the Congress

Resolutions

1. Organized crime

The Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders,

Seriously concerned by the abundant evidence of the escalation of organized crime, including illicit drug trafficking, in many countries and its enormous social and economic costs,

Aware that organized crime increasingly crosses national boundaries, is often camouflaged as apparently legitimate business activity and is extremely difficult to combat,

(...)

1. Calls upon Member States to intensify their efforts to combat more effectively organized crime at the national level, including consideration, if thought necessary in their respective systems, of the following measures, subject to safeguards and the maintenance of basic rights under ordinary legal procedures and in conformity with international human right standards:

(a) The modernizing of national criminal laws and procedures, including measures to:

- (i) Introduce new offences directed at novel and sophisticated forms of criminal activity;**
- (ii) Provide for the forfeiture of illegally acquired assets;**
- (iii) Facilitate the obtaining of evidence abroad for use in criminal proceedings in national courts;**
- (iv) Modernize national laws relating to extradition;**

(b) The conduct of national campaigns against drug abuse to develop measures for the treatment, rehabilitation, law enforcement and educational processes to deal with drug abuse;

(c) The strengthening of law enforcement authorities and the provision to those authorities of increased powers;

(d) The establishment of national institutions, such as national crime authorities or commissions, with appropriate powers, to investigate and obtain evidence for the prosecution of those centrally involved in organized criminal activity;

(e) The review or adoption of laws relating to taxation, the abuse of bank secrecy and gaming houses, in order to ensure that they are adequate to assist in the fight against organized crime and, in particular, the transfer of funds for or the proceeds of such crime across national boundaries;

2. Urges Member States to increase their activity at the international level in order to combat organized crime, including, as appropriate, becoming parties to relevant multilateral treaties and entering into bilateral treaties on extradition and mutual legal assistance;

E. Altre risoluzioni e decisioni adottate dal Congresso

Risoluzioni

1. Crimine organizzato

Il Settimo Congresso delle Nazioni Unite sulla Prevenzione del Crimine e il Trattamento dei Delinquenti.

Seriatamente preoccupati per le abbondanti prove in molti paesi dell'escalation della criminalità organizzata, compreso il traffico illecito di droga, e dell'enorme costo sociale ed economico,

Consapevoli che la criminalità organizzata supera sempre di più i confini nazionali, è spesso camuffata come attività commerciale apparentemente legittima, e che è estremamente difficile da combattere,

(...)

1. Si invitano gli Stati Parte a intensificare gli sforzi per combattere più efficacemente la criminalità organizzata a livello nazionale, includendo la considerazione, se ritenuto necessario nei rispettivi sistemi, delle seguenti misure, fatte salve le garanzie e il mantenimento dei diritti fondamentali nell'ambito delle procedure legali ordinarie e in conformità con gli standard internazionali sui diritti umani:

(a) La modernizzazione delle leggi e delle procedure penali nazionali, comprese le misure per:

(i) Introdurre nuovi reati ricollegabili a forme nuove e sofisticate di attività criminale:

(ii) Provvedere alla confisca dei beni acquisiti illegalmente;

(iii) Facilitare l'ottenimento di prove all'estero da utilizzare nei procedimenti penali nei tribunali nazionali;

(iv) Modernizzare le leggi nazionali relative all'estradizione;

(b) La conduzione di campagne nazionali di sensibilizzazione contro l'abuso di droghe per sviluppare misure per il trattamento, la riabilitazione, l'applicazione della legge e i processi educativi per affrontare l'abuso di droghe;

(c) Il rafforzamento delle autorità di contrasto e la fornitura a tali autorità di maggiori poteri;

(d) L'istituzione di organismi nazionali, come autorità o commissioni nazionali per la lotta alla criminalità, con poteri adeguati, per indagare e ottenere prove per il perseguimento di coloro che sono coinvolti a livello centrale nell'attività criminale organizzata;

(e) La revisione o l'adozione di leggi in materia di tassazione, abuso del segreto bancario e case da gioco, al fine di garantirne l'adeguatezza per la lotta contro la criminalità organizzata e, in particolare, il trasferimento di fondi o proventi di tale crimine oltre i confini nazionali;

2. Si esortano gli Stati Parte ad aumentare la loro attività a livello internazionale al fine di combattere la criminalità organizzata, includendo, se del caso, l'adesione a trattati multilaterali pertinenti e la conclusione di trattati bilaterali di estradizione e assistenza giudiziaria reciproca;

(...)

5. Si raccomanda agli Stati Parte di accordare la massima priorità alle misure di lotta alla criminalità organizzata e, in particolare, di prestare urgente attenzione allo sviluppo di trattati di estradizione e di mutua assistenza giudiziaria e accordi di cooperazione, secondo le procedure legali ordinarie e in conformità alle norme sui diritti.

(...)

5. Recommends that Member States should accord the highest priority to measures to combat organized crime and, in particular, should give urgent attention to the development of extradition treaties and mutual legal assistance and co-operation arrangements, under ordinary legal procedures and in conformity with international human rights standards.

Da quel momento, i documenti delle Nazioni Unite concordati dagli Stati Parte iniziarono a riflettere la sfida lanciata alla criminalità organizzata, con un ulteriore passo avanti grazie ad una Dichiarazione censurata del 1990 redatta dai membri del Comitato delle Nazioni Unite sulla Prevenzione e Controllo del Crimine costituito da esperti (ma nominati dai governi ed eletti dal Consiglio Economico e Sociale), negli ultimi anni prima della sua abolizione e sostituzione da parte della CCPCJ. Tale documento fu redatto sotto la presidenza dell'ultimo Presidente del Comitato, Dušan Cotič, che era stato anche vicepresidente della Corte Suprema della Jugoslavia. Un'altra figura determinante del Comitato e di questa dichiarazione fu Ronald L. Gainer, nominato dal governo degli Stati Uniti e in servizio come viceprocuratore generale degli Stati Uniti. La dichiarazione perduta non fu mai pubblicata come documento delle Nazioni Unite, tuttavia evidenziò il riconoscimento dell'impatto crescente e dei danni della criminalità organizzata, suggerendo una nuova convenzione che guidasse il lavoro delle Nazioni Unite contro la stessa.²⁷ La pubblicazione del documento fu bloccata dall'allora capo dell'Ufficio delle Nazioni Unite a Vienna, Dame Margaret Anstee, prima donna sottosegretario generale delle Nazioni Unite, a causa del suo linguaggio provocatorio e della mancanza di unanimità tra tutti i membri del Comitato. Il documento perduto era intitolato 'Criminalità Mondiale e Responsabilità della Comunità Internazionale: Dichiarazione per la Fine della compiacenza'. A colpire è l'attualità dei problemi evidenziati e delle misure collettive alle quali ci si appellava, che potrebbero essere validi anche oggi.

Nonostante la chiarezza del messaggio, i politici tendono a non agire solo per rispondere alle opinioni dei membri del comitato di esperti; piuttosto, devono considerare i loro elettorati e le loro basi di potere. Così, il clamoroso appello del Comitato non fu accolto del tutto dalla comunità internazionale a questo punto, e nemmeno durante gli anni successivi di incontri e dibattiti, nonostante i progressi compiuti nel rafforzamento del Programma delle Nazioni Unite e la creazione della CCPCJ.²⁸ Nel 1995, il IX Congresso delle Nazioni Unite sul crimine al Cairo adottò infatti una risoluzione denominata 'Strumenti Internazionali, quali una Convenzione o Convenzioni contro la Criminalità Organizzata Transnazionale', che non rappresentò l'impegno a trovare un nuovo strumento, ma almeno tenne vivo il processo di consultazione.²⁹

Nonostante il riconoscimento della minaccia della criminalità organizzata e la necessità di discutere potenziali strumenti internazionali, inizialmente ci fu un forte scetticismo, soprattutto nel mondo occidentale. Gli intervistati per questo studio citano il Regno Unito, gli Stati Uniti, il Belgio e il Canada come stati particolarmente scettici nella fase precedente alla negoziazione della Convenzione, nonostante l'apparente entusiasmo di alcuni dei professionisti ed esperti provenienti da quei paesi. Matti Joutsen, un delegato finlandese coinvolto nei negoziati chiave che si svolsero in questo periodo, ha affermato che 'all'inizio degli anni '90, l'Occidente era decisamente contrario all'idea di una Convenzione, considerata uno spreco di risorse, piuttosto che qualcosa che avrebbe dovuto coinvolgere le Nazioni Unite. Anche altri nel mondo erano scettici.'

WORLD-WIDE CRIME AND THE RESPONSIBILITY OF THE
INTERNATIONAL COMMUNITY

A DECLARATION OF THE END OF COMPLACENCY

There comes a time when patience loses virtue. There comes a time when good intentions stand alone as futile. There comes a time when human tragedy is so compounded that honest men and women must seek effective remedies or lose their self-respect.

The tragedy is world-wide crime. The men and women who must speak out include the undersigned. The time is overdue.

Control of crime ranks at the forefront of governmental responsibilities. It is of unique importance. It is a prerequisite to national progress. To the extent that a nation cannot protect the safety and security of its citizens, their possessions and their fundamental institutions, that nation's economic, social, and cultural advancement will be stifled. Yet, in all countries serious crime persists, in most nations it is increasing, and among nations it is burgeoning. Domestic crime has outstripped the control of most individual nations, and transnational crime has accelerated far beyond the current reach of the international community. Most countries need help with problems of national crime, and some need it desperately. All countries manifestly require help with the overwhelming problems of transnational crime.

We, the undersigned, are members of the United Nations Committee on Crime Prevention and Control and heads of the affiliated institutes dealing with problems of crime and justice. We have reviewed the problems of world-wide crime from the standpoint of specialists in the field. We are not alarmists. We have not reached our conclusions in haste. We are professionals and realists who have tried our best to work within existing structures and existing strictures. Over time, though, our tolerance for inadequacy has been eroded by repeated evidence of the tragic plight of victims. Our patience has been ground thin by the creaky wheels of the intergovernmental mechanism in which we find ourselves enmeshed. Our forbearance has been stretched to the snapping point by the witnessing of entire nations falling prey to crime. We have become convinced that effective reduction of world-wide crime requires nothing less than a completely restructured, comprehensive, practical, boldly-active programme several orders of magnitude greater than that yet attempted by the international community. To continue as we have would cost far more - in money, in suffering and in conscience.

With this conviction, we submit the attached report for review by the national representatives attending the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders. We commend it to their very careful attention. Upon its consideration, we call for a resolution from the Congress for the drafting of a United Nations Convention on Crime Prevention and Control - a Convention that will detail the structure, functions, and financing of a complete programme for effective assistance against national and transnational crime. We call upon the same national representatives, and their colleagues, for support of such a Convention in the General Assembly.

We call, on behalf of all humanity, for the end of complacency.
(To be individually signed by Committee members and institute heads).

Tuttavia, verso la fine del decennio, la consapevolezza pubblica maturò abbastanza da far sì che l'idea di una Convenzione fosse accettata da un numero sufficiente di paesi, compresi quelli chiave come gli Stati Uniti. Come affermò l'Ambasciatore Lauriola nel suo discorso del 2000 sull'adozione della Convenzione da parte dell'NGA:

... è stata questa volontà politica emergente, guidata dai titoli dei giornali e dall'opinione pubblica, il catalizzatore che ha dato impulso decisivo alla ricerca di una risposta globale alla criminalità organizzata su scala mondiale. In ultima analisi, è stata questa volontà ad animare il nostro lavoro e a forgiare la buona fede degli stati partecipanti e il talento dei loro rappresentanti in uno strumento in grado di superare gli ostacoli successivi man mano che si presentavano.³⁰

La Dichiarazione censurata dei membri dell'Ufficio delle Nazioni Unite per il Controllo della Droga e la Prevenzione del Crimine.

CRIMINALITÀ MONDIALE E RESPONSABILITÀ DELLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

DICHIARAZIONE DI FINE DELLA COMPIACENZA

Arriva un momento in cui la pazienza non è più una virtù. Arriva un momento in cui le buone intenzioni diventano futili. Arriva un momento in cui la tragedia umana è così complessa che gli uomini e le donne onesti devono trovare dei rimedi efficaci oppure perdere il rispetto per sé stessi.

La tragedia è il crimine mondiale. Gli uomini e le donne che devono pronunciarsi includono il sottoscritto. Il tempo è scaduto.

Il controllo della criminalità è al primo posto nelle responsabilità del governo. È di primaria importanza. È un prerequisito per il progresso nazionale. Nel momento in cui una nazione non può assicurare ai suoi cittadini sicurezza e protezione, i loro beni e le loro istituzioni fondamentali, il progresso economico, sociale e culturale di quella nazione saranno soffocati. Tuttavia, in tutti i paesi persiste la criminalità seria, in molte nazioni sta aumentando e sta fiorendo. Il crimine nazionale ha superato il controllo della maggior parte delle singole nazioni, e la criminalità transnazionale ha subito un'accelerazione che va ben oltre l'attuale portata della comunità internazionale. La maggior parte dei paesi ha bisogno di aiuto con i problemi relativi alla criminalità nazionale, alcuni ne hanno un disperato bisogno. Tutti i paesi hanno apertamente bisogno di aiuto con i problemi opprimenti della criminalità transnazionale.

Noi, i sottoscritti, siamo membri dell'Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine, e siamo i responsabili degli istituti affiliati che si occupano di problemi di criminalità e giustizia. Abbiamo esaminato i problemi della criminalità mondiale in quanto specialisti del settore. Non siamo allarmisti. Non abbiamo raggiunto le nostre conclusioni in fretta. Siamo professionisti e realisti che hanno fatto del loro meglio per lavorare all'interno delle strutture esistenti e delle restrizioni esistenti. Nel tempo, tuttavia, la nostra tolleranza per l'inadeguatezza è stata erosa dalle prove ripetute della tragica situazione delle vittime. La nostra pazienza è stata assottigliata dalle ruote cigolanti del meccanismo intergovernativo nel quale ci troviamo invischiati. La nostra pazienza è stata portata al punto di rottura dalla testimonianza di intere nazioni che cadono preda del crimine. Ci siamo convinti che un'efficace riduzione della criminalità a livello mondiale richieda non meno che un programma completamente ristrutturato, comprensivo, pratico, coraggiosamente attivo, superiore di diversi ordini di grandezza a quello tentato ancor oggi dalla comunità internazionale. Continuare su questa strada costerebbe molto di più - in denaro, sofferenza e coscienza.

Con questa convinzione, sottoponiamo il rapporto allegato per la revisione da parte dei rappresentanti nazionali presenti all'Ottavo Congresso delle Nazioni Unite sulla Prevenzione del Crimine e il Trattamento dei Delinquenti. Lo raccomandiamo alla loro particolare attenzione. Dopo la sua attenta valutazione, richiediamo una risoluzione da parte del Congresso per la stesura di una Convenzione delle Nazioni Unite sulla Prevenzione e il Controllo della Criminalità - una Convenzione che descriva dettagliatamente la struttura, le funzioni e il finanziamento di un programma completo per un'assistenza efficace contro la criminalità nazionale e transnazionale. Chiediamo agli stessi rappresentanti nazionali, e ai loro colleghi, il supporto di tale Convenzione nell'Assemblea Generale.

Chiediamo, a nome di tutta l'umanità, la fine della compiacenza.

(Da firmare individualmente dai membri del Comitato e dai capi di istituto).



La veduta di una sezione del muro di Berlino demolita nel novembre 1989. La crescita della criminalità organizzata nell'Europa centrale e orientale dopo questo evento ha contribuito alla sensibilizzazione dell'opinione pubblica sul problema, e ha dato slancio alla Convenzione. © Gerard Malie/AFP via Getty Images

Era opinione di Lauriola che tale volontà politica fosse stata resa possibile da una emergente consapevolezza pubblica, e che ci fosse più spazio politico per gli stati per proseguire su questo tema. Erano della stessa opinione alcuni degli intervistati di questo studio. Un negoziatore dell'UNTOC del Sud Africa, Peter Gastrow, ha riassunto la sensazione generale che la situazione della criminalità organizzata si stava aggravando e che era necessario fare qualcosa, e quella sensazione rese la Convenzione politicamente fattibile. Secondo Jean-Paul Laborde, che servì nel Comitato ad hoc in quanto parte del Segretariato delle Nazioni Unite, la crescita della criminalità organizzata nell'Europa centrale e orientale dopo la caduta del muro di Berlino aveva determinato una maggiore consapevolezza pubblica e, dunque, uno slancio. In quanto ex funzionario delle Nazioni Unite, Ugi Zvekic ha notato: 'è stato subito chiaro che i gruppi criminali organizzati di quelle regioni stavano invadendo l'Europa e gli Stati Uniti, il che aumentò la pressione sui governi affinché facessero qualcosa'.

L'importanza dell'esperienza italiana è stata condivisa da Antonio Balsamo, attualmente consigliere presso la Missione permanente italiana a Vienna e giudice antimafia di Palermo, il quale ne ha sottolineato la rilevanza:

C'è stato sicuramente un impegno molto forte negli anni '90 per contrastare la criminalità organizzata. Ciò è dipeso dal terrorismo mafioso in atto dagli anni '70 all'inizio degli anni '90, culminato nella strage di Capaci che uccise Falcone. Le autorità italiane decisero che non era più possibile convivere con la mafia. La mafia si era isolata dalla società, nonostante in precedenza fosse stata una parte fondamentale della società siciliana. Erano ormai considerati dei semplici criminali, e vennero emarginati. Dopo Capaci, la mafia adottò la cosiddetta strategia della sommersione, l'atmosfera cambiò e furono adottate nuove leggi contro la criminalità organizzata.

Le esperienze giuridiche italiane e statunitensi sono ampiamente riconosciute in quanto ispirazione giuridica per la Convenzione, in particolare la legge statunitense del 1970 sulle Organizzazioni Corrotte e Influenzate dai Racket, e la legislazione antimafia italiana che criminalizza l'associazione a un gruppo criminale organizzato, consentendo alle forze dell'ordine di perseguire individui sospettati di far parte di un'associazione a delinquere di stampo mafioso, piuttosto che semplici individui che commettono reati specifici.³¹ Ciò diede ai fautori della Convenzione un modello per lo strumento. Parallelamente, ci fu un graduale sviluppo del corpus di strumenti legali che adottarono approcci innovativi, in particolare la Convenzione delle Nazioni Unite contro il Traffico Illecito di Sostanze Stupefacenti e Psicotrope del 1998. La Convenzione del 1988 fu il primo strumento giuridico internazionale specificamente diretto alla criminalità organizzata transnazionale, e ispirò l'UNTOC, considerando le sue comprensive disposizioni sulla criminalizzazione e la cooperazione internazionale contro i trafficanti di droga e il riciclaggio di denaro. La creazione dell'UNTOC riunì gli sforzi delle Nazioni Unite contro la droga e la criminalità, nonostante le diverse storie e persone, e nonostante ancora oggi il livello di coordinamento tra i processi delle Nazioni Unite sulle questioni relative alle stesse necessità ancora di ampi margini di miglioramento.

Politiche e persone

La consapevolezza e lo spazio politico stavano crescendo, e le persone coinvolte disponevano di alcuni modelli su cui costruire, ma erano necessari interventi e interazioni politiche e personali. Basandosi sulla precedente attività del governo italiano nell'ospitare la Conferenza Ministeriale Mondiale di Napoli del 1994, fu l'iniziativa del governo polacco ad avviare il processo per l'UNGA. Włodzimierz Cimoszewicz, un politico polacco che era stato vicepresidente di quella conferenza, era all'epoca vice primo ministro e ministro della giustizia della Polonia.³² Continuò con il suo ruolo da primo ministro dal febbraio 1996 all'ottobre 1997, mandato durante il quale, insieme al ministro della giustizia Leszek Kubicki e al Ministro degli Affari Esteri Dariusz Rosati (con il sostegno dei membri del Segretariato delle Nazioni Unite a Vienna),³³ presentò un progetto di convenzione quadro all'UNGA che culminò nell'adozione della Convenzione solo quattro anni dopo. Il presidente di Cimoszewicz, Aleksander

Kwasniewski, presentò la bozza nella sua dichiarazione all'UNGA il 24 settembre 1996, spiegando così la posizione della Polonia:

La criminalità organizzata distorce l'immagine delle società democratiche su un piano nazionale, regionale e globale. Per combatterla, abbiamo bisogno della solidarietà di tutti gli stati e di uno sforzo concertato da parte di tutti noi. [...] La criminalità organizzata è come una forma di corrosione nelle società. La criminalità organizzata corrompe gli Stati. La criminalità organizzata è un cancro nelle nostre comunità, un cancro che dovremmo combattere insieme. Da soli, rischiamo di perdere la battaglia e di mettere in pericolo la nostra sicurezza. Sono convinto che solo uno sforzo mondiale sotto gli auspici delle Nazioni Unite prospetterebbe la possibilità di fermare questi crimini, che minacciano le libertà democratiche e la democrazia stessa.³⁴

Le sue parole convincono ancora oggi, anche se la visione delineata di una convenzione è stata raggiunta: l'UNGA successivamente portò avanti il processo di consultazione degli Stati Parte sul progetto di convenzione quadro nel marzo 1997.³⁵ Probabilmente, senza il coinvolgimento di Cimoszewicz nella Conferenza di Napoli, il suo impegno e quello degli altri politici e funzionari delle Nazioni Unite,³⁶ e il suo fugace avanzamento come primo ministro in un momento chiave, la Convenzione avrebbe potuto non andare a buon fine o, quanto meno, non sarebbe stata elaborata nello stesso periodo o con lo stesso slancio. L'impatto di questo intervento polacco



Dimitri Vlassis, il Segretario ad hoc della Convenzione, ha avuto un ruolo fondamentale nello sviluppo dell'UNTOC.

© UN Photo/Devra Berkowitz

nel processo fu così importante che, alla riunione di Varsavia del 1998, la delegazione francese propose persino di nominare la Convenzione 'Convenzione di Varsavia', e si suggerì che la cerimonia della firma si tenesse proprio a Varsavia piuttosto che a Palermo.

Dimitri Vlassis, Segretario del Comitato ad hoc molto rispettato e figura chiave in tutta la storia dell'UNTOC, della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione (UNCAC) e del Crime Programme delle Nazioni Unite più in generale, sottolineò l'importanza, a seguito dell'intervento polacco, che il comitato fosse effettivamente istituito dall'UNGA in seguito alla raccomandazione³⁷ della CCPCJ:

Nella creazione di questo comitato, l'Assemblea ha compiuto un passo da gigante nel colmare il divario esistente all'interno della cooperazione internazionale in un'area generalmente considerata una delle massime priorità della comunità internazionale nel XXI secolo. L'Assemblea pone anche fine all'incertezza e al disagio che circondavano lo sforzo affrontato, manifestando il desiderio collettivo politico di tutti gli stati di affrontare i problemi concettuali e politici e trovare soluzioni comuni accettabili.³⁸

Nonostante il consenso sull'andare avanti, i delegati e funzionari intervistati per questo studio coinvolti nelle discussioni e nei negoziati tra il 1994 e il 2000 descrivono una mancanza di consenso sulla natura precisa della Convenzione, sulla definizione di criminalità organizzata (transnazionale) e altre questioni che avrebbe dovuto includere. Sicuramente, il senso di chiarezza e urgenza proclamato nel rapporto inedito del Crime Committee delle Nazioni Unite, o nel discorso del presidente polacco all'Assemblea Generale, non rappresentava la posizione comune. Tuttavia, una volta che l'UNGA accettò nel 1998 di iniziare un periodo limitato di due anni di negoziazione, con un presidente nominato (l'ambasciatore italiano Lauriola), i negoziati sembrarono ritrovare il loro slancio, nonostante non fosse chiaro come avrebbe dovuto essere la Convenzione a quel punto.

È importante riconoscere il significato delle figure chiave della segreteria che, in tutto questo periodo, fornirono il supporto intellettuale e procedurale agli italiani, unica delegazione dedicata sin dall'inizio ad una convenzione. Secondo le persone coinvolte, l'azione di figure quali Eduardo Vetere e Dimitri Vlassis assicurò che il sogno della convenzione rimanesse vivo durante i difficili anni della diplomazia. E durante i negoziati stessi, di solito vengono menzionati altri nomi quali Jean-Paul Laborde e Christopher Ram, che supportarono entrambi Vlassis come segretario di quel comitato. Queste persone, assieme ai gruppi di lavoro che guidarono, assicurarono che i sostenitori della Convenzione fossero attrezzati e sostanzialmente in grado di andare avanti nei momenti chiave. All'interno della bolla dei negoziati tenutisi a Vienna e degli interventi più ampi nel sistema delle Nazioni Unite, sono evidenti l'importanza delle manovre del segretariato, l'intervento polacco e la successiva approvazione dell'UNGA. Ma queste manovre non si svolsero esclusivamente all'interno di quella bolla. Per capire meglio come ciò sia stato possibile, è necessario fare un passo indietro e guardare al quadro geopolitico più ampio.



Il contesto geopolitico

Come sottolineato da Zvekic, i passi fondamentali furono mossi nel periodo tra la caduta del muro di Berlino e gli attacchi terroristici del 2001 negli Stati Uniti. Cambiamenti sismici si verificarono nelle società dell'ex blocco sovietico, trasformando l'economia e la quotidianità delle popolazioni interessate e, allo stesso tempo, della criminalità organizzata. Gli anni '90 furono un periodo chiave per il progresso dell'integrazione europea, con la creazione dell'UE nel 1993, l'allargamento e l'ulteriore integrazione nel corso degli anni '90, nonché l'introduzione dell'euro come moneta comune nel 1999. Fu anche un momento di svolta per l'UE, che prese più seriamente le questioni della criminalità organizzata e della giustizia penale, non solo in quanto problemi 'italiani'. Anche il moderno multilateralismo politico degli Stati Uniti durante la presidenza di Clinton andava forte in questo periodo, così come lo spostamento delle priorità politiche dal contenimento della minaccia sovietica al confronto con la criminalità transnazionale in quanto minaccia alla sicurezza.³⁹ Inoltre, la Russia e l'Occidente stavano momentaneamente operando una cooperazione multilaterale, anche rispetto alle questioni della criminalità organizzata, prima di tornare alla loro consueta posizione di scontro nei decenni successivi. La misura della cooperazione multilaterale favorevole di questo periodo, anche in materia penale, è ulteriormente dimostrata dall'adozione nel 1998 dello Statuto di Roma, che istituiva la Corte Penale Internazionale nello stesso periodo di cinque anni dell'adozione dell'UNTOC e dell'UNCAC.

È probabile che i negoziati per l'UNTOC non avrebbero avuto successo se il quadro geopolitico più ampio fosse stato diverso. In effetti, pressioni politiche esterne giunsero a condizionare l'applicazione della Convenzione negli anni successivi, come dimostra il prolungato processo dei negoziati dell'IRM, che fu vittima della fine dell'epoca d'oro' e di un generale declino del multilateralismo.

Armi da fuoco sequestrate nel 2018 ad un gruppo sospettato di traffico d'armi dall'Unione Europea alla Russia. © TASS via Getty Images



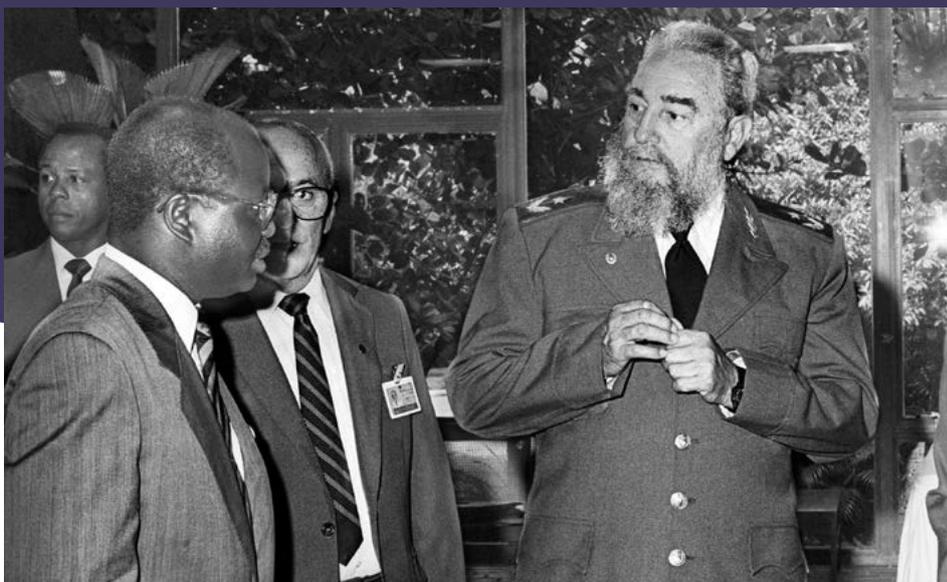
▲
Il Vienna International
Center, che ospita
l'UNODC. © JacobH/
Getty Images

FARE BRECCIA NEL SISTEMA NAZIONI UNITE

Dopo i primi tentativi per concepirla, l'idea della Convenzione doveva ancora fare breccia nel sistema delle Nazioni Unite. A seguito dell'evoluzione della crescente discussione e maggiore comprensione della criminalità organizzata nelle Nazioni Unite, a partire da V Congresso delle Nazioni Unite sul Crimine a Ginevra nel 1975,⁴⁰ i primi anni '90 portarono dei cambiamenti chiave nell'infrastruttura della lotta della comunità internazionale contro la criminalità organizzata.

Nel 1990 si tenne all'Avana l'VIII Congresso ONU sul Crimine, aperto dal leader cubano Fidel Castro. Su raccomandazione del Comitato sulla Prevenzione e il Controllo del Crimine, il congresso aprì la strada alla creazione della CCPCJ e del Crime Programme delle Nazioni Unite, concordato successivamente durante la Conferenza Ministeriale di Versailles nel 1991. Il Congresso richiese anche una convenzione o un altro strumento giuridico per strutturare quel programma, come riferito nel rapporto ufficiale del Comitato nella sua riunione pre-congresso del 1990, ma tale rapporto non incluse la Dichiarazione censurata che castigava la comunità internazionale per la sua inoperosità.⁴¹

Nel 1992 l'UNGA sostituì il Comitato e istituì la CCPCJ, il che significò che il processo decisionale intergovernativo aveva sostituito il sistema guidato da esperti. I principali uffici e programmi delle Nazioni Unite contro la droga e la criminalità a Vienna si evolsero subito nell'accorpato Ufficio delle Nazioni Unite per il Controllo della Droga e la Prevenzione del Crimine (che diventò l'UNODC nel 2002). Tuttavia, l'accordo sull'elemento normativo di una convenzione era ancora inafferrabile, anche a conclusione della Conferenza ministeriale di Napoli del 1994. Infatti, trascorsero ancora diversi anni prima che gli Stati Parte accettassero di avviare i negoziati ufficiali.



L'VIII Congresso ONU sul Crimine, nel 1990, tenutosi all'Avana, è stato introdotto dal presidente cubano Fidel Castro. © UN

Nel 1995, il IX Congresso ONU sul Crimine al Cairo decise di includere una richiesta alla CCPCJ di portare avanti l'idea di una convenzione, che sollecitava le opinioni dei governi e proponeva alcuni elementi da poter includere in tale strumento. La CCPCJ rispose richiedendo nuovamente i pareri degli Stati Parte e creando un gruppo di lavoro per esaminarli, cosicché la Commissione e altri organi competenti continuarono a discutere la questione senza risoluzione. Nel 1996, il governo polacco presentò la sua bozza, e successivamente l'UNGA chiese agli Stati Parte il loro parere sulla bozza di testo. L'anno successivo, l'UNGA raccomandò la creazione di un gruppo intergovernativo di esperti, che si riunì per la prima volta a Varsavia nel febbraio 1998 e concordò un elenco di opzioni che avrebbero potuto essere incluse nel suddetto strumento. Nel settembre dello stesso anno, un comitato informale si riunì a Buenos Aires al fine di iniziare a redigere il testo di una convenzione, prima che venisse formalizzata dall'UNGA a dicembre dello stesso anno. Il comitato ad hoc si riunì ufficialmente la prima volta nel gennaio 1999 a Vienna, e andò avanti per un totale di dodici sessioni da allora fino al gennaio del 2001.

Nel novembre del 2000, l'UNGA adottò la Convenzione e i suoi Protocolli Sulla Tratta di Esseri Umani e il Traffico di Migranti, e un mese dopo fu aperta alla firma durante la Conferenza di alto livello tenutasi a Palermo. L'UNTOC entrò in azione il 29 settembre 2003.⁴²

Una nuova convenzione

L'adozione della Convenzione è stata un risultato diplomatico e legale sensazionale. Era ed è uno strumento incredibilmente moderno, che ha fornito alla comunità internazionale un nuovo quadro per criminalizzare reati gravi e cooperare a livello internazionale per perseguire coloro che li commettono. Le condizioni erano favorevoli, le persone giuste si sono mosse al momento giusto, e negoziatori e funzionari hanno lavorato duramente per raggiungere il consenso nei tempi stabiliti. Ma cosa si è ottenuto con l'esistenza della Convenzione? Ha raggiunto gli obiettivi previsti originariamente dai suoi negoziatori?

Il testo di per sé è abbastanza chiaro, ma anche ampio: 'Lo scopo di questa Convenzione è promuovere la cooperazione per prevenire e combattere la criminalità organizzata transnazionale in modo più efficace'.⁴³ Durante i negoziati non fu mai chiaro se, ad esempio, il terrorismo o la corruzione sarebbero stati affrontati in modo specifico. Alla fine, il terrorismo non fu incluso, nonostante la forte difesa della questione da parte di Turchia, Spagna ed Egitto. La corruzione invece fu inclusa, ma i negoziati su questo tema diedero vita all'UNCAC: per alcuni, un risultato fondamentale dell'UNTOC a pieno titolo, per altri, uno sviluppo che mise in ombra l'UNTOC. (Sebbene fortemente basata sull'UNTOC, l'UNCAC includeva disposizioni sulla prevenzione meglio sviluppate rispetto al focus principale sull'applicazione della legge e sulla cooperazione giudiziaria internazionale dell'UNTOC).

Il tentativo di definire la criminalità organizzata sarebbe stato sempre un tema delicato e, alla fine, si decise di evitare le definizioni, descrivendo piuttosto reati o tipi di reato, dando alla Convenzione un ampio grado di flessibilità affinché gli stati potessero applicarla alle proprie condizioni e alla propria legislazione. Un altro risultato fondamentale è la possibilità che la Convenzione dà alle giurisdizioni di common-law e di diritto civile di applicare le stesse disposizioni; ad esempio, la Convenzione si occupa sia dei delitti di cospirazione del common-law sia del reato di associazione italiano del diritto civile. La maggioranza può essere d'accordo che ciò ha fornito a molti paesi la base della legislazione per la criminalizzazione della criminalità organizzata, nonché gli strumenti per rafforzare la cooperazione internazionale in materia penale, come con l'estradizione e la Reciproca Assistenza Giudiziaria (MLA).

Polimeni, che è stato un giudice italiano e successivamente un delegato per gli affari internazionali del Ministero della Giustizia, ha dichiarato alla Global Initiative che uno dei principali vantaggi dell'UNTOC è la sua flessibilità, nonché la sua utilità per i paesi privi di legislazione e/o reti di trattati di cooperazione internazionale bilaterali e multilaterali. Nonostante la sua ampiezza, e nonostante il fatto che non sia strettamente necessaria per quei paesi con una legislazione avanzata e accordi sotto forma di trattato, Polimeni ha anche affermato che la Convenzione ha globalizzato l'approccio italiano ad affrontare i gruppi criminali organizzati, piuttosto che attaccarli in quanto autori di crimini specifici: 'Come ha detto Falcone, indipendentemente dal tipo di gruppo criminale con cui si ha a che fare, è necessario utilizzare il sistema di giustizia penale per distruggerlo.'

In aggiunta a questa prospettiva, Laborde evidenzia come l'UNTOC agevoli la cooperazione tra pubblici ministeri e giudici in tutto il mondo, affermando che esiste una 'maggiore conoscenza' dell'uso della cooperazione internazionale in materia penale, che viene utilizzata dai pubblici ministeri nonostante la sua scarsa visibilità politica. Questa visione è stata condivisa da Tom Burrows, consigliere senior per gli affari multilaterali del Dipartimento di Giustizia degli Stati Uniti, il quale ha affermato che questo è stato un 'punto di svolta':

In primo luogo, i requisiti di criminalizzazione hanno indotto più di 100 paesi ad adottare una legislazione che criminalizza i reati stabiliti da i Protocolli, cioè tratta di persone, traffico di migranti, falsificazione di documenti di viaggio e traffico di armi da fuoco, nonché della Convenzione principale: la collaborazione con un gruppo criminale organizzato o l'associazione a delinquere per commettere reati



gravi. Per i paesi che richiedevano la doppia incriminazione per la cooperazione giudiziaria, i requisiti di criminalizzazione erano cruciali. L'UNTOC ha anche creato obblighi vincolanti tra (ormai) 190 paesi per la cooperazione internazionale; in precedenza molti di loro non avevano un rapporto di MLA vincolante.⁴⁴

Tuttavia, la prospettiva di alcuni delegati all'epoca fu meno entusiastica. Matti Joutsen ha affermato che non era chiaro come avrebbe funzionato su scala globale e che 'non pensavano sarebbe stata un punto di svolta a livello globale'. Questa opinione è condivisa da Gastrow, che descrisse in tal modo i suoi sentimenti contrastanti in seguito all'adozione della Convenzione:

Concordare la Convenzione non sembrò un'occasione importante, nonostante si percepisse che era una cosa seria. Alcuni paesi abbastanza potenti non erano ancora del tutto convinti che la criminalità organizzata dovesse essere affrontata a livello internazionale. In ogni caso, gli Stati Uniti continuarono a potenziare la loro presenza all'estero e a perseguire i criminali al di fuori della propria giurisdizione, aumentando la propria rete di agenti e la propria presenza nelle ambasciate di tutto il mondo.

Gastrow ritiene che la cooperazione tra le forze dell'ordine sia in alcuni casi migliorata, mentre in altri si sia deteriorata, con il declino della cooperazione tra paesi sviluppati e in via di sviluppo, a causa di una mancanza di fiducia. Queste e altre sfide affrontate dall'UNTOC, compresa la mancanza di sanzioni o di un organismo internazionale che governasse il monitoraggio della sua implementazione, mostrano che, al momento della creazione della Convenzione, sarebbe stato impossibile prevedere cosa si sarebbe potuto ottenere entro il suo ventesimo anniversario. Ad esempio, la questione della revisione dell'implementazione sarebbe tornata a perseguire ripetutamente l'UNTOC nei diciotto anni successivi alla sua adozione. Come affermò l'ambasciatore Lauriola nel 2000, la strada da percorrere era ancora lunga.

Due persone arrestate in Italia nel 2017 nell'ambito di un'indagine internazionale sul contrabbando di armi in Libia e Iran. La Convenzione in teoria fornisce ai 190 Stati Parte le basi per criminalizzare alcune attività della criminalità organizzata, e strumenti per rafforzare la cooperazione internazionale. © Salvatore Laporta/Kontrolab/LightRocket via Getty Images



▲
La Convenzione ha ancora parecchia strada da fare, secondo molti. È quasi universalmente ratificata, ma deve affrontare gli ostacoli dell'implementazione, del monitoraggio e della revisione. © Akn Kiyagan Agency/Anadolu via Getty Images

PROGRESSI E REGRESSI

La ratifica della Convenzione sta andando molto bene: con 190 parti, è uno strumento giuridico quasi universalmente ratificato. Monaco è stata il primo Stato Parte a ratificare il trattato, il 5 giugno 2001, mentre l'ultimo paese è stato Palau, il 13 maggio 2019. Gli Stati Uniti l'hanno ratificata solo nel 2005, ma ancora di più ha impiegato l'Italia, che è diventata Stato Parte solo nell'agosto 2006.

Anche i Protocolli della Convenzione hanno livelli simili di ratifica, come il Protocollo sulle armi da fuoco, lo strumento al quale hanno aderito meno stati (118 Stati Parte), poiché diversi paesi importanti non sono divenuti parte, incluso il Regno Unito, che lo ha firmato nel 2002 ma non lo ha mai ratificato, e il Gli Stati Uniti, che non l'hanno mai firmato ma ci sono andati vicino.⁴⁵

L'elevato numero di parti rappresenta senza dubbio un risultato significativo per uno strumento giuridico che non era universalmente riconosciuto come necessario all'inizio del processo che ha portato alla sua adozione. Tuttavia, bisogna osservare questa misura in primo luogo tenendo conto del modo in cui questi paesi stanno attuando le disposizioni della Convenzione e, in secondo luogo, che impatto sta avendo sul dissesto dell'attività criminale organizzata. È estremamente difficile rispondere a entrambe le domande, soprattutto prima del lancio dell'IRM.

L'opinione generale degli intervistati per questo studio è che la Convenzione non è stata compresa o utilizzata a sufficienza, o che è impossibile stabilire quanto viene effettivamente utilizzata e che impatto sta avendo. Antonio Balsamo, ad esempio, ritiene che anche in Italia potrebbe essere sfruttata meglio, sottolineando la necessità di potenziare la formazione giudiziaria per 'realizzare appieno le sue potenzialità'. Un attuale membro del Segretariato delle Nazioni Unite con esperienza di lavoro nell'UNTOC ha affermato che alcune aree della convenzione non vengono applicate:

[...] per esempio, nella maggior parte dei paesi non esiste il reato di racket. Le prove elettroniche non vengono realmente considerate. Nel complesso, l'UNTOC è sottoutilizzata. Ad esempio, rispetto alla responsabilità delle persone giuridiche, o alle azioni contro gli intermediari. E c'è ancora molta strada da fare in termini di giurisprudenza nazionale in riferimento all'UNTOC.

Nel 2016, in uno dei pochi studi sull'attuazione dell'UNTOC, Neil Boister ha analizzato l'utilizzo delle sue disposizioni in materia di cooperazione internazionale. Ha scoperto che non esiste una fonte di informazioni consolidate sulla cooperazione tra le forze dell'ordine che si avvalgono dell'UNTOC, e che non ci sono informazioni sufficienti sul fatto che la Convenzione stia rafforzando la fiducia e lo scambio di informazioni tra le forze dell'ordine.⁴⁶ Tuttavia, ha trovato dei dati interessanti sull'estradizione e sulla MLA, come ad esempio un livello maggiore di utilizzo da parte dei paesi occidentali, principalmente gli Stati Uniti, nonché un crescente affidamento da parte di altri paesi, principalmente la Cina, concludendo tuttavia che non sono disponibili sufficienti informazioni a livello macro, e che 'nel complesso, l'incidenza

di impiego dell'UNTOC come unica base per l'estradizione e la MLA sembra essere ancora scarsa'.⁴⁷ Boister attende con impazienza che l'IRM faccia più luce sul quadro generale, in modo da valutare se la Convenzione sta avendo un impatto tangibile sulle attività della criminalità organizzata nel mondo.

A parte l'analisi dell'implementazione della Convenzione, l'UNODC svolge ricerche regolarmente. La sezione Ricerca e analisi dell'UNODC intraprende studi regolari sulle tematiche coperte dai Protocolli UNTOC. Ha pubblicato quattro rapporti globali sulla tratta di esseri umani, come richiesto dall'UNGA nel 2010,⁴⁸ che presentano dati e tendenze sulla prevalenza e la natura della tratta di persone attraverso l'analisi di dati forniti dagli Stati Parte. Utilizzando un modello simile, l'UNODC ha pubblicato il suo primo rapporto globale sul traffico di migranti nel 2018 e un primo studio globale sul traffico di armi da fuoco nel 2020, a seguito di uno studio precedente pubblicato nel 2015.⁴⁹ Il mandato e i risultati di alcuni di questi rapporti sono stati contestati da alcuni Stati Parte, come gli Stati Uniti, particolarmente insoddisfatti dello studio sulle armi da fuoco del 2015.

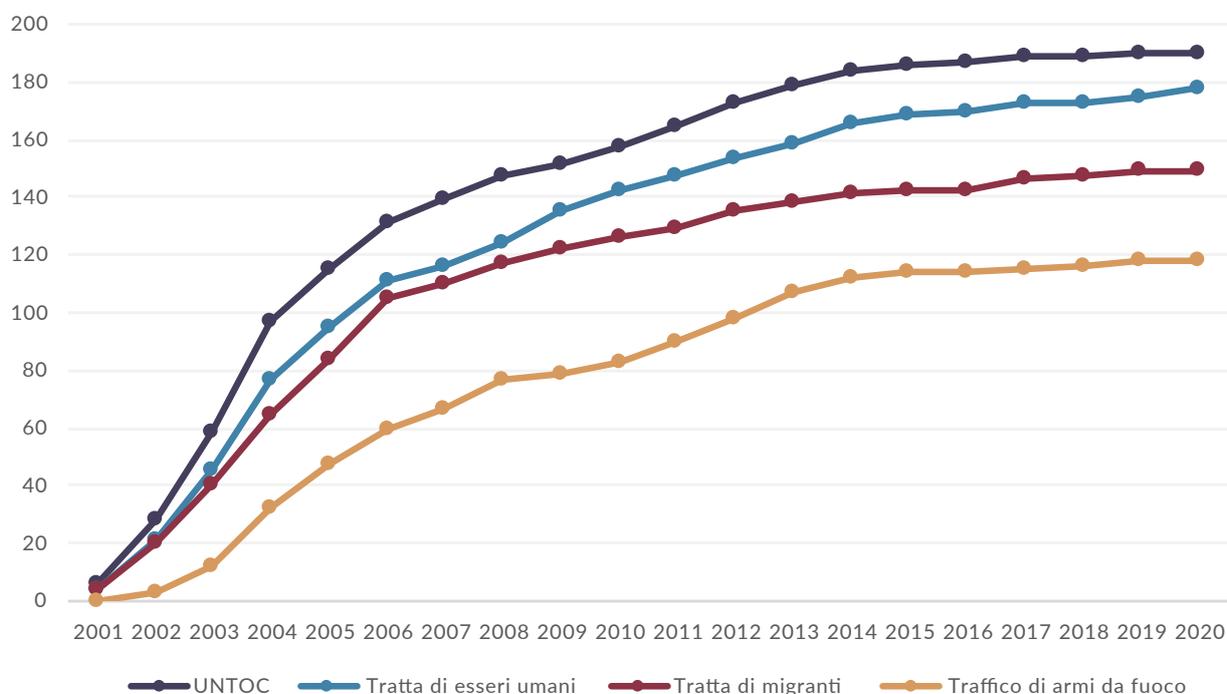


FIGURA 1 Stato di avanzamento della ratifica dell'UNTOC e dei suoi tre protocolli supplementari

FONTE: UNODC, Firmatari della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Criminalità Organizzata Transnazionale e dei suoi Protocolli.

È importante sottolineare che questi studi non servono come analisi dell'implementazione da parte dei paesi della Convenzione e dei suoi Protocolli.

Inoltre, nel 2012 l'UNODC ha pubblicato un compendio sui casi di criminalità organizzata per raccogliere dati sulle esperienze nazionali nella lotta alla criminalità organizzata, anche nei casi in cui era stato rilevante l'impiego dell'UNTOC.⁵⁰ Tuttavia, ciò non può rappresentare un'analisi globale di implementazione o conformità. Vale la pena notare che la piattaforma *Sharing Electronic Resources and Laws on Crime (Condivisione di risorse elettroniche e leggi sul crimine)* gestita dall'UNODC, raccoglie la giurisprudenza e ospita un database delle autorità centrali. Tuttavia, per come è attualmente costituita, non può fungere da analisi statistica globale sull'implementazione della Convenzione, nonostante abbia un ruolo chiave nella gestione delle informazioni per l'IRM.

A livello di conformità legislativa, l'implementazione dell'UNTOC in tutta l'Africa è stata studiata dal programma ENACT, finanziato dall'UE nel 2018. Tale ricerca ha rilevato che la base legislativa delle leggi sulla criminalità organizzata in tutta l'Africa non è al passo con gli standard della Convenzione:

Al momento dell'entrata in vigore dell'UNTOC, la criminalità organizzata non era in cima alla lista delle priorità dell'Africa, e gli stati africani hanno svolto un ruolo limitato nella finalizzazione della Convenzione. Oggi, in ogni caso, l'UNTOC è stata ratificata dalla maggior parte degli stati africani [...] sembra che nonostante l'Africa non abbia molti problemi a sviluppare una legislazione sulla criminalità organizzata, queste leggi non riescano a soddisfare le considerazioni dell'UNTOC. La legislazione specifica per tipi di reato è particolarmente carente nel soddisfare queste definizioni, rispetto alle loro controparti legali sulla 'criminalità organizzata generale'. D'altra parte, le leggi/disposizioni specifiche del mercato criminale non devono necessariamente raggiungere questo obiettivo se rientrano nella sfera di competenza di altri strumenti internazionali focalizzati sul mercato.⁵¹

Questo punto è di primaria importanza per comprendere che impatto sta avendo la Convenzione. Per quanto si può accertare, non è stato fatto uno studio completo sull'incorporazione dei termini dell'UNTOC nella legislazione nazionale. Ciò è importante a causa del prerequisito del principio della doppia incriminabilità, che l'incorporazione

di questi termini ha per qualsiasi futura cooperazione giudiziaria internazionale di successo, come l'estradizione e la MLA. Questo è il primo passo essenziale per comprendere la portata dell'implementazione della Convenzione, che dovrebbe poi portare a un aumento degli episodi di cooperazione internazionale di successo.

Al fine di contrastare la scarsa consapevolezza rispetto all'UNTOC, incluso il suo adeguato incorporamento o meno alla legislazione nazionale e la mancanza di una formazione adeguata, nonché per aiutare a costruire le connessioni personali che potrebbero facilitarne l'impiego, l'UNODC ha guidato delle iniziative per costruire reti e cooperazione tra pubblici ministeri, come la *West African Network of Central Authorities and Prosecutors (WACAP)* (Rete delle Autorità Centrali e dei Procuratori dell'Africa Occidentale).

Il rapporto WACAP della riunione più recente nel gennaio 2020 rileva che nel 2013, tredici anni dopo l'adozione della Convenzione, '[...] c'era una generale scarsa conoscenza del processo di cooperazione internazionale e non vi era alcun contatto diretto tra pubblici ministeri e agenti delle forze dell'ordine. Inoltre, la maggior parte dei paesi non aveva ancora istituito delle unità di autorità centrale per l'invio e la ricezione di richieste di MLA'.⁵² Da allora, la WACAP ha assicurato che si stabilissero autorità centrali in diversi paesi della regione, e afferma di aver facilitato 167 casi.

Una rete simile nel sud-est asiatico è stata discussa anche attraverso l'agevolazione dell'UNODC. In questi interventi, l'istituzionalizzazione interna e la formazione sono necessarie affinché l'UNTOC possa essere utilizzata in modo efficace, così come la costruzione di collegamenti personali tra i pubblici ministeri coinvolti. Guardando altre parti del mondo, il Brasile ha utilizzato l'UNTOC anche in casi legali di alto profilo.

Gary Balch, il consigliere generale dell'Associazione Internazionale dei Procuratori, ha convenuto che l'esistenza dell'UNTOC è stata uno sviluppo importante, ma che il suo utilizzo dipende dalla rete di trattati esistente in ciascuna giurisdizione, e da quanto sono 'ben sviluppate' le reti internazionali dei pubblici ministeri:

Quei paesi con una forte legislazione nazionale e una ricca architettura di trattati e accordi bilaterali probabilmente perseguiranno le richieste direttamente attraverso i canali bilaterali. In alcune regioni, l'assistenza può essere perseguita attraverso strutture regionali

- l'Eurojust (Agenzia dell'Unione Europea per la Cooperazione Giudiziaria Penale) ne è un esempio evidente. (...) La mancanza di fiducia può rappresentare un ostacolo per la MLA nel momento in cui il processo coinvolge giurisdizioni con sistemi politici, giudiziari o legali significativamente diversi. L'importanza delle connessioni personali e della fiducia non può essere sopravvalutata. Entrambe sono essenziali al superamento degli ostacoli operativi. Le funzioni dei pubblici ministeri non sono esercitate a compartimenti stagni, e nel loro lavoro i pubblici ministeri devono gestire complesse relazioni sovrapposte con i colleghi nazionali e internazionali.⁵³

La mancanza di informazioni centralizzate sull'attuazione è un sottoprodotto della mancanza di un IRM, ma anche del rallentamento della spinta politica a sostegno della Convenzione negli anni successivi alla sua entrata in vigore. Nei primi anni della CoP, il Segretariato delle Nazioni Unite tentò di raccogliere e diffondere informazioni sull'uso e l'implementazione della Convenzione. Durante la seconda CoP, tenutasi nel 2005, un rapporto analitico sull'attuazione della Convenzione fu pubblicato dal Segretariato.⁵⁴ Un rapporto simile fu redatto per la terza CoP nel 2006. Per la fine della quarta CoP nel 2008, nessun rapporto di questo tipo fu pubblicato in preparazione di quella CoP e di quelle future. Infatti, durante la terza CoP, il direttore esecutivo dell'UNODC Antonio Maria Costa ammonì gli stati membri per la mancanza di priorità politica e di informazioni ricevute dagli Stati Parte. Nel 2007, alla sessione di apertura della CCPCJ di quell'anno, Costa continuò in questa direzione, sostenendo che 'i denti [della Convenzione] stavano solo iniziando a rosicchiare l'estradizione, la MLA e la cooperazione giudiziaria transnazionale',⁵⁵ enfatizzando questo aspetto durante una sessione del Consiglio di Sicurezza nel 2010:

La Convenzione delle Nazioni Unite contro la Criminalità Organizzata Transnazionale, [...] è stata una soluzione del ventunesimo secolo a un problema del ventunesimo secolo. Tuttavia, un terzo degli Stati Parte, compresi alcuni dei principali paesi, non l'ha ancora ratificata. L'attuazione è stata irregolare. Non c'era meccanismo di revisione e alcuni dei suoi protocolli sono stati trascurati.⁵⁶

Da allora, la ratifica è chiaramente migliorata, ma rimane impossibile analizzarne in modo completo l'attuazione, e l'IRM dovrebbe iniziare le sue operazioni solo nel 2020. Il tempo impiegato a negoziare il meccanismo di revisione è la prova che la priorità politica della Convenzione era scemata. La negoziazione della Convenzione aveva superato questioni legali e politiche estremamente difficili, ma la negoziazione del suo meccanismo di revisione si era rivelata una barriera quasi insormontabile. Per contro, la stessa comunità diplomatica di Vienna negoziò la Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione, firmata nel 2003 a Mérida, in Messico, e se ne concordò il meccanismo di revisione entro la fine del decennio.

Il Messico, in effetti, diventò uno dei principali protagonisti dei tentativi nel concordare un meccanismo di revisione dell'UNTOC negli anni successivi. Gli ostacoli sostanziali alla sua negoziazione risiedono nel modello di finanziamento, nel ruolo della società civile e, più in generale, nella natura della revisione tra pari e nel primato della sua natura intergovernativa. I dettagli di questi disaccordi sono stati analizzati,⁵⁷ e la duplice questione del bilancio e della società civile ha palesemente afflitto le discussioni diplomatiche su questo tema. Ma il processo estenuante e la mancanza di accordo dimostrano che, durante questo periodo, non persisteva la combinazione di fattori che avrebbe permesso di negoziare con successo la Convenzione.

Il tempo impiegato a negoziare il meccanismo di revisione è la prova che la priorità politica della Convenzione era scemata.



Le macerie del World Trade Center, 13 settembre 2001. Si ritiene che gli attacchi dell'11 settembre abbiano segnato il punto in cui l'interesse per la Convenzione ha cominciato a diminuire.
© Chris Hondros/Getty Images

Politici e diplomatici non sentivano la pressione esterna a fare qualcosa, e non c'era un'enorme ondata di sostegno per andare avanti; rimase una forte priorità per i principali sostenitori, come l'Italia (sostenuta dalla Francia) e il Messico, ma non per molte altre delegazioni. Nemmeno la politica di alto livello era favorevole. Sono diversi i motivi per cui è stato così, e gli intervistati per questo rapporto hanno dato varie spiegazioni. L'impatto degli attacchi terroristici dell'11 settembre negli Stati Uniti è stato un evento ampiamente citato tra i motivi di calo di interesse per l'UNTOC. Secondo Gastrow:

L'11 settembre ha spinto l'antiterrorismo in cima all'agenda internazionale: il pubblico non si è preoccupato più di tanto del crimine organizzato transnazionale, che non rappresentava una minaccia diretta come il terrorismo. L'antiterrorismo ottenne i fondi e l'attenzione, e a ciò nessuno si oppose. La criminalità organizzata transnazionale veniva semplicemente lasciata andare, e l'inattività dei governi non rappresentava un rischio politico. Nessuno metterebbe sullo stesso livello la criminalità organizzata transnazionale e il terrorismo, quindi le risposte contro il terrorismo saranno sempre più richieste. È importante sottolineare che gli Stati Uniti rivolsero l'attenzione al terrorismo, convincendo gli altri ad adottare misure antiterrorismo.

Un membro in servizio dello staff dell'UNODC è d'accordo su questo aspetto, e ha attribuito al populismo l'importanza data al terrorismo. Poiché l'opinione pubblica considera il rischio del terrorismo maggiore di quello dei gruppi criminali organizzati (sebbene in realtà sia vero il contrario), i politici seguono l'umore dell'opinione pubblica. Eduardo Vetere ha condiviso questo punto di vista, dichiarando che 'l'entusiasmo e lo slancio per la Convenzione sono stati frustrati dall'11 settembre'.

Tuttavia, questo non fu l'unico fattore. Laborde non condivide pienamente questa analisi, sostenendo che l'adozione dell'UNCAC sia stata di primaria importanza nel declino dell'interesse per l'UNTOC:

Dopo l'adozione dell'UNTOC, la sua importanza politica è stata sospesa quasi immediatamente a causa dell'adozione dell'UNCAC, che copre solo una parte della criminalità organizzata transnazionale. È attraente e sexy perché consente ai politici di rivendicare il merito di aver catturato singoli politici o funzionari corrotti. I media inoltre si concentrano solo sull'UNCAC e sui politici che vengono arrestati, mentre la criminalità organizzata transnazionale continua a crescere. L'UNTOC è troppo radicata nella vera criminalità, mentre le campagne contro la corruzione sono di moda e convergono alla

politica. È più facile e meno pericoloso combattere la corruzione, piuttosto che la criminalità organizzata transnazionale. I rischi nell'affrontare la criminalità organizzata transnazionale sono maggiori, a causa dei diversi livelli di violenza in questione.

In relazione a questo percepito oscuramento dell'UNTOC da parte dell'UNCAC, Vetere ritiene che la stessa ONU abbia commesso un errore strategico in quel periodo, dividendo i segretariati dell'UNTOC e dell'UNCAC, con Dimitri Vlassis che lasciò l'UNTOC e andò a capo della segreteria dell'UNCAC. Secondo Vetere, se il Segretariato fosse rimasto insieme, l'UNTOC non sarebbe rimasta indietro e avrebbe beneficiato della strategia e dello slancio che spinsero poi l'UNCAC in avanti. Inoltre, dato che i negoziati dell'UNCAC seguirono così accanitamente la scia del completamento del processo dell'UNTOC, i membri del segretariato e i delegati nazionali spostarono la loro attenzione sul nuovo processo di negoziazione, privando così delle conoscenze e capacità istituzionali gli sforzi per dare seguito al processo dell'UNTOC.⁵⁸

Questa mancanza interna di coerenza e coordinamento è stata aggravata dalla proliferazione dei mandati sulla criminalità organizzata in tutte le Nazioni Unite, al di fuori dell'ambito dell'UNODC.⁵⁹ Nonostante la questione della criminalità organizzata transnazionale sia stata sempre più raccolta dal Consiglio di Sicurezza, anche in occasione di discussioni tematiche periodiche relative all'UNTOC, ciò non ha portato a un aumento del profilo o dello slancio a sostegno della Convenzione in generale, sebbene abbia portato a nuove attività relative al Protocollo sulla Tratta di Persone.

Inoltre, Zvekc menziona una gamma più ampia di fattori che contribuirono ad acuire la stagnazione dell'UNTOC relativamente alle mutevoli condizioni geopolitiche, affermando che 'la crisi finanziaria del 2008 ha ulteriormente smorzato l'interesse degli Stati Parte per l'UNTOC. In più, venne meno la disposizione di Russia e gli Stati Uniti a prendere parte attiva ai negoziati e al compromesso reciproco negli affari internazionali.'

L'importanza della crisi finanziaria non può essere sopravvalutata. Il Regno Unito guidò un piccolo gruppo di paesi che bloccò un meccanismo alla CoP per motivi finanziari nel 2012, a causa della sua opposizione abbastanza globale agli aumenti del bilancio regolare delle Nazioni Unite. Tale posizione non cambiò negli anni successivi, portando alla fine a un meccanismo che deve essere finanziato attraverso risorse di bilancio regolari esistenti e contributi extra-budgetari finanziati da donatori.

I fondamentali cambiamenti geopolitici e il calo dell'interesse per il multilateralismo fecero sì che queste differenze arrestassero il progresso. Tuttavia, nel 2014, fu il coinvolgimento della società civile a rappresentare il maggior motivo di rallentamento dell'avanzamento alla CoP.

Gli Stati Parte non riuscirono a concordare una soluzione di compromesso tra quei paesi contrari a qualsiasi controllo indipendente in quello che vedevano come un processo intergovernativo (guidato da Egitto, Pakistan, Russia e Cina), e quelli che sostenevano il coinvolgimento della società civile come parte fondamentale di un riesame significativo (guidati principalmente da Svizzera e Norvegia). E mentre i negoziati proseguirono negli anni successivi, queste due questioni divennero le ragioni ben provate per le quali non fu possibile trovare un accordo su un meccanismo di revisione. Tuttavia, l'incapacità di compiere progressi su tali questioni era sintomatica di un basso profilo pubblico e di una mancanza di volontà e interesse politico.

Nel 2014, il coinvolgimento della società civile ha rappresentato il freno principale dell'avanzamento alla CoP.



▲ La crisi dei migranti continua a dividere gli Stati membri dell'UE in termini di risposte adeguate. Qui, un bambino siriano viene salvato da una ONG spagnola al largo delle coste della Libia nel 2017. © David Ramos/Getty Images

IL MECCANISMO DI REVISIONE E LE IDEE PER UN RILANCIO

Tra il 2014 e il 2019, la questione del meccanismo di revisione dell'UNTOC non ebbe un alto profilo tra gli argomenti in discussione a Vienna. Le riunioni della CoP nel 2014 e nel 2016 portarono solo a concordare progressivi passi avanti, mentre la maggior parte delle delegazioni avvertiva poca pressione al di fuori della sala dei negoziati per muoversi più velocemente. Il successo inaspettato nel raggiungimento di un meccanismo di revisione fu in gran parte dovuto alla determinazione e all'abilità diplomatica dell'ambasciatrice italiana Maria Assunta Accili Sabbatini e del suo team,⁶⁰ che si basarono sul lavoro compiuto degli ambasciatori di Costa Rica e Giordania, i quali erano stati alla guida negli anni precedenti ma non erano riusciti a compiere la svolta.

L'IRM fu adottato senza interesse dei media o grande consapevolezza pubblica. E gli inevitabili compromessi fatti avevano finalmente fornito alla CoP un meccanismo, sebbene con ben scarse risorse, una struttura lunga e complessa, un campo di applicazione molto limitato per l'impegno della società civile, e una trasparenza obbligatoria estremamente bassa. L'IRM rappresenta un minimo comune denominatore concordato al fine di porre fine alle discussioni e all'incertezza, piuttosto che il salto di fede politico che rappresentava la Convenzione stessa, nata col senso di urgenza e speranza di poter essere uno strumento che portasse a un reale cambiamento.

È importante non pregiudicare il successo del meccanismo, che deve ancora essere varato ufficialmente. Tuttavia, serpeggia già un sano scetticismo tra alcuni diplomatici e funzionari presenti dalle prime fasi della storia della Convenzione. Laborde ritiene che è un 'meccanismo politico' che 'non funzionerà', e Gastrow non è ottimista sul fatto che 'il torpore dell'UNTOC finirà presto'. Allo stesso modo, Joutsen ha dichiarato che è 'solo una versione diluita del meccanismo di revisione UNCAC, che è stato esso stesso il risultato di molte difficili compromessi'. Secondo gli intervistati, sia gli Stati Parte che il Segretariato condividerebbero la colpa di questa situazione.



Migranti iracheni in un campo nel nord della Francia nel settembre 2020 attendono la telefonata da un trafficante che gli faciliterà il viaggio nel Regno Unito. © Sameer al-Doumy/AFP via Getty Images

L'IRM migliorerà indubbiamente il livello di informazioni disponibili e consentirà al Segretariato di produrre ancora una volta rapporti analitici sull'attuazione della Convenzione. Tuttavia, da solo non fornirà la piattaforma indipendente e trasparente necessaria per analizzare la natura complessa e in evoluzione della criminalità organizzata transnazionale nel mondo. Cionondimeno, se la comunità internazionale vorrà accelerare e migliorare l'attuazione, e quindi avere un maggiore impatto sulle attività della criminalità organizzata che cerca di distruggere, dovrà assicurarsi di impegnarsi in modo significativo: massimizzare la trasparenza e l'impegno della società civile per garantire che le informazioni disponibili siano quanto più utili possibile.

Nonostante questa mancanza di ottimismo, gli intervistati hanno proposto diverse idee per stimolare il processo di attuazione, sia all'interno che all'esterno dell'ambito del meccanismo. Ad esempio, c'è un sentore generale che la CoP non approfitti a sufficienza delle competenze e delle discussioni pratiche o della condivisione di esperienze che si svolgono nel Gruppo di Lavoro sulla cooperazione internazionale della CoP. Inoltre, ci sono alcune nuove questioni che dovrebbero trovare maggiore riscontro nelle discussioni, come l'uso di prove elettroniche e tecniche investigative speciali da parte dei pubblici ministeri. C'è anche spazio per consentire una discussione più approfondita sulle forme di criminalità nuove ed emergenti, compresa

l'espansione dell'attenzione sui gruppi criminali per consentire il perseguimento delle reti criminali più ampie. La Convenzione si adatta particolarmente a forme di criminalità nuove ed emergenti.

Gino Polimeni ha affermato che la Convenzione è sufficientemente flessibile e ampia da consentire di portare avanti soluzioni innovative e dinamiche, e che la CoP 'deve includere più competenze e conoscenze', mentre Zvekic ha aggiunto che l'UNTOC 'dovrebbe essere rivista e aggiornata per coprire tutti i tipi moderni di criminalità organizzata transnazionale'. Balsamo ha condiviso questi punti di vista, e concordato con la necessità di aggiornare e includere la discussione degli esperti:

Il legame tra sviluppo e criminalità organizzata è una sfida per il futuro. Nell'attuale architettura della CoP, le migliori pratiche non sono condivise in modo sufficientemente dettagliato: si tratta principalmente di contesto generale. Potrebbe esserci un sistema a due livelli, per esempio. Dovrebbero esserci più consultazioni a livello nazionale sull'attuazione della Convenzione, per capire come viene impiegata l'UNTOC. Ciò consentirebbe di formulare raccomandazioni più specifiche ai gruppi di lavoro, nonché di instaurare dialoghi costruttivi con la società civile. Nel complesso, dovrebbero esserci discussioni più mirate e specifiche.



▲
È il momento di andare
oltre Palermo. È possibile
riavviare e invigorire
l'UNTOC? © Stefano
Montesi/Corbis via Getty
Images

CONCLUSIONI

La storia della negoziazione dell'UNTOC è una fonte di ispirazione di successo di fronte ad ostacoli significativi. Grazie agli sforzi delle persone coinvolte, la necessità di contrastare la criminalità organizzata è stata posta in cima all'agenda politica internazionale e sono state adottate misure concrete. Ciò ha portato a progressi reali, sebbene non quantificabili, nel rafforzamento della cooperazione giudiziaria e nello sviluppo di una legislazione per contrastare la criminalità organizzata a livello internazionale.

Eppure, dall'adozione della Convenzione, la criminalità organizzata transnazionale ha continuato ad adattarsi ed evolversi. È una minaccia per gli stati e le società più pervasiva e pericolosa che mai. Gli inviti a reagire presenti in questo studio sono necessari oggi come lo erano allora. Tutti questi avvertimenti sono stati tenuti in considerazione negli sforzi congiunti della comunità internazionale per riunirsi e negoziare la Convenzione, nonostante le difficoltà e i compromessi. Purtroppo, la convinzione di Dimitri Vlassis che la Convenzione avrebbe stanato il crimine organizzato dai suoi porti sicuri non si è concretizzata.

Ciò non dipende dal canovaccio della Convenzione, che ha indubbiamente creato un quadro di strumenti legali che sono stati trasposti nelle legislazioni nazionali e nelle disposizioni di cooperazione internazionale utilizzate per perseguire gli autori del crimine organizzato. L'UNTOC è uno strumento legale incredibilmente ampio, innovativo e moderno (include addirittura disposizioni sulla video testimonianza dei testimoni, molto prima che la crisi del COVID-19 imponesse l'utilizzo di massa della videoconferenza). È abbastanza flessibile da adattarsi a crimini nuovi ed emergenti e a comportamenti di gruppo criminale. La legislazione contro la criminalità organizzata

transnazionale esiste dove prima non esisteva, e i paesi possono cooperare meglio tra loro in queste indagini. I tre Protocolli supplementari hanno anche aumentato il profilo e gli sforzi internazionali contro i problemi in questione, in particolare la tratta di esseri umani. Tuttavia, è stato impossibile esaminare o analizzare informazioni o dati sufficientemente comprensivi al riguardo.

Inoltre, la volontà politica e il sostegno pubblico che hanno dato vita alla Convenzione si sono dissipati, ed è stato permesso alla CoP della Convenzione di scivolare in un grado di irrilevanza, sconosciuta nella sfera pubblica, determinando l'accordo di un meccanismo di revisione tardivo e difettoso. Ci sono vari motivi per cui ciò è accaduto, comprese questioni geopolitiche più ampie, che non fanno sperare nello sviluppo di uno slancio multilaterale. Nel frattempo, altri processi e strumenti hanno messo in ombra la Convenzione nella lotta alla criminalità organizzata, come l'UNCAC, gli strumenti antiterrorismo e l'imminente negoziazione di una nuova Convenzione sulla criminalità informatica, che è il risultato di decisioni non basate sul consenso alle Nazioni Unite di New York.

C'è tuttavia la possibilità per la CoP di rivedere il suo approccio, perseguitato per molti anni da disaccordi politici sul meccanismo. Dovrebbe reindirizzare la sua attenzione verso la condivisione di competenze tecniche e guidate da esperti, per accrescere la comprensione dell'UNTOC in modo da intensificare gli sforzi nazionali e internazionali contro la criminalità organizzata. Dovrebbe garantire che i più recenti sviluppi nel campo della criminalità organizzata siano discussi, compresi e affrontati, nel quadro del meccanismo di revisione o in maniera diversa.

A livello macro, attraverso gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, le Nazioni Unite hanno riconosciuto la natura trasversale della criminalità organizzata e hanno compreso implicitamente l'entità dei danni sociali, ambientali, economici e di sviluppo che determina. La Convenzione è una risposta importante a questo aspetto, per la sua possibilità di costruire sistemi legali e per la capacità delle forze dell'ordine di contrastare la criminalità organizzata transnazionale. Ma bisogna comprendere che l'UNTOC, anche se completamente implementata ed effettivamente monitorata da un meccanismo funzionante, non è un proiettile d'argento, e semplicemente non può soddisfare da sola le aspettative che alcuni le avevano attribuito. Bisognerebbe vedere la Convenzione come parte di un più ampio arsenale di strumenti che possono smantellare e dissuadere la criminalità organizzata, come la componente centrale di una strategia globale che attraversa tutte le parti rilevanti del sistema delle Nazioni Unite e la vasta comunità internazionale.

La promessa del Palermo non è stata mantenuta, nonostante i progressi sostanziali rappresentati dalla Convenzione. Sebbene sia importante che gli stati e la società civile facciano del loro meglio per contribuire al meccanismo di revisione e per aggiornare la nostra comprensione di come la Convenzione può essere utilizzata, dobbiamo anche indirizzare gli sforzi al ripensamento del nostro approccio generale. È tempo che la comunità internazionale compia passi concreti verso una nuova strategia olistica per contrastare la criminalità organizzata, assicurando che le questioni sociali, di sviluppo ed economiche siano integrate ad una maggiore attuazione delle misure di giustizia penale e di applicazione della legge contenute nell'UNTOC. C'è bisogno di riscoprire la creatività, la determinazione e la volontà di coloro che hanno contribuito a creare la Convenzione. È il momento di andare oltre Palermo.

La promessa di Palermo non è stata mantenuta, nonostante i progressi sostanziali rappresentati dalla Convenzione.

NOTE

- 1 Dimitri Vlassis, Drafting the UNTOC, in Williams and Vlassis (eds), *Combating Transnational Crime: Concepts, Activities and Responses*, Londra, Routledge, 2001.
- 2 UNODC, Travaux Préparatoires of the negotiations for the elaboration of the United Nations Convention against Organized Crime and the Protocols thereto, <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/travauxpreparatoires.html>.
- 3 M. Cherif Bassiouni ed Eduardo Vetere, *Organized Crime: A Compilation of U.N. Documents, 1975-1998*. New York, Transnational Publishers, 1998.
- 4 ONU, Resolution adopted by the General Assembly, UNGA resolution A/49/159, 24 febbraio 1995, https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/Crime_Resolutions/1990-1999/1994/General_Assembly/ARES-49-159.pdf.
- 5 Ian Kershaw, *Roller-Coaster: Europe, 1950-2017*, Londra, Penguin, 2019.
- 6 Dipartimento di Stato US, Discorso del presidente Bill Clinton all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, 26 settembre 1994 <https://20092017.state.gov/p/io/potusunga/207377.htm#:~:text=As%20President%20of%20the%20United,but%20force%20if%20we%20must>; Dipartimento di Stato US, Discorso del presidente Bill Clinton all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, 22 ottobre 1995, <https://2009-2017.state.gov/p/io/potusunga/207409.htm>.
- 7 Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine, Compendio degli standard e delle norme delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e nella giustizia penale, <https://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/compendium.html>.
- 8 David Felsen e Akis Kalaitzidis, A historical overview of transnational crime, in Philip Reichel (ed), *Handbook of Transnational Crime & Justice*, SAGE publications, 2005.
- 9 Discorso dell'Ambasciatore Luigi Lauriola, Presidente del Comitato ad hoc sull'elaborazione di una Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale, Assemblea del Millennio dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, New York, novembre 2000, https://www.unodc.org/pdf/crime/convention/crime_cicp_conventio_lauriola.pdf.
- 10 Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine, Rilancio della Conferenza delle Parti: Nota del Direttore Esecutivo, Ref CTOC/COP/2006/10, <https://digitallibrary.un.org/record/599072?ln=ru>.
- 11 Dichiarazione alla stampa delle Nazioni Unite, il Consiglio di sicurezza chiede una cooperazione internazionale e regionale rafforzata per contrastare la criminalità organizzata transnazionale, nella dichiarazione presidenziale, 24 febbraio 2010, <https://www.un.org/press/en/2010/sc9867.doc.htm>.
- 12 Ibidem.
- 13 Yury Fedotov, International cooperation: The key to halting organized crime, Conferenza delle parti della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Criminalità Organizzata Transnazionale e i suoi Protocolli, Quinta sessione, Vienna, 18-22 ottobre 2010, <https://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/speeches/2010-10-18.html>
- 14 Yury Fedotov su Twitter, 20 ottobre 2012, 15:08, <https://twitter.com/YuryFedotov/status/259642141012267008?s=20>.
- 15 Ian Tennant, UNTOC review mechanism: One year to go, GI-TOC., 10 dicembre 2019, <https://globalinitiative.net/untoc-review-mechanism-ne-year-to-go/>.
- 16 Neil Boister, The cooperation provisions of the UN Convention against Transnational Organised Crime: A 'toolbox' rarely used?, *International Criminal Law Review*, 16 (2016) 39-70.
- 17 Nazioni Unite, Risoluzioni adottate dall'Assemblea generale, UNGA resolution A/55/25, 8 gennaio 2001, https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_55_25.pdf.
- 18 Alan Cowell, Italy's premier named in corruption investigation, The New York Times, 23 novembre 1994, <https://www.nytimes.com/1994/11/23/world/italy-spremier-named-in-corruption-investigation.html>.
- 19 DW, Berlusconi associate's conviction upheld, 10 May 2014, <https://www.dw.com/en/berlusconiassociates-conviction-upheld/a-17626355>.

- 20 Philip Willan, Mafia 'built UN's citadel of justice', *The Guardian*, 15 dicembre 2000, <https://www.theguardian.com/world/2000/dec/15/unitednations>
- 21 Letizia Paoli, Mafia and organised crime in Italy: The unacknowledged successes of law enforcement, *West European Politics*, 30, 4, 854–880.
- 22 Ibidem.
- 23 Henri Decoeur, *Confronting the Shadow State: An International Law Perspective on State Organized Crime*, Oxford Monographs in International Law, 2018; Cecily Rose, The creation of a review mechanism for the UNTOC and its Protocols, *American Journal of International Law*, 114, 1, 51–67.
- 24 FBI, Remembering Giovanni Falcone: Italian judge assassinated by the mafia 20 years ago, 18 maggio 2012, <https://www.fbi.gov/news/stories/rememberinggiovanni-falcone>
- 25 Ibidem.
- 26 Nazioni Unite, Report of the 7th UN Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Document A/CONF.121/22/Rev.1, <https://undocs.org/en/A/CONF.121/22/Rev.1>.
- 27 Eduardo Vetere, In honor and tribute to Dušan Cotić – last Chairman of the glorious United Nations Committee on Crime Prevention & Control, *Temida*, 15, 2, 13–30, <http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/1450-6637/2012/1450-66371202013V.pdf>.
- 28 Come raccomandato nell'VIII Congresso delle Nazioni Unite sulla Prevenzione del Crimine e il Trattamento dei Delinquenti, all'Avana nel 1990. United Nations, Document A/CONF.144/28/Rev.1, https://www.unodc.org/documents/congress/Previous_Congresses/8th_Congress_1990/028_ACONF.144.28.Rev.1_Report_Eighth_United_Nations_Congress_on_the_Prevention_of_Crime_and_the_Treatment_of_Offenders.pdf.
- 29 Nazioni Unite, Report of the 9th UN Congress on Crime Prevention and the Treatment of Offenders, Document A/CONF.169/16/Rev.1, https://www.unodc.org/documents/congress/Previous_Congresses/9th_Congress_1995/019_ACONF.169.16.REV.1_Report_of_the_9th_Crime_Congress_Overview_of_Agenda.pdf.
- 30 UNODC, Discorso dell'Ambasciatore Luigi Lauriola, Presidente del Comitato ad hoc sull'elaborazione di una Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale, pronunciato all'Assemblea del Millennio dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, New York, Novembre 2000, https://www.unodc.org/pdf/crime/convention/crime_cicp_convention_lauriola.pdf.
- 31 Neil Boister, *The UN Convention Against Transnational Organized Crime 2000*, International Law and Transnational Organized Crime, New York, Oxford University Press, 126–149.
- 32 Ibidem.
- 33 Il Dottor Krzysztof Kozieł-Poklewski è stato determinante nel suscitare l'interesse del Segretariato delle Nazioni Unite a prendere in considerazione l'idea di avviare il lavoro sul progetto di convenzione da parte delle autorità Polacche. Il professore dell'Università di Białystok Emil W. Pływaczewski è stato coinvolto nella stesura della giustificazione del Ministero della Giustizia Polacco del testo originariamente destinato all'esame della CCPCJ, che alla fine fu presentato all'UNGA.
- 34 Documenti ufficiali dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 51a sessione: 7a riunione plenaria, 24 settembre 1996, New York, <https://digitallibrary.un.org/record/223869?ln=en>.
- 35 Nazioni Unite, Risoluzione adottata dall'Assemblea generale, UNGA resolutions A / 51/120, 7 marzo 1997, <https://undocs.org/en/A/RES/51/120>.
- 36 Dimostrato dal suo personale sostegno alla Conferenza internazionale del 1996 sul traffico illecito di veicoli rubati a Varsavia, organizzata dalla CCPCJ, che aprì come primo ministro. Nazioni Unite, Misure per la prevenzione e la repressione del traffico illecito di veicoli a motore: rapporto del Segretario generale, Vienna: ONU, 1997, <https://digitallibrary.un.org/record/232970?ln=en>.
- 37 Nazioni Unite, Risoluzione adottata dall'Assemblea generale, UNGA resolution A/53/111, 20 gennaio 1999, https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/Crime_Resolutions/1990-1999/1998/General_Assembly/ARES-53-111.pdf.
- 38 Dimitri Vlassis, Overview of the provisions of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and its Protocols, UNAFEI, resource material series no. 59, 452–474, 2002.
- 39 David Felsen e Akis Kalaitzidis, A historical overview of transnational crime, in Philip Reichel (ed), *Handbook of Transnational Crime & Justice*, SAGE publications, 2005.
- 40 M. Cherif Bassiouni e Eduardo Vetere, *Organized Crime: A Compilation of U.N. Documents, 1975–1998*, New York, Transnational Publishers, 1998.

- 41 Nazioni Unite, Rapporto dell'VIII Congresso delle Nazioni Unite sulla Prevenzione del Crimine e il Trattamento dei Delinquenti, L'Avana, 27 agosto-7 settembre 1990, https://www.unodc.org/documents/congress//Previous_Congresses/8th_Congress_1990/028_ACONF.144.28.Rev.1_Report_Eighth_United_Nations_Congress_on_the_Prevention_of_Crime_and_the_Treatment_of_Offenders.pdf, Nazioni Unite, Comitato sulla Prevenzione e il Controllo della Criminalità, rapporto dell'undicesima sessione, Vienna, 5-16 febbraio 1990, E/1990/31, <https://undocs.org/E/1990/31>.
- 42 United Nations Audiovisual Library of International Law, United Nations Convention against Transnational Organized crime and its Protocols, https://legal.un.org/avl/pdf/ha/unctoc/unctoc_ph_e.pdf.
- 43 Nazioni Unite, Convenzione delle Nazioni Unite contro la Criminalità Organizzata Transnazionale e relativi Protocolli, <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html>.
- 44 Intervista con Tom Burrows per email, agosto 2020.
- 45 Nazioni Unite, Signatories to the United Nations Convention against Transnational Crime and its Protocols, <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/signatures.html>.
- 46 Neil Boister, The cooperation provisions of the UN Convention against Transnational Organised Crime: A 'toolbox' rarely used?, *International Criminal Law Review*, 16 (2016) 39-70.
- 47 Ibidem.
- 48 Nazioni Unite, Resolution adopted by the General Assembly, UNGA resolution A/ /64/293, 12 agosto 2010, <https://digitallibrary.un.org/record/687201?ln=en>.
- 49 UNODC, Research publications, <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/statistics/publications.html>.
- 50 UNODC, Digest of organized crime cases, https://www.unodc.org/documents/organized-crime/EnglishDigest_Final301012_30102012.pdf.
- 51 Laura Adal, Organised crime in Africa: Weak laws make tackling organised crime harder, ENACT, 8 novembre 2018, <https://enactobserver.org/enactobserver/weak-laws-make-tackling-organised-crimeharder>.
- 52 Nazioni Unite, Summary of Discussions Plenary Meeting of WACAP, 29-31 gennaio 2020, Vienna.
- 53 Intervista con Gary Balch per email, Agosto 2020.
- 54 CoP ONU all'UNTOC, Implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, seconda sessione, Vienna, 10-21 ottobre 2005, https://www.unodc.org/pdf/ctoccop_2005/V0587987e.pdf.
- 55 Nazioni Unite, Towards an effective crime control regime: Address to the 16th session of the United Nations Commission on Crime Prevention and Criminal Justice, Vienna, 23 aprile 2007, https://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/speeches/speech_2007_04_23.html.
- 56 56 United Nations press statement, Security Council calls for strengthened international, regional cooperation to counter transnational organized Crime, in presidential statement, 24 febbraio 2010, <https://www.un.org/press/en/2010/sc9867.doc.htm>.
- 57 Cecily Rose, The creation of a review mechanism for the UNTOC and its Protocols, *American Journal of International Law*, 114, 1, 51-67.
- 58 Ci sono stati sforzi intrapresi dall'UNODC negli ultimi anni per coordinare i gruppi di lavoro sulla cooperazione internazionale della Conferenza UNTOC e UNCAC, ad esempio, nonché altri organi sussidiari sotto l'egida dell'UNODC, come il *Gruppo di Esperti Intergovernativo sulla Criminalità Cibernetica*.
- 59 Summer Walker e Tuesday Reitano, The UN system-wide response to organized crime: fragmented but far-reaching, GI-TOC, 11 giugno 2019, <https://globalinitiative.net/un-response-toc/>.
- 60 Le opinioni dell'Ambasciatrice Sabbatini sul processo di revisione sono contenute in questo saggio, disponibile in italiano: Sabbatini, *La Convenzione*



GLOBAL INITIATIVE

AGAINST TRANSNATIONAL
ORGANIZED CRIME

A PROPOSTIO DELL'INIZIATIVA GLOBALE

La Global Initiative Against Transnational Organized Crime (Iniziativa Globale Contro la Criminalità Organizzata Transnazionale) è una rete globale con 500 esperti di rete in tutto il mondo.

La Global Initiative fornisce una piattaforma per promuovere un più ampio dibattito e approcci innovativi come elementi costitutivi di una strategia globale inclusiva contro la criminalità organizzata.

www.globalinitiative.net