

## **Un atto non solo celebrativo, ma di forte portata innovativa: la risoluzione proposta dall'Italia su “*Celebrating the twentieth anniversary of the adoption of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and promoting its effective implementation*”**

La risoluzione proposta dall'Italia, che celebra il 20° anniversario della Convenzione di Palermo, ha formato oggetto di accordo unanime nell'ambito del *Committee of the Whole* ed è stata adesso trasmessa per l'approvazione definitiva alla *Plenary* della Conferenza delle Parti. Essa contiene una serie di innovazioni importanti nei seguenti settori:

### **A) Il tributo a Giovanni Falcone.**

E' quanto mai significativa la espressa menzione del ruolo di Giovanni Falcone<sup>1</sup>, “il cui lavoro e sacrificio hanno aperto la strada all'adozione della Convenzione”. Questo riferimento a una specifica persona costituisce un fatto rarissimo nelle risoluzioni ONU, e sottolinea la valenza universale dell'opera del grande Magistrato italiano, divenuto il simbolo dell'impegno per la giustizia a livello internazionale. Nella risoluzione, allo “speciale tributo” reso nei confronti delle persone come lui, si accompagna l'affermazione che “la loro eredità continua a vivere attraverso il nostro impegno globale per la prevenzione e la lotta alla criminalità organizzata”.

### **B) Lotta alla criminalità organizzata come lotta per i diritti e le libertà. Non solo repressione, ma anche (e soprattutto) impegno per lo sviluppo e coinvolgimento della società civile.**

Nella risoluzione si esprime in modo netto la consapevolezza che la lotta contro la criminalità è essenziale per garantire i diritti umani e le libertà fondamentali di tutti, in particolare delle persone più vulnerabili<sup>2</sup>, e che l'attuazione della Convenzione fornisce un contributo importante a tale scopo.

Si tratta di una visione che tende a realizzare un “circolo virtuoso” di collaborazione tra le diverse istituzioni e le migliori energie della società civile, del settore privato, del mondo scientifico<sup>3</sup>, muovendo dalla consapevolezza – ben presente nei magistrati che hanno dedicato la loro vita al contrasto della criminalità organizzata

---

<sup>1</sup> “*Commemorating* all victims of organized crime, including those who have lost their lives fighting such crime, in particular law enforcement and judicial personnel, and paying special tribute to all those persons, such as Judge Giovanni Falcone, whose work and sacrifice paved the way for the adoption of the Convention, and affirming that their legacy lives on through our global commitment to preventing and combating organized crime”.

<sup>2</sup> “*Underscoring* that tackling transnational organized crime and its root causes in an effective manner is essential for ensuring that individuals, including women, children and vulnerable members of society, are able to enjoy their human rights and fundamental freedoms and that the implementation of the Convention and the Protocols thereto provides an important contribution to this objective”.

<sup>3</sup> “*Recalling* the important roles of civil society, non-governmental and community-based organizations, the private sector and academia, in the prevention of, and fight against, transnational organized crime and the contributions that they can provide to this effort”.

– dei «limiti invalicabili della risposta giudiziaria alla mafia»<sup>4</sup>.

Non a caso, la Conferenza delle Parti è stata caratterizzata dall'intervento di alcune delle più significative espressioni della società civile italiana, come – nel campo dell'Antimafia - la Fondazione Falcone e il Centro Pio La Torre.

La necessità di accompagnare all'azione repressiva un forte impegno per lo sviluppo economico – e in particolare, per la lotta alla povertà in tutte le sue forme - è ampiamente sottolineata dalla risoluzione<sup>5</sup>.

Si tratta, all'evidenza, di un messaggio particolarmente attuale in questo periodo storico di emergenza globale determinata dalla pandemia.

### **C) Una cooperazione globale contro le conseguenze socio-economiche della pandemia e l'infiltrazione mafiosa nel mondo imprenditoriale.**

Sono sicuramente significativi i paragrafi mirati ad esprimere una forte preoccupazione per l'infiltrazione delle organizzazioni criminali nell'economia lecita, in correlazione con i crescenti rischi relativi alle implicazioni socioeconomiche della pandemia<sup>6</sup> e le nuove opportunità che ne derivano per la criminalità organizzata<sup>7</sup>. Al riguardo, si sottolinea la necessità che gli Stati affrontino queste sfide attraverso una cooperazione multilaterale<sup>8</sup> e con una efficace attuazione della Convenzione di Palermo.

### **D) Il contrasto internazionale alla dimensione economica della criminalità e la forte valorizzazione dell'esperienza italiana delle misure di prevenzione patrimoniali (*follow the money*).**

Per la prima volta in una risoluzione delle Nazioni Unite, si parla di “dimensione economica” della criminalità organizzata transnazionale<sup>9</sup>.

---

<sup>4</sup> P. BORSELLINO, *Prefazione* a R. CHINNICI, *L'illegalità protetta. Attività criminose e pubblici poteri nel meridione d'Italia*, La Zisa, Palermo, 1990.

<sup>5</sup> “*Convinced that the rule of law and sustainable development are strongly interrelated and mutually reinforcing and that the fight against transnational organized crime contributes to the achievement by Member States of the 2030 Agenda for Sustainable Development, adopted by the General Assembly in its resolution 70/1, which includes, inter alia, the commitments to ending poverty in all its forms and dimensions and promoting peaceful and inclusive societies for sustainable development, providing access to justice for all and building effective, accountable and inclusive institutions at all levels*”.

<sup>6</sup> “*Seriously concerned about the penetration of organized criminal groups into the licit economy and, in this regard, the increasing risks relating to the socioeconomic implications of the coronavirus disease (COVID-19) pandemic*”

<sup>7</sup> “*Expressing serious concern that the COVID-19 pandemic and its socioeconomic implications create new opportunities for organized criminal groups and bring new challenges to the fight against transnational organized crime, and stressing the importance of finding effective ways to address these challenges, including through the effective implementation of the Convention and the Protocols thereto, during and after the pandemic*”

<sup>8</sup> “*Urges State parties to address, including through multilateral cooperation and partnership, the increasing risks, challenges and impediments in the fight against transnational organized crime, in particular, those stemming from the Covid-19 pandemic and its implications on, inter alia, socioeconomic conditions of states*”

<sup>9</sup> “*Stressing the importance, in the fight against transnational organized crime, of denying organized criminal groups the proceeds of their crime, and of the need to strengthen efforts, including through international cooperation, to address the economic dimensions and manifestations of transnational organized crime*”

Si tratta di una espressione largamente impiegata nell'analisi scientifica della criminalità organizzata, ed anzi del più diffuso paradigma utilizzato sin dagli anni '80 per illustrare le caratteristiche di questo fenomeno. Il concetto di "dimensione economica" è sicuramente idoneo a ricomprendere i seguenti profili:

- a) le radici economiche della criminalità;
- b) i mercati illegali gestiti dalle organizzazioni criminali;
- c) l'infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia legale;
- d) gli effetti macroeconomici della criminalità organizzata sulla libertà di concorrenza e sullo sviluppo.

Si sottolinea l'importanza di intensificare gli sforzi per affrontare tale dimensione economica anche attraverso la cooperazione internazionale.

Non si tratta solo di una indicazione di principio, ma di un preciso orientamento di politica criminale, da attuare attraverso una serie di misure concrete.

Tra queste, assume una valenza strategica il paragrafo che incoraggia gli Stati parti a fare uso della Convenzione di Palermo come base giuridica per un'efficace cooperazione internazionale ai fini del congelamento, sequestro, confisca e destinazione dei proventi di reato, anche nel caso di "procedimenti al patrimonio" che prescindono da una condanna<sup>10</sup>.

Viene, per questa via, esplicitamente riconosciuto che la Convenzione di Palermo costituisce la base giuridica per l'esecuzione delle misure di prevenzione patrimoniali tipiche dell'ordinamento italiano anche nel territorio degli Stati esteri, compresi quelli situati al di fuori dell'Unione Europea.

La strategia del "*follow the money*" - nata in Italia con la legge Rognoni-La Torre e sviluppata dal pool antimafia ideato da Rocco Chinnici, diretto da Antonino Caponnetto, e composto da giudici come Giovanni Falcone, Paolo Borsellino, Leonardo Guarnotta, Gioacchino Natoli, Ignazio De Francisci, Giuseppe Di Lello, Giacomo Conte – viene così estesa su scala globale, su una dimensione territoriale coincidente con la quasi totalità degli Stati membri delle Nazioni Unite.

### **E) La valorizzazione nel contesto internazionale dell'esperienza italiana del riuso a fini sociali dei beni confiscati.**

Uno degli aspetti più innovativi della risoluzione è il paragrafo che fa un'esplicita menzione del riuso a fini sociali dei beni confiscati come modello che gli Stati Parte sono incoraggiati a prendere in considerazione nelle loro rispettive

---

<sup>10</sup> "*Further* encourages States parties to make use, where appropriate and applicable, of the Convention as a legal basis for effective international cooperation for the purposes of the timely freezing, seizure, confiscation and disposal, including returning, of proceeds of crimes falling within its scope of application, including any property derived from or obtained, directly or indirectly, through the commission of an offence, in conviction-based and, where appropriate, and in accordance with domestic law, non-conviction-based proceedings, including considering to return such proceeds to their legitimate owners"

normative nazionali<sup>11</sup>.

Il fatto che proprio questo modello venga menzionato in una Risoluzione delle Nazioni Unite costituisce una significativa valorizzazione della positiva esperienza sviluppatasi in Italia nella prospettiva della destinazione dei beni confiscati a beneficio delle comunità danneggiate da fenomeni criminali di particolare gravità, e un forte impulso alla sua estensione in altri Paesi, per i quali la costruzione di una cultura della legalità assume un ruolo centrale.

Sotto questo profilo, la Risoluzione in esame allinea la realtà giuridica delle Nazioni Unite alle più avanzate tendenze presenti nella legislazione dell'Unione Europea, dove l'art. 10 della Direttiva 2014/42/UE, relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato, ha previsto un obbligo procedurale, per gli Stati membri, di valutare l'adozione di misure che permettano di utilizzare i beni confiscati per scopi di interesse pubblico o sociale.

La formulazione adottata nella suddetta risoluzione ha il positivo effetto di valorizzare sullo scenario internazionale la complessiva logica ispiratrice della legge 7 marzo 1996, n. 109, fortemente voluta da importanti espressioni della società civile come Libera ed imperniata sulla considerazione della destinazione dei beni confiscati come una forma di risarcimento in favore delle comunità che sono state danneggiate dai fenomeni criminali: proprio questo aspetto è stato messo in luce nella risoluzione quale fattore di collegamento tra il modello del *social reuse of confiscated assets* e le previsioni della Convenzione di Palermo<sup>12</sup>.

Il *social reuse of confiscated assets* viene così incluso nell'ambito di quel quadro comune di *agreed language* di orientamenti e di impegni che rappresenta la base per una molteplicità di ulteriori iniziative multilaterali e bilaterali su una tematica, come quella della amministrazione dei beni confiscati, che assume una speciale attualità non solo per la cooperazione internazionale, ma anche per l'assistenza tecnica a numerosi altri paesi, nei quali sono in corso significativi processi di riforma legislativa e istituzionale che trovano il loro naturale punto di riferimento nell'esperienza italiana.

**F) La progettazione di nuove forme di cooperazione internazionale: i corpi investigativi comuni con uso delle moderne tecnologie, i magistrati di collegamento, gli accordi per l'utilizzazione di tecniche investigative speciali nelle indagini sulla criminalità transnazionale.**

La risoluzione progetta un insieme di strumenti di straordinaria modernità per

---

<sup>11</sup> "Encourages States parties to consider, at the domestic level, and bearing in mind article 14 of the Convention, various possible models of disposal of confiscated proceeds of crimes covered by the Convention and the Protocols thereto, in accordance with their domestic law and administrative procedures, including but not limited to returning the proceeds of crime or property to their legitimate owners, allocating such proceeds to the national revenue fund or the states treasury, or giving compensation to the victims of the crime, including through the social reuse of assets for the benefit of communities"

<sup>12</sup> Lo stesso era stato fatto con la risoluzione 8/1 approvata il 20 dicembre 2019 dalla VIII Conferenza degli Stati Parte della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione, in materia di rafforzamento della cooperazione internazionale per l'*asset recovery* e per l'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati.

costruire il futuro della lotta della criminalità organizzata nel contesto globale, adeguando i metodi di indagine agli enormi cambiamenti che hanno investito il mondo della tecnologia, della comunicazione, dell'economia.

Vanno in particolare menzionati;

- 1) l'invito, rivolto agli Stati parte, a istituire nuovi meccanismi che rendano più rapida ed efficace la cooperazione giudiziaria, come i magistrati di collegamento e gli organi investigativi comuni che facciano uso delle moderne tecnologie<sup>13</sup>: due strumenti che possono rivelarsi autentiche carte vincenti nella lotta a fenomeni criminali dalle conseguenze drammatiche, come avviene per la tratta di esseri umani, su cui viene così fortemente valorizzata l'importante esperienza sviluppata presso le Procure di Palermo e di Catania e la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, illustrata nella Conferenza delle Parti dal Procuratore Nazionale Federico Cafiero de Raho e dal Procuratore Aggiunto Giovanni Russo;
- 2) l'incoraggiamento a fare un uso efficace delle tecniche investigative speciali, e a concludere accordi bilaterali o multilaterali appropriati per l'uso di tali tecniche nel contesto della cooperazione a livello internazionale<sup>14</sup>; al riguardo, va segnalato che tra le tecniche investigative speciali previste dalla Convenzione, di Palermo rientrano le operazioni sotto copertura e, soprattutto, la sorveglianza elettronica, che ricomprende tutte le forme più avanzate di raccolta della prova digitale e di intercettazione di comunicazioni rese possibili dall'evoluzione tecnologica, come il "captatore informatico" su cui la recente legislazione italiana ha dettato una regolamentazione che costituisce un vero e proprio modello di riferimento per gli altri paesi per la sua capacità di raggiungere un valido punto di equilibrio tra efficienza e garanzia dei diritti fondamentali;
- 3) la richiesta di agevolare i rapporti diretti tra le autorità centrali<sup>15</sup>, di cui viene sottolineato l'importante ruolo<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> "Invites States parties to consider establishing, in accordance with their domestic law, mechanisms that allow for the most effective and expedited international cooperation, in particular in the sphere of mutual legal assistance and extradition in order to tackle transnational organized crime, such as appointing liaison officers, magistrates or prosecutors, enabling the enhanced coordination of cross-border investigations and the creation of joint investigation bodies that make use of modern technologies, in accordance with applicable international law, including on human rights, as well as rule of law and domestic legislation"

<sup>14</sup> "Encourages States parties to make effective use of special investigative techniques, for the purpose of effectively combating organized crime, in particular for targeting the proceeds and property derived from such crimes, and also encourages them to conclude, when necessary, appropriate bilateral or multilateral agreements or arrangements for the use of such techniques in the context of cooperation at the international level, in accordance with article 20, paragraph 2, of the Convention, in full compliance with the principle of sovereign equality of States"

<sup>15</sup> "Urges States parties to effectively address challenges, difficulties and obstacles in the sphere of mutual legal assistance and extradition, including by facilitating direct contact and engagement between central authorities"

<sup>16</sup> "Recalling the important role of central authorities, as provided in article 18 of the Convention, in countering transnational crime, including transnational organized crime, and calling upon States parties to staff, equip and empower them so that they play an effective coordinating role among various government agencies within a State party and with other States parties in order to ensure effective implementation of the Convention regarding international cooperation in criminal matters"

**G) La valorizzazione del ruolo della Convenzione di Palermo nel contrasto alle forme nuove ed emergenti di criminalità (come il *cybercrime* e i reati ambientali). La strategia delle indagini finanziarie contro criminalità organizzata, corruzione, riciclaggio e finanziamento del terrorismo.**

Nella risoluzione è contenuta un'affermazione, condivisa da tutti gli Stati, della importanza della Convenzione come "principale strumento globale a disposizione della comunità internazionale per prevenire e combattere tutte le forme e manifestazioni di criminalità organizzata transnazionale e proteggere le vittime"<sup>17</sup>; tale rilevanza è stata sottolineata con specifico riferimento al contrasto delle "forme nuove, emergenti e in evoluzione di criminalità organizzata transnazionale"<sup>18</sup>: si pensi, ad esempio, all'attualissima tematica della criminalità ambientale, come è stato sottolineato nell'intervento del Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione, Giovanni Salvi.

Merita infatti di essere segnalata la estrema ampiezza delle forme di criminalità rientranti nell'ambito oggettivo di applicazione della Convenzione, che ricomprende non solo le mafie "storiche" ("Cosa Nostra", 'ndrangheta, camorra) e le "nuove mafie" di origine straniera, ma anche:

a) la criminalità dei colletti bianchi, di natura economica o amministrativa; tra i delitti espressamente presi in considerazione dalla Convenzione ci sono il riciclaggio e la corruzione, che formano oggetto di una strategia comune alla criminalità organizzata, focalizzata sui flussi finanziari illeciti, come viene espressamente indicato nella risoluzione<sup>19</sup>;

b) alcuni specifici fenomeni criminali divenuti delle vere e proprie emergenze planetarie per effetto dei mutamenti climatici, delle disuguaglianze economico-sociali, delle situazioni di instabilità politico-istituzionale e della pandemia, come la tratta di esseri umani, il traffico illecito di migranti, la produzione e circolazione illecita di armi e munizioni;

c) tutta una serie "aperta" di fenomeni criminali gravi di natura collettiva, inclusi quelli che avevano caratteristiche del tutto differenti al momento in cui la Convenzione è stata firmata, come ad esempio:

- il cybercrime, e più in generale le ipotesi di uso delle tecnologie della comunicazione e dell'informazione per commettere reati;

- il traffico illecito di beni culturali (tema, questo, di straordinaria attualità per i paesi dove una parte del territorio è stato controllato da organizzazioni terroristiche fino ad epoca recente).

---

<sup>17</sup> "Reaffirming the importance of the Convention and the Protocols thereto as the main global tools available to the international community to prevent and fight all forms and manifestations of transnational organized crime, and protect the victims"

<sup>18</sup> "Emphasizing the continued relevance of the Convention, including in countering new, emerging and evolving forms of transnational organized crime"

<sup>19</sup> "Calls upon states parties to effectively address links between organized crime and other serious crimes which fall within the scope of application of the Convention, including corruption and money-laundering, as well as illicit financial flows related to proceeds of crimes covered by the Convention"

- i delitti connessi al terrorismo internazionale;

Sotto quest'ultimo profilo, la risoluzione contiene un preciso invito, rivolto a tutti gli Stati, a riconoscere i collegamenti esistenti tra le attività della criminalità organizzata transnazionale e gli atti di terrorismo, utilizzando quindi la Convenzione di Palermo anche come strumento di contrasto dei delitti di matrice terroristica che rientrano nel suo ambito di applicazione<sup>20</sup>; una conclusione, questa, pienamente coerente con le recenti sentenze che hanno qualificato la strage di Capaci e quella di Via D'Amelio come atti di "terrorismo mafioso".

Un altro punto di forza della risoluzione è l'invito diretto agli Stati per una intensa utilizzazione degli strumenti di indagine finanziaria, al fine di identificare e interrompere ogni possibile collegamento tra le manifestazioni esistenti ed emergenti della criminalità organizzata transnazionale, del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo<sup>21</sup>.

## **H) I prossimi impegni richiesti all'UNODC.**

Nella risoluzione è contenuta una speciale menzione<sup>22</sup> del ruolo di uno degli strumenti telematici dotati di maggiori potenzialità per rafforzare l'impegno comune degli Stati nel contrasto alla criminalità, recentemente lanciato dall'UNODC (Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e la criminalità, con sede a Vienna).

Si tratta del portale SHERLOC (*Sharing Electronic Resources and Laws on Crime*)<sup>23</sup>, progettato per agevolare la diffusione della giurisprudenza, della legislazione e delle strategie di azione adottate nell'implementazione della Convenzione di Palermo e del quadro normativo internazionale sul terrorismo.

Va quindi segnalata la speciale utilità dell'impegno intrapreso dal Ministero della Giustizia e dalle altre istituzioni per procedere ad un completo lavoro di inserimento nel portale SHERLOC della documentazione relativa alla normativa, alla giurisprudenza e alle politiche antimafia e anticorruzione italiane, che rientrano senza dubbio tra i più importanti modelli di riferimento a livello internazionale, anche in vista delle riforme da introdurre negli ordinamenti di numerosi Stati esposti a una grave

---

<sup>20</sup> "Calling upon all States to recognize the links in some cases between transnational organized crime activities and acts of terrorism, as acknowledged in UN GA resolution 55/25, and to apply the Convention in combating all forms of criminal activities under its scope"

<sup>21</sup> "Also calls upon States Parties, in accordance with the fundamental principles of their domestic legislation and with article 4 of the Convention, to conduct proactive investigations, including by investigating the movements of proceeds of crime and by using financial investigative tools, in order to identify and disrupt any possible linkages between the existing and emerging manifestations of transnational organized crime, money laundering and the financing of terrorism, and effectively prosecute those crimes in accordance with national legislation"

<sup>22</sup> "Encourages Member States to populate, update and use, as appropriate, the databases, platforms and tools developed by the United Nations Office on Drugs and Crime, including the knowledge management portal known as Sharing Electronic Resources and Laws on Crime, the online Directory of Competent National Authorities and the Mutual Legal Assistance Request Writer Tool, to facilitate international cooperation in criminal matters and promote the sharing of good practices and experiences in the implementation of the Convention and the Protocols thereto"

<sup>23</sup> Il portale SHERLOC è accessibile al seguente link: <https://sherloc.unodc.org/cld/v3/sherloc/>

emergenza criminale. Non è un caso che negli ultimi anni sia stata introdotta in diversi Paesi una disciplina modellata sulla regolamentazione delle misure patrimoniali contenuta nel nostro “Codice antimafia”, di cui appare quindi fondamentale assicurare la circolazione in lingua inglese nel contesto internazionale.

Tra le attività dell’UNODC programmate dalla risoluzione, ci sono le seguenti:

- a) la consulenza per le riforme normative da introdurre nei rispettivi ordinamenti;
- b) l’assistenza nello sviluppo di strategie nazionali per prevenire e combattere la criminalità organizzata transnazionale;
- c) la promozione di forme moderne di cooperazione giudiziaria e di polizia, come l’istituzione di unità giudiziarie e di polizia specializzate e reti per il recupero dei patrimoni accumulati dalla criminalità organizzata, nonché quelle volte ad accelerare le procedure di estradizione e assistenza giudiziaria reciproca;
- d) l’aggiornamento degli strumenti modello e delle pubblicazioni, come la guida sulla sorveglianza elettronica, la legge-modello sull’assistenza giudiziaria in materia penale, il manuale sull’extradizione e l’assistenza giudiziaria reciproca, anche al fine di inserire le disposizioni più aggiornate sull’uso delle tecniche investigative speciali e sulla raccolta di prove elettroniche.

*Antonio Balsamo*