

LE PROSPETTIVE DELLA CONVENZIONE DI PALERMO E IL RUOLO DELLA SOCIETÀ CIVILE DOPO L'ISTITUZIONE DEL *REVIEW MECHANISM*

Christian Ponti

Title: The perspectives of the Palermo Convention and the role of civil society after the establishment of the Review Mechanism

Abstract

This article examines the perspectives of the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime after the creation of its Review Mechanism in 2018. This essay seeks to demonstrate that despite its structural flaws this treaty monitoring body could potentially contribute to understand the functioning of the Palermo Convention in practice, and to strengthen the role of civil society in the fight against transnational organized crime.

Keywords: United Nations Convention Against Transnational Organized Crime, Palermo Convention, Review Mechanism, Implementation, civil society

Questo articolo analizza le prospettive della Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale dopo l'istituzione nel 2018 di un meccanismo di riesame preposto al suo monitoraggio. La tesi qui sostenuta è che il *Review Mechanism*, nonostante i suoi limiti strutturali, potrebbe potenzialmente contribuire a comprendere il funzionamento della Convenzione di Palermo sul piano pratico e rafforzare il ruolo della società civile nel contrasto del crimine organizzato transnazionale.

Parole chiave: Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, Convenzione di Palermo, meccanismo di riesame, adattamento legislativo, società civile

1. Considerazioni introduttive

La Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale (UNTOC o Convenzione di Palermo)¹ in vigore dal 2003, e i suoi tre Protocolli addizionali contro la tratta di esseri umani, il traffico di migranti e il traffico di armi da fuoco,² sono i più importanti strumenti internazionali per il contrasto del crimine organizzato transnazionale (COT).

L'adozione della Convenzione di Palermo nel 2000³ ha rappresentato una straordinaria svolta giuridico-culturale per la Comunità internazionale. La sua complessa architettura giuridica riflette l'idea che il COT costituisce un problema globale che riguarda tutti i continenti del mondo, e che pertanto deve essere fronteggiato tramite un approccio universalistico, per mezzo di strategie di contrasto multidisciplinari e multilivello che coinvolgano tutti gli Stati della Comunità internazionale. Gli scopi della Convenzione di Palermo comprendono il rafforzamento della cooperazione internazionale e l'accrescimento delle capacità delle istituzioni interne degli Stati parti nel contrasto del COT. Il suo articolato normativo è espressione di un disegno di politica criminale che si caratterizza per un livello di elaborazione, una ricchezza di contenuti, di obblighi giuridici e di opportunità per gli Stati che non trova riscontro nei precedenti trattati in materia penale conclusi nel quadro delle Nazioni Unite (*suppression conventions*)⁴. La Convenzione di Palermo delinea un insieme di misure preventive e repressive che danno forma ad una costruzione giuridica molto raffinata. Si tratta di un vero e proprio 'sistema giuridico'⁵ completo e auto-sufficiente, che mira a disciplinare

¹ Per un commento (articolo per articolo) David McClean, *Transnational Organized Crime, A Commentary on the UN Convention and its Protocols*, Oxford, 2007; Neil Boister, *The UN Convention against Transnational Organised Crime 2000*, in Pierre Hauck, Sven Peterke (eds.), *International Law and Transnational Organised Crime*, Oxford, 2016, p. 126 ss.; e dottrina ivi citata (v. nota n. 1, p. 126).

² GA Res. 55/25, 15 November 2000; GA Res. 55/255, 31 May 2001.

³ GA Res. 55/25, 15 November 2000.

⁴ Questa espressione è stata coniata dalla Commissione del diritto internazionale; cfr. *Report of the International Law Commission on the work of its forty-fifth session, Yearbook of International Law Commission*, 1993, vol. II, part two, UN doc. A/48/10; per un approfondimento sia consentito rinviare a Christian Ponti, *Crimini transnazionali e diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 2010, *passim*.

⁵ Sulle *suppression conventions* quali espressioni di un sistema giuridico emergente dell'ordinamento internazionale v. Neil Boister, *Transnational Criminal Law?*, in "European Journal of International Law", 2003, p. 953 ss.

tutti i profili dell'azione di contrasto⁶; con la previsione, peraltro, di alcuni aspetti di assoluta novità rispetto alle precedenti *suppression conventions*⁷.

Nel corso degli ultimi anni l'attenzione della Comunità internazionale per la Convenzione di Palermo sembrava essersi affievolita, nonostante la drammatica evoluzione del COT a livello globale⁸. A questo stato di cose hanno probabilmente contribuito diversi fattori. Ad esempio, dopo il 2001 la minaccia del terrorismo internazionale ha fortemente indirizzato gli sforzi degli Stati e l'agenda delle Nazioni Unite sulla c.d. '*crime governance*'.

Si aggiunga che pur essendo ormai trascorsi più di quindici anni dall'entrata in vigore della Convenzione di Palermo (e nonostante il crescente numero di Stati che hanno deciso di ratificarla⁹) la conoscenza sulle legislazioni adottate dagli Stati parti per conformarsi ad essa e sulla prassi applicativa della Convenzione è a tutt'oggi decisamente scarsa. La struttura istituzionale preposta a verificare lo stato d'attuazione e il grado di effettività della Convenzione (la Conferenza degli Stati parti – COP) ha infatti potuto svolgere un ruolo molto limitato al riguardo¹⁰.

A fronte di questa situazione, l'adozione nell'ottobre del 2018 di una risoluzione che prevede l'istituzione di un sistema formale di monitoraggio (*Review Mechanism*)¹¹ della Convenzione e dei Protocolli ha rappresentato una decisa

⁶Nella Convenzione di Palermo si trovano: norme contenenti definizioni dei reati e l'obbligo di introdurre tali reati negli ordinamenti penali interni (integrate da disposizioni concernenti criteri per la determinazione delle sanzioni e sulla responsabilità penale); disposizioni sulla competenza giurisdizionale; e norme sulla cooperazione internazionale in materia penale e di polizia, articolate secondo uno schema integrato (estradizione, assistenza giudiziaria reciproca, sequestro e confisca, trasferimento dei procedimenti penali e dell'esecuzione delle sentenze), con la previsione di alcune forme innovative (videoconferenze, operazioni sotto copertura, consegne controllate, ecc.); v. *infra* nel paragrafo 2.

⁷ Si fa riferimento, in particolare, alle misure da adottare a livello nazionale sulla protezione delle vittime, sulla prevenzione del fenomeno criminoso (v. *infra* nel paragrafo 2) ed il rafforzamento delle istituzioni interne; e alle disposizioni sulla cooperazione ed assistenza tecnica finalizzate all'attuazione della Convenzione e dei Protocolli nei paesi più sfavoriti (v. *infra* nel paragrafo 2).

⁸ Il più recente rapporto delle Nazioni Unite sullo stato del COT a livello mondiale è: *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, UNODC, Vienna, 2010 (<https://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/tocta-2010>).

⁹ V. *infra* nel paragrafo 3.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Conference of the Parties to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, Ninth Session, Vienna, 15-19 October 2018, Resolution 9/1: "Establishment of the Mechanism for the Review of the Implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto"*.

inversione di rotta. Nelle pagine che seguono si cercherà di dimostrare come l'istituzione del meccanismo di riesame, nonostante i suoi limiti strutturali, segni un deciso rilancio della Convenzione di Palermo e potrebbe contribuire efficacemente a comprendere il suo reale funzionamento sul piano pratico, nonché a rafforzare il ruolo della società civile nella *global governance* contro il COT.

2. Attualità, modernità e potenzialità inesplorate della Convenzione di Palermo

La decisione della COP di istituire il *Review Mechanism* ha innanzi tutto riportato all'attenzione generale le elevate potenzialità sul piano repressivo della Convenzione di Palermo. In primo luogo, l'ampia definizione giuridica di "gruppo criminale organizzato"¹² nella Convenzione (che delimita il suo ambito di applicazione soggettivo) molto criticata da ampia parte della dottrina¹³ al momento della sua adozione, viene invece oggi valorizzata dagli operatori del diritto¹⁴ in considerazione della sua notevole efficacia sotto il profilo repressivo. La nozione di gruppo criminale organizzato della Convenzione rappresenta infatti una base giuridica idonea per contrastare i variegati e multiformi assetti organizzativi (strutture gerarchiche e piramidali, a network, o di altro tipo) delle organizzazioni criminali transnazionali contemporanee (e non solo quelle di tipo mafioso). Allo

¹² Art. 2 let. a) Conv. Palermo.

¹³ Vincenzo Militello, *Partecipazione all'organizzazione criminale e standard internazionali d'incriminazione: la proposta del progetto comune europeo di contrasto alla criminalità organizzata*, in AA.VV., *Criminalità transnazionale, fra esperienze europee e risposte penali globali*, Atti del III Convegno Internazionale promosso dal Centro Studi Giuridici "Francesco Carrara", Lucca, 24-25 maggio 2002, Milano, 2005, p. 190; e a proposito della quasi identica definizione di "organizzazione criminale" nell'art. 1 della Decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio del 24 ottobre 2008 relativa alla lotta contro la criminalità organizzata (in GUUE L 300/42 del 11/11/2008) Valsamis Mitsilegas, *Defining Organised Crime in the European Union: the Limits of European Criminal Law in an Area of "Freedom, Security and Justice"*, in "European Law Review", 2001, p. 565 ss.; e Francesco Calderoni, *Organized Crime Legislation in the European Union. Harmonization and Approximation of Criminal Law, National Legislations and the EU Framework Decision on the Fight Against Organized Crime*, Heidelberg, 2010, p. 27 ss.

¹⁴ Maria Assunta Accili Sabbatini, Antonio Balsamo, *Verso un nuovo ruolo della Convenzione di Palermo nel contrasto alla criminalità transnazionale. Dopo l'approvazione del Meccanismo di Riesame ad opera della Conferenza delle Parti*, in "Diritto penale contemporaneo", Fasc. 12/2018, p. 113 ss., spec. p. 114.

stesso modo, la scelta strategica operata in sede di negoziato di non definire nel testo della Convenzione i reati-scopo della criminalità organizzata ha conferito alla Convenzione il carattere di strumento flessibile e moderno, in grado di 'stare al passo coi tempi'. La Convenzione si applica infatti ai "crimini gravi"¹⁵. Grazie a questo parametro normativo la Convenzione può essere efficacemente utilizzata per fronteggiare le mutevoli e continue trasformazioni che caratterizzano le attività illecite delle organizzazioni criminali moderne (non solo i reati più tradizionali quali il traffico internazionale di sostanze stupefacenti, ma anche il traffico di beni culturali, i reati ambientali, le contraffazioni, il *cybercrime*, ecc.), oltre naturalmente ai traffici di persone e di armi, secondo le previsioni dei Protocolli supplementari.

Il secondo aspetto concerne il fatto che la Convenzione di Palermo obbliga gli Stati parti ad introdurre nelle legislazioni penali reati quali la partecipazione ad un'organizzazione criminale, il riciclaggio, la corruzione e l'ostacolo alla giustizia¹⁶; nonché strumenti e misure antiriciclaggio e anticorruzione¹⁷. Si tratta invero di obiettivi indispensabili per realizzare un ravvicinamento minimo delle legislazioni nazionali di tutto il mondo (non certo una vera e propria armonizzazione)¹⁸ e in tal modo attenuare i noti fenomeni di *forum shopping*, ossia l'abilità delle organizzazioni criminali di sfruttare la presenza nella Comunità internazionale di Stati che dispongono di legislazioni deboli o addirittura inesistenti sul piano del contrasto per sfuggire alla repressione; e al contempo al fine di rafforzare le prospettive della cooperazione internazionale in materia penale¹⁹.

¹⁵ Ai sensi dell'art. 2 let. b) della Convenzione di Palermo l'espressione "crimine grave" indica un atto che in base alla legge nazionale costituisce un reato punibile con la privazione della libertà il cui massimo non può essere inferiore a quattro anni o una pena maggiore; per un approfondimento si rinvia a Gioacchino Polimeni, *The Notion of Organised Crime in the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, in *Redefining Organised Crime. A Challenge for the European Union?*, Stefania Carnevale, Serena Forlati, Orsetta Giolo (eds.), Oxford and Portland, Oregon 2017, pp. 59-63.

¹⁶ Artt. 5, 6, 8 e 23 Conv. Palermo.

¹⁷ Artt. 7 e 9 Conv. Palermo.

¹⁸ Sulle nozioni di ravvicinamento e armonizzazione del diritto penale si rinvia a Francesco Calderoni, *Organized Crime Legislation in the European Union*, cit.

¹⁹ Per un approfondimento sui rapporti tra il ravvicinamento e l'armonizzazione delle legislazioni penali statali sul COT e la cooperazione giudiziaria in materia penale si rinvia a Christian Ponti, *Il diritto internazionale e la criminalità organizzata*, in questa Rivista, Vol. 1 n. 1, 2015, p. 23 ss., spec. pp. 27-29.

Terzo, la prassi più recente sembra confermare che la Convenzione contiene solide basi giuridiche per realizzare un'efficace cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale (estradizione e assistenza giudiziaria)²⁰; e per la collaborazione a fini di confisca²¹. I più autorevoli operatori della giustizia penale²² ritengono oggi che in questo ambito la Convenzione presenti alcune potenzialità ancora non del tutto esplorate. Ci si riferisce innanzi tutto all'utilizzo della Convenzione quale base giuridica per la cooperazione internazionale nel settore delle misure di prevenzione patrimoniale, sia al fine di colpire i patrimoni delle organizzazioni criminali situati in tutto o in parte all'estero, sia per neutralizzare la crescente dimensione economico-imprenditoriale delle consorterie criminali contemporanee (dunque per colpire il perverso intreccio mafie-economia).

La Convenzione di Palermo si caratterizza come uno strumento che nel 2000, al momento della sua adozione, aveva uno sguardo chiaramente rivolto al futuro e con l'ambizione di esplorare nuove frontiere, anche per quanto riguarda le indagini e la collaborazione tra autorità giudiziarie e le forze di polizia dei vari Paesi sul piano internazionale. Essa mise infatti a disposizione degli Stati parti istituti allora avveniristici quali le indagini comuni²³ e tecniche speciali d'indagine (consegne controllate, sorveglianza elettronica e operazioni sotto copertura)²⁴, oggi considerati strumenti imprescindibili nel contrasto del COT.

Un altro profilo indirettamente posto in risalto dalla risoluzione istitutiva del *Review Mechanism* riguarda, infine, una serie di misure della Convenzione e dei Protocolli supplementari finora poco valorizzate e che riguardano la formazione e l'assistenza tecnica, la protezione delle vittime e dei testimoni e la prevenzione del COT²⁵. Le disposizioni che hanno ad oggetto questi ambiti talvolta utilizzano formule opzionali e dunque non sempre prevedono obblighi giuridici in capo agli

²⁰ Artt. 16 e 18 Conv. Palermo; sugli sviluppi più recenti relativi a questa prassi si vedano i rinvii di Stefania Carnevale, Serena Forlati, Orsetta Giolo, *The Notion of Organised Crime: Why Definitions Matter*, in *Redefining Organised Crime. A Challenge for the European Union?*, cit., p. 4.

²¹ Art. 13 Conv. Palermo.

²² Maria Assunta Accili Sabbatini, Antonio Balsamo, *Verso un nuovo ruolo della Convenzione di Palermo nel contrasto alla criminalità transnazionale* cit., pp. 120-125.

²³ Art. 19 Conv. Palermo.

²⁴ Art. 20 Conv. di Palermo.

²⁵ Artt. 24, 25, 29, 30 e 31 Conv. Palermo; artt. 6, 7 e 9 Protocollo Tratta; artt. 8, 9, 14, 15 e 16 Protocollo Migranti; 7, 9, 10, 11, 14 e 15 Protocollo armi da fuoco.

Stati parti. Si tratta nondimeno di misure la cui attuazione da parte degli Stati sarà monitorata e quindi incentivata per effetto delle attività di verifica del *Review Mechanism*²⁶.

3. La misurazione del funzionamento della Convenzione di Palermo prima dell'istituzione del *Review Mechanism*: il ruolo della Conferenza degli Stati parti

Il diritto internazionale offre diversi indicatori per misurare il funzionamento di un trattato internazionale. Il primo criterio concerne il numero di Stati che lo hanno ratificato. La Convenzione di Palermo ha ormai raggiunto un tasso di partecipazione quasi universale (190 dei 193 Stati membri delle Nazioni Unite l'hanno ratificata)²⁷, ad evidenza che essa ha avuto un ampio successo e risponde alle esigenze attuali della società internazionale nel contrasto delle organizzazioni criminali contemporanee. Lo stato delle ratifiche, tuttavia, è un criterio meramente formale e non consente una reale comprensione dell'efficacia di un trattato internazionale, né della sua effettività. In particolare, in relazione alla Convenzione di Palermo e ai suoi Protocolli supplementari mancano dati e informazioni adeguate sulle legislazioni statali ed altre misure nazionali attraverso cui gli Stati parti hanno provveduto a dare attuazione alle norme contenute in questi strumenti internazionali e agli obblighi internazionalmente assunti. Inoltre, non si dispone di una conoscenza approfondita riguardo alla prassi statale applicativa della Convenzione di Palermo e dei Protocolli (utilizzo in concreto delle disposizioni ivi contenute da parte degli operatori del diritto, *best practices*, criticità, ecc.).

²⁶Resolution 9/1 cit., Appendix, *Organization of review of the implementation of the Convention and the Protocols thereto*, Table 1, *Clusters of articles of the Convention and the Protocols thereto for the purpose of the review of implementation*.

²⁷ Per un aggiornamento si veda <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/signatures.html>. L'Italia ha ratificato la Convenzione e i Protocolli con la l. 16 marzo 2006, n. 146, in *GURI*, 11/4/2006, n. 85, Suppl. ord., n. 91.

La Convenzione di Palermo attribuisce ad un organo politico intergovernativo, la già menzionata Conferenza degli Stati parti (COP)²⁸, il compito istituzionale di migliorare le capacità degli Stati parti di contrastare il COT (ad esempio, tramite programmi di assistenza tecnica), nonché di promuovere e riesaminare l'attuazione della Convenzione. La COP si riunisce ogni due anni e può esercitare questo mandato 'direttamente' tramite procedure di riesame periodico (ad esempio indirizzando agli Stati raccomandazioni per migliorare l'attuazione della Convenzione, favorendo lo scambio di informazioni e delle migliori pratiche); oppure 'indirettamente': "[...] through such supplemental review mechanisms as may be established by the Conference of the Parties"²⁹. In proposito, è altresì importante sottolineare che gli Stati parti hanno l'obbligo di fornire alla COP le informazioni che riguardano le misure nazionali (legislative, amministrative o di altro tipo) adottate per dare applicazione alla Convenzione, nonché le difficoltà riscontrate³⁰.

Tra il 2004 e il 2008 la COP ha svolto, con il supporto dello *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) una serie di attività di monitoraggio 'informali' facendo ricorso esclusivamente a strumenti di auto-valutazione³¹, in base ai quali agli Stati parti era richiesto di misurare le rispettive *performances*. Gli Stati dovevano compilare dei questionari in cui fornivano alla COP informazioni rispetto alle misure adottate a livello nazionale per dare attuazione alle disposizioni contenute nella Convenzione e nei Protocolli, compreso le difficoltà riscontrate e le necessità di assistenza tecnica. Questa metodologia si è rivelata largamente improduttiva in

²⁸ Art. 32 Conv. Palermo.

²⁹ Art. 32 par. 4 Conv. Palermo; Cecily Rose, *The Creation of a Review Mechanism for the UN Convention Against Transnational Organized Crime and its Protocols*, in "American Journal of International Law", vol. 114 n. 1, 2020, p. 51 ss., a p. 54 osserva che dall'esame dei *Travaux Préparatoires* della Convenzione in merito all'art. 32 par. 4 emergerebbe che alcune delegazioni già durante il negoziato che aveva portato all'adozione della Convenzione di Palermo avevano espresso forti resistenze all'idea di istituire un *Review Mechanism*.

³⁰ Art. 32 par. 5 Conv. Palermo.

³¹ Si tratta di due c.d. *informal reviews cycles* e di un *self-assessment checklist*; V. *Development of tools to gather information from States on the implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and each of the Protocols thereto, Report of the Secretariat, CTOC/COP/2008/2*, 25 July 2008.

quanto gli Stati parti hanno fornito alla COP un tasso limitato di risposte³². Peraltro, questo esercizio ha consentito alla COP di raccogliere informazioni qualitative e quantitative molto scarse e incomplete riguardo al processo d'attuazione della Convenzione sul piano interno e nei rapporti internazionali³³.

Le principali criticità evidenziate dagli Stati parti della Convenzione riguardavano la complessità dei questionari, le difficoltà nel coordinare la raccolta delle informazioni sul piano nazionale, e in taluni casi le difficoltà nel reperire e processare le informazioni, anche a causa delle scarse risorse umane e tecniche a disposizione³⁴.

È apparso dunque chiaro che la COP e il Segretariato (UNODC) non disponessero delle risorse umane e finanziarie sufficienti per realizzare un effettivo monitoraggio dell'*implementing process* della Convenzione. A partire dal 2008³⁵, il dibattito nella COP si è dunque chiaramente focalizzato sul progetto di istituire un *Review Mechanism*, ossia un meccanismo di monitoraggio 'formale'.

³² Nel corso del primo *reporting cycle* meno della metà degli Stati parti aveva completato i questionari; questo dato era ulteriormente peggiorato con il secondo *reporting cycle* (soltanto circa un terzo degli Stati aveva fornito le risposte richieste); *ibidem*.

³³ *Report of the Secretariat on the implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime: consolidated information received from States for the first reporting cycle*, CTOC/COP/2005/2/Rev. 2, 25 August 2008; e *Report of the Secretariat on the implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime: consolidated information received from States for the second reporting cycle*, CTOC/COP/2006/2/Rev.1, 1 September 2008.

³⁴ *Development of tools to gather information from States on the implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and each of the Protocols thereto*, cit.

³⁵ *Report of the Conference of the Parties to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime on its 4th session, held in Vienna from 8 to 17 October 2008*; Decision 4/1: "Possible mechanisms to review implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto"; CTOC/COP/2008/19, 1 December 2008.

4. L'interminabile negoziato e il successo della nona edizione della Conferenza degli Stati parti

Le discussioni iniziali nella COP si sono concentrate innanzi tutto sulla difficoltà di superare le resistenze di alcuni Stati parti (ad esempio la Cina) non favorevoli all'istituzione di un *Review Mechanism*³⁶; e in secondo luogo, su quale tipo di sistema di verifica realizzare. In proposito, si è già ricordato che la Convenzione di Palermo contiene soltanto disposizioni di carattere generale e non offre dei criteri guida³⁷. Gli Stati parti hanno dovuto pertanto trarre ispirazione da altri *treaty bodies mechanisms* già esistenti. I negoziati si sono orientati molto rapidamente verso un meccanismo di riesame di tipo *peer review*³⁸. Altre possibili soluzioni, ad esempio un meccanismo di esperti indipendenti (*expert review mechanism*)³⁹, non sono in realtà mai state prese seriamente in considerazione dalla COP. Alcune proposte tendevano alla realizzazione di un *Review Mechanism* che riflettesse i caratteri di altri sistemi di riesame che operano nel quadro di alcune Convenzioni in materia penale, ad esempio il *Review Mechanism* della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC)⁴⁰. Altre soluzioni si ispiravano invece maggiormente ai sistemi di controllo sui diritti umani, ed in particolare allo

³⁶*Conference of the Parties to the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime, Compilation of Comments and Views Received from States on Possible Mechanisms to Review Implementation of the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto: Note by the Secretariat*; UN Doc. CTOC/COP/WG.1/2009/2 (2/9/2009) paras. 5-7.

³⁷ *Supra*, nota n. 29.

³⁸ "Peer review can be described as the systematic examination and assessment of the performance of a state by other states, with the ultimate goal of helping the reviewed state improve its policy making, adopt best practices and comply with established standards and principles. The examination is conducted on a non-adversarial basis, and it relies heavily on mutual trust among the states involved in the review, as well as their shared confidence in the process"; così Fabrizio Pagani, *Peer Review as a Tool for Co-operation and Change. An Analysis of an OECD Working Method*, in "African Security Review", (11)(4) January 2002, pp. 15-24, a p. 15; più in generale sulla *peer review* nel diritto internazionale v. Georgios Dimitropolous, *Compliance through collegiality: peer review in international law*, Max Planck Institute Luxembourg for International, European and Regulatory Procedural Law, Luxembourg, Working Paper 3, 2014 disponibile on line (www.mpi.lu).

³⁹ Serena Forlati, *I meccanismi internazionali di controllo*, in *La lotta alla tratta di esseri umani. Fra dimensione internazionale e ordinamento interno*, Serena Forlati (a cura di), Jovene, Napoli, 2013, p. 29 ss.

⁴⁰*Resolution 3/1 of the Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption*, in *Report of the Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption on its third session, held in Doha from 9 to 13 November 2009*, doc. CAC/COSP/2009/15, p. 3.

Universal Periodic Review (UPR)⁴¹, che opera sotto l'egida del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite.

Fin dall'inizio il negoziato ha evidenziato una netta contrapposizione tra le delegazioni riguardo alla struttura da dare al costituendo *Review Mechanism*. Questa discussione appariva pubblicamente focalizzata sui tecnicismi, in realtà celava un contrasto di interessi su due questioni eminentemente politiche, le quali si sono riproposte sistematicamente nel corso degli anni. La prima concerne le modalità di finanziamento del *Review Mechanism*. Un gruppo di Stati (Russia, Cina, Pakistan, Iran, Sud Africa e altri Paesi in via di sviluppo)⁴² ha a lungo sponsorizzato la proposta di finanziare lo strumento di riesame tramite il budget ordinario dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Un altro blocco di Stati (ad esempio, Stati Uniti, Gran Bretagna, Giappone, Australia e Canada, ispirati da un più generale obiettivo di contenimento del budget delle Nazioni Unite)⁴³ si è invece mostrato favorevole all'idea secondo cui il budget del *Review Mechanism* dovesse essere formato essenzialmente da finanziamenti volontari. Questa soluzione, se adottata, si sarebbe rivelata molto pericolosa riguardo all'indipendenza del Meccanismo. In ogni caso, il compromesso raggiunto è un sistema di finanziamento misto, che comprende il budget della COP (che costituisce una parte del *regular budget* delle Nazioni Unite) e i contributi volontari dei *donors*⁴⁴.

La seconda questione controversa riguarda il ruolo della società civile nel *Review Mechanism*. Durante il negoziato è apparso chiaro che alcune delegazioni (ad esempio, Cuba, Egitto, Singapore e Sud Africa), temessero le voci critiche e considerassero la partecipazione della società civile al sistema di monitoraggio come un'indebita ingerenza nei loro affari interni⁴⁵. Questi Stati erano, in particolare, preoccupati che il sistema di verifica potesse caratterizzarsi per

⁴¹ GA Res. N. 60/251 del 15 marzo 2006; in argomento v. Tomoya Obokata, *Transnational Organised Crime in International Law*, Oxford and Portland, Oregon, 2010, pp. 215-216.

⁴² Mark Shaw, *Divisions thwart UNTOC review process*, The Global Initiative against Transnational Organized Crime, 4 May 2018, disponibile on-line (<https://globalinitiative.net>).

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Res. 9/1 cit., par. 54; non è chiaro se il *regular budget* della COP sarà accresciuto con la previsione di un capitolo di spesa *ad hoc* da destinare specificamente al *Review Mechanism*.

⁴⁵ Mark Shaw, Ugljesa Zvekić, Peter Gastrov, Julia Stanyard, *What to make of the new UNTOC review mechanism?*, The Global Initiative against Transnational Organized Crime, 2 November 2018, disponibile on-line (<https://globalinitiative.net>).

l'eccessiva trasparenza e il conseguente rischio di essere criticati dinanzi all'opinione pubblica per lo scarso impegno nel contrasto del COT, o forse peggio accusati di contiguità e connivenza con attività e gruppi criminali⁴⁶. Anche su questo punto è stato infine trovato un compromesso. Il *Review Mechanism* attribuisce infatti formalmente un ruolo alla società civile, seppure dal contenuto limitato⁴⁷.

La decisione finale della nona edizione della COP nel 2018 di istituire un *Review Mechanism* della Convenzione di Palermo e dei Protocolli supplementari⁴⁸ appare per certi versi un successo insperato e per molti forse ormai inatteso. A ciò sembra abbiano contribuito in maniera decisiva alcuni concomitanti *pushing factors*. Il primo potrebbe essere sintetizzato nella logica del "It's now or never"⁴⁹ ossia il clima da ultima spiaggia che ha animato fin dall'inizio i lavori della conferenza, ed in particolare la convinzione diffusa tra numerosi delegati che se non fosse stato conseguito un risultato concreto in quell'occasione forse il progetto di creare un *Review Mechanism* per la Convenzione di Palermo sarebbe stato definitivamente abbandonato. Il secondo fattore è stato il ritrovato *Vienna spirit of consensus* (ossia un atteggiamento delle delegazioni favorevole al raggiungimento del compromesso) evocato dal Direttore esecutivo di UNODC nelle parole conclusive della Conferenza⁵⁰. Infine, la buona diplomazia, che ha visto la delegazione italiana esercitare un ruolo da assoluta protagonista nell'intenso e febbrile negoziato finale. Per testimonianza diretta si sottolinea che le delegazioni presenti a Vienna all'unanimità hanno riconosciuto che la leadership esercitata dall'Ambasciatore Accili Sabbatini⁵¹ e dai rappresentanti della delegazione italiana è stata decisiva

⁴⁶ Per un approfondimento sulle diverse posizioni presenti alla COP su questo punto si rinvia a Mark Shaw, *Divisions thwart UNTOC review process*, cit.

⁴⁷ *infra*, nel paragrafo 5.2.

⁴⁸ *Supra*, nota n. 11.

⁴⁹ Mark Shaw, Julia Stanyard, 'It is now or never', The Global Initiative against Transnational Organized Crime, 14 October 2018 disponibile on-line <https://globalinitiative.net>.

⁵⁰ UNODC Executive Director welcomes governments' decision on review mechanism for Palermo Convention, Press Release, 19 October 2018, <https://www.unodc.org/unodc/en/press/allpress.html?ref=fp>

⁵¹ A proposito delle riflessioni dell'Ambasciatore sul *Review Mechanism* v. Maria Assunta Accili Sabbatini, *La Convenzione di Palermo e i negoziati per il rafforzamento della cooperazione internazionale*, in questo numero della Rivista.

per raggiungere il *consensus*⁵² sulla decisione finale della COP di istituire il *Review Mechanism*⁵³.

4.1. Finalità e principi generali del Review Mechanism

Il *Review Mechanism* della Convenzione di Palermo si configura come un sistema di verifiche intergovernativo (sotto l'autorità della COP e la supervisione di UNODC). Ogni Stato parte è sottoposto a riesame da esperti governativi di due altri Stati parti (*reviewers*) estratti a sorte, in relazione agli strumenti che ha ratificato (Convenzione di Palermo e/o Protocolli supplementari), con la partecipazione attiva dello Stato parte *under review*. A rotazione ciascuno Stato parte svolge sia il ruolo di esaminatore sia il ruolo di esaminato. Il processo di riesame è essenzialmente un esercizio di tipo giuridico-legale, che prende in esame (nell'arco di dieci anni e in quattro differenti cicli tematici)⁵⁴ diversi gruppi di disposizioni (*clusters*) della Convenzione e dei Protocolli supplementari (obblighi di criminalizzazione, cooperazione internazionale, protezione vittime e testimoni, misure di prevenzione, ecc.). Un importante risultato conseguito nel negoziato concerne il fatto che le verifiche hanno ad oggetto anche le disposizioni della Convenzione e dei Protocolli che non contengono obblighi giuridici, ma soltanto delle raccomandazioni agli Stati parti⁵⁵.

Il *Review Mechanism* ha il fine di assistere la COP nello svolgimento di una serie di compiti⁵⁶ quali: migliorare le capacità degli Stati parti di prevenire e reprimere il COT; promuovere e monitorare l'attuazione della Convenzione e dei Protocolli; fornire agli Stati parti supporto al fine di identificare e delineare le priorità legate all'assistenza tecnica; raccogliere informazioni sulle legislazioni nazionali, le *best*

⁵² Le decisioni nella COP sono prese tramite il c.d. *consensus*, ossia una procedura di adozione delle delibere senza voto in assenza di opposizioni manifeste.

⁵³ In argomento si rinvia anche a Mark Shaw, Ugljesa Zvekić, Peter Gastrov, Julia Stanyard, *What to make of the new UNTOC review mechanism?*, cit.

⁵⁴ Resolution 9/1 cit., Appendix, *Organization of review of the implementation of the Convention and the Protocols thereto*, Table 2, *Multi-year workplan for the functioning of the Mechanism*.

⁵⁵ *Supra*, nota n. 26.

⁵⁶ Resolution 9/1 cit., *Goals*, par. 8.

practices e le criticità che emergono dall'*implementation process*; ed infine promuovere e facilitare lo scambio di informazioni e il rafforzamento della cooperazione internazionale.

Nella risoluzione istitutiva del *Review Mechanism* sono indicati alcuni principi generali⁵⁷ a cui si ispira il processo di verifica (imparzialità, trasparenza e inclusività). Il rispetto di questi principi è di fondamentale importanza per garantire il buon funzionamento di un *treaty monitoring body*⁵⁸. D'altro canto, sono però specificate una serie di clausole di salvaguardia che riflettono le preoccupazioni degli Stati. Il processo di monitoraggio è infatti qualificato come non intrusivo, non classificatorio e non sanzionatorio e deve svolgersi nel pieno rispetto dei principi di uguaglianza sovrana, integrità territoriale e non ingerenza negli affari interni degli Stati parti⁵⁹.

La tensione tra i principi sopra illustrati, espressione del faticoso compromesso finale sul *Review Mechanism*, si riflette chiaramente nelle linee portanti del sistema di verifica delineato, come si cercherà di evidenziare nel prossimo paragrafo.

4.2. lineamenti fondamentali delle procedure di verifica e ruolo della società civile

Il *Review Mechanism* della Convenzione di Palermo presenta alcune caratteristiche peculiari e uniche. Esso prevede una verifica generale (*general review*)⁶⁰ incardinata nell'Assemblea plenaria della COP la quale, a partire dai *general reports* realizzati dal Segretariato⁶¹, è dedicata alle lezioni apprese, allo scambio di informazioni e di *best practices*, nonché agli ostacoli emersi nel processo di attuazione della Convenzione e dei Protocolli. Nell'ambito della *General Review* è

⁵⁷*Ibidem.*, *Guiding principles and characteristics of the Mechanism*, par. 4.

⁵⁸ GeorgiosDimitropoulos, *Compliance through collegiality* cit., pp. 45-46.

⁵⁹Resolution 9/1 cit., *Guiding principles and characteristics of the Mechanism*, par. 4.

⁶⁰*Ibidem*, para. 12 e 14.

⁶¹*Ibidem*, par. 19.

previsto il primo *entry point* per la società civile, alla quale è consentito presentare delle dichiarazioni (*statements*) a margine del dibattito nella plenaria.

Le c.d. *country reviews*⁶² hanno invece il fine di raccogliere le *best practices* e individuare le lacune e le criticità emerse nell'*implementation process* dei singoli Stati. Le *country reviews* hanno altresì il compito di identificare le necessità di assistenza tecnica e legislativa. Quest'attività si articola in due fasi distinte. Al fine di riesaminare ciascun gruppo di disposizioni della Convenzione e dei Protocolli gli Stati sottoposti a verifica devono innanzi tutto compilare i c.d. *self-assessment questionnaires*⁶³, indicando le misure adottate per dare attuazione a ciascuno degli strumenti di cui sono parti. Le informazioni sono raccolte nella piattaforma elettronica di UNODC (SHERLOC)⁶⁴. Nella fase di *information gathering* è previsto il secondo *entry point* per la società civile: gli Stati parti nella compilazione dei questionari sono infatti incoraggiati a consultare tutti i principali *stakeholders*: “[...] including, where appropriate, the private sector, individuals and groups outside the public sector, non-governmental organizations and academia...”⁶⁵. Si tratta tuttavia di una semplice raccomandazione e non di un vero e proprio obbligo giuridico in capo agli Stati parti.

La fase successiva è la c.d. *desk peer review*, che costituisce il passaggio cruciale dell'intera procedura. Al termine di ogni verifica gli Stati revisori, in collaborazione con lo Stato sottoposto a riesame (e con il contributo del Segretariato) inviano ai *working groups* tematici della COP⁶⁶ un *country review report* contenente una *lista di osservazioni* (lacune e criticità, *best practices*, raccomandazioni e necessità di assistenza tecnica) che hanno caratterizzato *l'implementation process* a livello nazionale. I *working groups* infine, a partire dalle liste di osservazioni ricevute, sottopongono le loro raccomandazioni finali alla COP in merito agli interventi necessari ad assistere gli Stati nei loro sforzi finalizzati ad attuare la Convenzione e i Protocolli⁶⁷. Il *Review Mechanism* della Convenzione di Palermo non prevede

⁶²*Ibidem*, para. 12-13, e 25 ss.

⁶³*Ibidem*, par. 20.

⁶⁴*Ibidem*, par. 21.

⁶⁵*Ibidem*, par. 23.

⁶⁶*Ibidem*, par. 38.

⁶⁷*Ibidem*, par. 43.

ulteriori procedure di *follow-up* finalizzate a verificare se gli Stati parti hanno recepito le raccomandazioni della COP.

Le maggiori criticità che emergono in relazione alla procedura stabilita dal *Review Mechanism* della Convenzione di Palermo riguardano, in particolare, tre profili. Il primo concerne la trasparenza. Tutti i documenti prodotti nel corso della procedura di riesame (*self-assessment questionnaire, country review report, executive summary*) rimangono confidenziali, a meno che gli Stati parti sottoposti a riesame non decidano di acconsentire alla loro pubblicazione⁶⁸.

Altre due criticità emergono specificamente in relazione alla *desk peer review*. La prima concerne il fatto che il sistema di verifica non prevede le c.d. ‘*country visits*’, ossia la possibilità di svolgere il monitoraggio tramite visite *in loco* e incontri con i principali attori coinvolti nell’*implementation process* sul piano nazionale. Le *country visits* sono state escluse dal *Review Mechanism* per il fatto che sono molto costose⁶⁹. Questa decisione potrebbe però incidere negativamente sull’efficacia del *Review Mechanism*. Ad esempio, le *country visits* sono previste in relazione ai diritti umani nell’ambito dello *Universal Periodic Review* del Consiglio dei diritti umani⁷⁰, e nel quadro del *Review Mechanism* dell’UNCAC⁷¹, seppure in quest’ultimo caso soltanto previo consenso dello Stato sottoposto a riesame. In questi sistemi convenzionali le *country visits* si sono rivelate di grande importanza per garantire l’effettività e, se è previsto il coinvolgimento della società civile, la trasparenza del processo di riesame. Ad esempio, per il fatto che le *visite in loco* possono positivamente contribuire ad innescare le necessarie riforme legislative e istituzionali a livello nazionale⁷².

La seconda questione controversa riguarda il ruolo ‘marginale’ assegnato dal *Review Mechanism* alla società civile in questa fase cruciale della procedura (terzo

⁶⁸*Ibidem*, par. 41.

⁶⁹ Mark Shaw, Ugljesa Zvekić, Peter Gastrov, Julia Stanyard, *What to make of the new UNTOC review mechanism?*, cit.

⁷⁰ *Supra*, nota n. 41.

⁷¹ *Supra*, nota n. 40.

⁷² In argomento si rinvia a Marjiana Trivunovic-Nils Taxell, Jesper Johnsen-Rita de Cássia BIASON, *The role of civil society in the UNCAC review process: Moving beyond compliance?* In “U4 Issue”, n. 4 May 2013, disponibile on-line (<https://www.u4.no/publications>).

entry point). I gruppi della società civile (individuati con una formula molto ampia che comprende le organizzazioni non governative, l'accademia e il settore privato) hanno infatti la possibilità di partecipare, nel quadro dell'attività dei *working groups* della COP, ad un "constructive dialogue"⁷³ con gli Stati parti della Convenzione e dei Protocolli. La formula *constructive dialogue* indica una modalità di partecipazione della società civile al *Review Mechanism* che rappresenta una novità assoluta nel quadro dei *treaty monitoring bodies*. Il problema è che tale dialogo ha luogo soltanto dopo che i *working groups* hanno adottato i loro rapporti finali; inoltre, durante il dialogo non può essere menzionato specificamente nessuno Stato parte⁷⁴. Non è dunque chiaro quale possa essere l'utilità questi *dialoghi costruttivi*, né l'incidenza che la società civile possa realmente avere sul processo di riesame partecipando ad essi.

5. Conclusioni

Il *Review Mechanism* della Convenzione di Palermo è il risultato di un faticoso compromesso che ha posto fine ad un negoziato durato più di dieci anni⁷⁵. Esso presenta alcuni limiti strutturali (in particolare, l'assenza delle visite *in loco*) che potrebbero condizionare negativamente l'efficacia del processo di monitoraggio. Peraltro, poiché le verifiche sono compiute da esperti governativi non mancano i timori che esse possano rivelarsi non pienamente indipendenti, come dai più auspicato. Questo problema potrebbe essere in parte aggirato se gli Stati parti, ai fini della composizione dei team preposti alle verifiche, nominassero degli esperti indipendenti. D'altro canto, per ovviare al rischio che il processo possa rivelarsi

⁷³Resolution 9/1 cit., par. 53.

⁷⁴"No specific country situation shall be mentioned during the constructive dialogues except by the country under review, which may voluntarily raise matters related solely to its own review"; *Ibidem*, par. 53, let b).

⁷⁵ È stato molto più lungo il negoziato che ha preceduto la creazione del *Review Mechanism* rispetto al negoziato che ha portato all'adozione della Convenzione di Palermo e dei suoi Protocolli supplementari. Sulle possibili ragioni alla base delle difficoltà di creare un *Review Mechanism* per la Convenzione di Palermo (in particolare ricondotte dall'autrice al numero esiguo di *treaty monitoring bodies* istituiti nel quadro delle *suppression conventions*) v. Cecily Rose, *The Creation of a Review Mechanism for the UN Convention Against Transnational Organized Crime and its Protocols* cit., p. 63 ss.

scarsamente trasparente, gli Stati potrebbero rinunciare a valersi della confidenzialità delle informazioni contenute nei documenti prodotti dal processo di riesame, come è ad esempio accaduto in molti casi nel quadro delle attività del *Review Mechanism* dell'UNCAC⁷⁶.

Un'altra questione delicata concerne la non piena inclusività del *Review Mechanism* della Convenzione di Palermo. Esso attribuisce infatti un ruolo sostanzialmente limitato alla società civile rispetto ad altri *treaty monitoring bodies*, ed in particolare quelli sui diritti umani (ad esempio, l'UPR)⁷⁷. Questo limite formale potrebbe essere progressivamente eroso nel tempo, grazie alle sinergie che la società civile potrebbe stabilire con gli Stati maggiormente sensibili e impegnati sul piano internazionale nel contrasto del COT. A tal fine appare però di fondamentale importanza che i vari attori della società civile potenzialmente coinvolti dal *Review Mechanism* (organizzazioni non governative, mondo accademico e settore privato) agiscano quanto più possibile in modo coeso e coordinato, e questa è un'altra delle sfide dei prossimi anni.

La decisione di istituire il *Review Mechanism* (nonostante i limiti strutturali che caratterizzano questo sistema di monitoraggio) segna senza dubbio un punto di svolta nella storia della Convenzione di Palermo, ed ha rilanciato il suo ruolo sul piano politico-diplomatico e culturale. L'avvio delle attività del *Review Mechanism* a partire dalla fine del 2020 (siamo ora nella fase preparatoria di *warm up*) consentirà di mantenere costantemente alta l'attenzione della Comunità internazionale sul COT. Inoltre, potrebbe contribuire ad inaugurare una nuova fase dell'*implementation process*, indispensabile per consentire una migliore comprensione del funzionamento della Convenzione di Palermo e dei Protocolli supplementari sul piano pratico e per permettere a questi strumenti giuridici di dispiegare effettivamente tutte le loro potenzialità nel contrasto del COT. A tal fine è però indispensabile che gli Stati parti sappiano valorizzare i vantaggi offerti dalla *peer review*⁷⁸. Soltanto se il processo di monitoraggio fosse accompagnato dalla

⁷⁶ UNODC, UNCAC Country Profiles, (disponibile on-line) <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/country-profile/index.html>.

⁷⁷ *Supra*, nota n. 41.

⁷⁸ *Supra*, nota n. 38.

effettiva volontà nonché dalla fiducia reciproca tra gli Stati parti, si potrebbero infatti generare forti incentivi per l'attuazione e l'osservanza in buona fede degli obblighi assunti sul piano internazionale tramite la ratifica della Convenzione e dei Protocolli.

Bibliografia

Accili Sabbatini Maria Assunta, Balsamo Antonio, *Verso un nuovo ruolo della Convenzione di Palermo nel contrasto alla criminalità transnazionale. Dopo l'approvazione del Meccanismo di Riesame ad opera della Conferenza delle Parti*, in *Diritto penale contemporaneo*, Fasc. 12/2018

Boister Neil, *Transnational Criminal Law?*, in *European Journal of International Law*, 2003

Calderoni Francesco, *Organized Crime Legislation in the European Union. Harmonization and Approximation of Criminal Law, National Legislations and the EU Framework Decision on the Fight Against Organized Crime*, Heidelberg, 2010

Carnevale Stefania, Forlati Serena, Giolo Orsetta (eds.) *Redefining Organised Crime. A Challenge for the European Union?*, Oxford and Portland, Oregon 2017

Dimitropolous Georgios, *Compliance through collegiality: peer review in international law*, Max Planck Institute Luxembourg for International, European and Regulatory Procedural Law, Luxembourg, Working Paper 3, 2014

Forlati Serena (a cura di), *La lotta alla tratta di esseri umani. Fra dimensione internazionale e ordinamento interno*, Jovine, Napoli, 2013

Hauck Pierre, Peterke Sven (eds.), *International Law and Transnational Organised Crime*, Oxford, 2016

McClellan David, *Transnational Organized Crime, A Commentary on the UN Convention and its Protocols*, Oxford, 2007

Obokata Tomoya, *Transnational Organised Crime in International Law*, Oxford and Portland, Oregon, 2010

Pagani Fabrizio, *Peer Review as a Tool for Co-operation and Change. An Analysis of an OECD Working Method*, in *African Security Review*, (11) (4), January 2002

Ponti Christian, *Crimini transnazionali e diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 2010

Rose Cecily, *The Creation of a Review Mechanism for the UN Convention Against Transnational Organized Crime and its Protocols*, in *American Journal of International Law*, vol. 114 n. 1, 2020, p. 51 ss.,

Shaw Mark, *Divisions thwart UNTOC review process*, The Global Initiative against

Transnational Organized Crime, 4 May 2018, disponibile on-line (<https://globalinitiative.net>).

Shaw Mark, Stanyard Julia, *'It is now or never'*, The Global Initiative against Transnational Organized Crime, 14 October 2018 disponibile on-line <https://globalinitiative.net>

Shaw Mark, Ugljesa Zvekić, Peter Gastrov, Julia Stanyard *What to make of the new UNTOC review mechanism?*, The Global Initiative against Transnational Organized Crime, 2 November 2018, disponibile on-line (<https://globalinitiative.net>);

Trivunovic Marjiana, Taxell Niels, Johnsen Jesper, de Cássia Biason Rita, *The role of civil society in the UNCAC review process: Moving beyond compliance?*, in "U4 Issue"; n. 4 May 2013, disponibile on-line (<https://www.u4.no/publications>).