

LA CONVENZIONE DI PALERMO SUL CRIMINE  
ORGANIZZATO TRANSNAZIONALE (UNTOC):  
UN PUNTO DI SVOLTA VENTI ANNI DOPO



*Vincenzo Militello*

1. Per non ridurre a mera ricorrenza celebrativa il ventennale della conclusione a Palermo della Conferenza internazionale che nel dicembre del 2000 ha varato la Convenzione UNTOC, un pur sommario bilancio deve tener conto di due distinti – seppur non del tutto autonomi – rami di valutazione: rispettivamente di tipo tecnico-giuridico e di valenza per la politica criminale internazionale.

Il primo concerne le soluzioni tecniche adottate nel testo per intervenire su un tema da sempre afflitto da una difficoltà di individuazione dei tratti caratteristici e degli esatti confini della nozione di criminalità organizzata. L'altro piano guarda invece al significato che il testo assume nella cooperazione fra gli stati in una materia come quella penale, tradizionalmente dominata da una visione nazionalistica e restia a soluzioni attinte da esperienze di sistemi giuridico-sociali diversi.

Sullo sfondo di tutto non va trascurata la trasformazione strutturale non solo della criminalità, ma ancor prima della società, che nei suoi vari profili, dall'economia alla comunicazione, si è via via mobilizzata e progressivamente globalizzata, avvertendo così un crescente bisogno di risposte coordinate per evitare lacune di tutela e discrasie di interventi localistici.

In un tale contesto d'insieme, la consapevolezza della dimensione internazionale che la criminalità organizzata è andata progressivamente assumendo aveva trovato già nel 1990 una importante sottolineatura in un intervento di Giovanni Falcone in Germania. E lo stesso Giudice, ancora poco prima della sua tragica fine, nella sede dell'*UN Commission on Crime Prevention and Criminal Justice*, propose una conferenza internazionale per rafforzare la cooperazione internazionale contro le organizzazioni criminali.

Nonostante i non molti anni impiegati nei lavori preparatori della Convenzione, il risultato di essi ha un'ampia portata e comprende quattro parti principali: incriminazioni, cooperazione internazionale, assistenza tecnica e implementazione nei singoli ordinamenti. Tuttavia, non possono tacersi alcune

incertezze tecniche cruciali nel processo di individuazione delle condotte previste come standard di incriminazione in materia.

2. In particolare, in un'ottica volta a favorire la cooperazione fra gli stati, problematico appare il riferimento (art. 5 UNTOC) alla nozione di reato grave come scopo dell'organizzazione criminale, a sua volta definita in base ad un riferimento fisso al massimo della pena detentiva non inferiore a quattro anni. Poiché tale parametro, infatti, risente del modo in cui il reato viene punito dal singolo stato-membro, è chiaro come questa previsione si ancori sul punto ad un presupposto che non è affatto comune fra gli stati, né la Convenzione si pone un obiettivo di conoscere e armonizzare le singole scale sanzionatorie previste in ciascuno Stato per la condotta in questione. Probabilmente sarebbe stato preferibile individuare almeno una lista di tipologie criminose come rientranti nella nozione, seppure con un elenco non esaustivo ma da potere integrare in sede di recepimento interno nazionale.

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

3. La soluzione di affiancare due formule incriminatrici che disegnano un ambito di illiceità non solo diverso quanto ad estensione, ma anche qualitativamente collegato a ragioni eterogenee, appare peraltro una sorta di prezzo pagato alle

distinte tradizioni giuridiche degli ordinamenti statuali, che sul punto si ispirano a principi non unitari. Così, ciò che si caratterizza come un limite sul piano delle soluzioni tecniche adottate, si trasforma invece in una condizione di efficacia politico-criminale dello strumento internazionale. Da questa ulteriore prospettiva, l'innovazione segnata dalla Convenzione UNTOC è una tappa di importanza speciale per gli sviluppi di una comune presa in carico della comunità internazionale rispetto ai problemi della criminalità nel mondo contemporaneo.

Vero è che esistevano precedenti strumenti multilaterali di contrasto a specifici settori criminali in cui le organizzazioni transnazionali erano gli attori principali (come la Convenzione ONU del 1988 sugli stupefacenti). La convenzione UNTOC è però senz'altro la prima che considera la struttura criminale da contrastare per le sue complessive capacità di offesa, che travalicano non solo nelle realizzazioni i confini del singolo stato, ma anche il significato illecito dei singoli atti criminosi riconducibili ad essa.

Si spiega così la segnalata ampiezza dell'intervento disegnato e l'incisività degli strumenti volti a colpire il motore delle singole attività illecite realizzate dal gruppo criminale. Al centro del sistema di misure volte ad incrementare la cooperazione giudiziaria e di polizia e la conseguente efficacia preventiva e di contrasto al fenomeno, vi è l'indicazione di standard internazionali di incriminazione per armonizzare le singole risposte nazionali.

Un obiettivo sempre difficile in materia penale, per il già richiamato forte radicamento nazionalistico della relativa potestà, spesso giustificata dal collegamento a valori specifici e ad esigenze di tutela solo locali.

4. Che in tema di contrasto alle organizzazioni criminali si sia compreso l'importanza di un'azione concertata da parte dei singoli ordinamenti riveste dunque un valore politico particolare, tanto più che esso è stato talmente condiviso dai vari Stati nazionali da spingere a superare la radicale diversità di tradizioni giuridiche esistenti sul punto. Il mero accostamento di queste può dunque apparire una soluzione ibrida, che può anche aprire contraddizioni nel processo di armonizzazione in materia delle varie risposte nazionali, ma forse è stata anche la chiave (seppure non l'unica) che ha aperto la strada ad un recepimento del testo internazionale ormai nella quasi totalità dei Paesi ONU.

Ulteriore elemento significativo è il ruolo che l'UNTOC ha avuto di precedente importante per l'ulteriore convenzione ONU sulla corruzione firmata a Merida nel 2003. Quest'ultima non solo riprende un tema già oggetto di standard di incriminazione nel primo testo (art. 8), ma lo sviluppa ricorrendo a numerosi altri suoi strumenti. Ancora, oltre ad avere innescato un movimento in molteplici legislatori nazionali di intervento per adeguare le normative interne ai nuovi standard di incriminazione, la Convenzione ha consentito a livello di *law enforcement* un ricorso ad una "cassetta degli attrezzi" comune, incrementando le forme di cooperazione giudiziarie e di polizia.

Ancor prima, e più in generale la Convenzione di Palermo ha consentito la creazione di un linguaggio pure comune fra studiosi ed esperti delle più varie provenienze rispetto al contrasto al fenomeno delle organizzazioni criminali. Ciò ha facilitato nel corso del tempo lo sviluppo di una rete di contatti personali e istituzionali straordinariamente estesa, che rappresenta una preziosa preconditione per le forme più varie di cooperazione scientifica, giudiziarie e di polizia.

5. Guardando in prospettiva, la Conferenza degli stati parte, che periodicamente deve curare il monitoraggio dell'implementazione del testo convenzionale e proporre corrispondenti modifiche ed adeguamenti, gioca un ruolo determinante: l'auspicio è che essa possa riuscire a superare i limiti tecnici della formulazione originaria senza pregiudicare il vasto consenso che la Convenzione di Palermo è riuscita a guadagnarsi nell'azione internazionale di contrasto ad un fenomeno che rimane nell'agenda mondiale fra le sfide da continuare a contrastare.

Il varo recente da parte della suddetta Conferenza degli Stati Parte di un meccanismo di revisione della implementazione della Convenzione e relativi Protocolli appare invero più rivolto ad una verifica a valle delle soluzioni adottate dai testi in questione, che ne individui cioè le modalità di recepimento nei singoli sistemi penali nazionali. Non è invece espressamente indicato fra gli obiettivi di questo importante sistema di attualizzazione del significato della Convenzione un intervento sul relativo testo per risolvere quegli aspetti problematici della sua redazione originaria, che sono emersi nel corso della sua storia ormai ventennale.

Si tratta peraltro di un meccanismo di revisione che è stato programmato in un arco temporale molto esteso (oltre dieci anni). In esito ad esso è ben possibile che la rilevazione delle risposte nazionali fornisca indicazioni non limitate a deficit tecnici

La convenzione di Palermo sul crimine organizzato transnazionale

nelle capacità di implementazione da parte di singoli sistemi penali degli Stati parte, per i quali del resto si prevedono ampie forme di assistenza prestate proprio dalla comunità degli stessi Stati. Piuttosto una non perfettamente riuscita realizzazione degli obiettivi impegnativi che la Convenzione si pone potrebbe risalire *in apicibus* allo stesso testo di base: proprio affinando alcuni aspetti problematici della sua formulazione originaria, esso potrà meglio concretizzare l'impegno iniziale a porsi come strumento giuridico mondiale per il contrasto al crimine organizzato transnazionale.