

Il delitto di associazione mafiosa a livello transnazionale – Proposta di risoluzione del Parlamento Europeo sulla lotta alla corruzione (Parlamento Europeo 2014-2019, 07/10/2016 A8-0284/2016)

di *Alessandro Continiello*

Come riportato da un recente articolo presente su un quotidiano¹, gli eurodeputati hanno dato il via libera, con 545 sì, 91 no e 61 astenuti, alla Risoluzione con cui si sollecita, ai ventotto Paesi dell'Unione, l'adozione di Piano d'azione condiviso, a livello transnazionale, per contrastare la criminalità organizzata, i delitti (*rectius*: reati-fine) di riciclaggio e la corruzione, alla luce del prodromico rilievo secondo cui “i gruppi criminali organizzati hanno dimostrato la loro tendenza a diversificare le loro attività, adattandosi a diversi ambiti territoriali, economici e sociali, approfittando delle differenti previsioni normative degli ordinamenti giuridici dei singoli Stati membri”. La relatrice di tale proposta è stata l'eurodeputata italiana del M5S Laura Ferrara.

La Risoluzione si è ancorata, necessariamente, ad alcuni articoli del Trattato UE, del Trattato sul funzionamento UE e della Carta dei Diritti Fondamentali della UE²; nonché alla Direttiva 2014/42/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa all'ordine europeo di indagini penali; a cui aggiungere la proposta di regolamento del Consiglio UE che istituisce la Procura Europea (EPPO)³, unitamente alla proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che ha istituito l'Agenzia della UE per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust).⁴

Le ulteriori ragioni che hanno spinto a tale Risoluzione sono scaturite dalle valutazioni sulla reale minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata (SOCTA), elaborate già nel marzo del 2013 da Europol.⁵

Le considerazioni svolte nella Relazione sulla lotta contro la corruzione – ed il seguito dato alla Risoluzione della Commissione CRIM⁶ - hanno sostanzialmente evidenziato che la criminalità organizzata rappresenta ormai una “minaccia globale”

¹ www.ilfattoquotidiano.it del 27/10/16 “Mafie in Europa, ok del Parlamento UE alla risoluzione. Ferrara (M5S): “Più vicino il reato comune di associazione mafiosa”

² Art. 3 Trattato UE; artt. 67; 82-89 Trattato sul funzionamento UE; artt. 5,6,8,17,32,38,41 & 47-50,52 Carta dei diritti fondamentali della UE

³ COM(2013)0534; e la Risoluzione del 29/04/15 su tale proposta

⁴ COM(2013)0535

⁵ “Europol is the European Union’s law enforcement agency whose main goal is to help achieve a safer Europe for the benefit of all EU citizens. We do this by assisting the European Union’s Member States in their fight against serious international crime and terrorism”, tratto dal sito istituzionale www.europol.europa.eu

⁶ 2015/2110(INI)

e, come tale, necessita di una risposta congiunta a livello sovranazionale, anche alla luce della mancanza di una “piena consapevolezza della complessità del fenomeno associativo” in tutte le sue forme, e del “pericolo derivante dalle infiltrazioni delle associazioni criminali nel tessuto sociale, economico-imprenditoriale e politico-istituzionale degli Stati membri”.

Si è altresì affermato che la “pericolosità della forza intimidatrice”, derivante dalla semplice appartenenza ad un sodalizio criminale, “non rappresenta una priorità relativamente alla lotta contro i cosiddetti reati-fine” dell’associazione stessa, “e ciò ha lasciato un vuoto normativo e operativo a livello europeo”, nelle cui maglie “si sono facilitate le attività transazionali dei gruppi criminali organizzati”.

Non è necessario compiere una esegesi del testo richiamato per comprendere come, una potenziale associazione criminale abbia potuto godere, oltre che della forza intimidatrice – elemento essenziale, con altri, per la sua sussistenza non solo sul piano prettamente giuridico – di quel c.d. *horror vacui*, o più semplicemente della mancata consapevolezza, a livello istituzionale transnazionale, per espandersi, fare affari ed esercitare la sua portata criminale, intessendo quel c.d. *pactum sceleris* con soggetti appartenenti ad altre nazionalità.

Non a caso, in un altro passaggio della Relazione, si va affermando che la stessa criminalità organizzata, unitamente alla “corruzione ed al riciclaggio di danaro” rappresentano ormai serie “minacce per l’economia della Unione Europea”. Orbene risulta necessario adottare un “approccio globale e integrato contro la criminalità organizzata”.

Ma come si può contrastare pragmaticamente, anche a livello legislativo sovranazionale, tale fenomeno criminale? Secondo il contenuto della Risoluzione, *in primis* attraverso la creazione di una unità specializzata di Europol per il contrasto dei gruppi criminali organizzati che “operino contemporaneamente in diversi settori” nonché attraverso “Eurojust, CEPOL⁷ e la rete europea di formazione giudiziaria” agevolando, in tal guisa, lo “scambio di informazioni ed il ricorso agli informatori”. Ad avviso di chi scrive si ritiene che ciò stia a significare non tanto la “creazione” – in quanto Europol è già esistente – ma l’istituzione di un *pool* di forze di polizia all’interno della struttura – una sezione od un reparto specializzato –, che concentri le indagini esclusivamente sul sodalizio criminale, con un *focus* sui reati-fine di natura economica, oggetto e finalità dell’associazione stessa.

La Relazione invita, poi, ad una revisione della legislazione già esistente “al fine di introdurre sanzioni effettive”, nonché precisare in modo più accurato la “definizione dei comuni reati” e, soprattutto, quello di “appartenenza ad una organizzazione criminale” che, secondo un ulteriore passaggio contenuto nella stessa, può essere configurata: “come gruppo strutturato; esistente per un periodo di tempo; composto da due o più persone che agiscano di concerto al fine di ottenere, in modo illegale, ogni forma di utilità finanziaria e/o materiale” e che abbia come ulteriore concausa, a livello sovranazionale, “un serio pregiudizio per la coesione economica e sociale

⁷ European Union Agency for Law Enforcement Training

della UE e dei suoi Stati membri”. A tal proposito viene raccomandato l’avvio, da parte della Commissione, di uno “studio delle legislazioni nazionali più avanzate in materia di contrasto alla criminalità organizzata e alla corruzione, al fine di sviluppare una legislazione europea efficace e all’avanguardia; nonché un ulteriore studio sulle “prassi investigative utilizzate negli Stati membri” per il contrasto a tale fenomeno. Quanto a quest’ultimo richiamo, si ritiene che le nostre forze dell’ordine, coordinate da Procure *ad hoc*,⁸ siano già da tempo ben preparate tecnicamente per il contrasto e la raccolta di indizi di prove contro le associazioni criminali di stampo mafioso: *ergo* possono fungere da esempio.

Quanto alla legislazione da attuare, anche in tal caso la nostra normativa si può ritenere paradigmatica in tal senso. Infatti nel nostro codice penale è stato introdotto, con una genesi sin dagli anni sessanta, con l'articolo 1 della legge 13/09/1982 n. 646, il reato di “associazione di tipo mafioso”⁹, che prevede al comma primo: “*Chiunque fa parte di una associazione di tipo mafioso formata da tre o più persone, è punito...*” (nota: nella Risoluzione si parla di “*due o più persone*”). L'articolo citato delinea un reato (di pericolo) associativo c.d. a condotta multipla e di natura mista: nel senso che, mentre per l'associazione semplice (a.416 c.p.) è sufficiente la creazione di una organizzazione stabile, sia pur rudimentale, diretta al compimento di una serie indeterminata di delitti, per l'associazione mafiosa è necessario che questa abbia conseguito, nell'ambiente circostante, una reale capacità di intimidazione (e di “omertà che ne deriva per commettere i delitti”) e che gli aderenti si siano avvalsi in modo effettivo di tale forza al fine di realizzare il loro programma criminoso. È necessario dunque un *quid pluris* rispetto all'associazione “semplice” caratterizzato dalla presenza di tre parametri: la forza intimidatrice; la condizione di assoggettamento e la condizione di omertà¹⁰.

Pertanto, a differenza di quanto indicato nella Risoluzione, per la sussistenza di una associazione criminale, “esistente per un periodo di tempo”, per la nostra legislazione risulta necessario un vincolo di natura tendenzialmente permanente o quantomeno stabile.

Recentemente, a corollario di quanto indicato, si è pronunciata la nostra Suprema Corte di Cassazione sulla *querelle* in ordine ad una ad una precedente decisione di non luogo a procedere per una imputazione di c.d. concorso esterno in associazione mafiosa.¹¹ Argomento interessante questo, che potrebbe essere affrontato anche a livello europeo. Non si ritiene, infatti, sia questa una disquisizione prettamente giuridica, ma servirebbe per porre dei paletti, soprattutto a livello sovranazionale, per quanto riguarda l’apporto “esterno” di soggetti (c.d. colletti bianchi”) di diverse

⁸ vedasi la Procura Nazionale Antimafia ed i loro distaccamenti ; così come la Direzione Nazionale Antimafia.

⁹ modificato nella forma e nella sostanza – vedasi “associazioni di tipo mafioso anche straniera” dalle leggi n. 125/2008 ed art. 71 del D.lvo n. 159/2011; leggi di riferimento: n.1720/62; 1423/65; 575/65; 646/82; 55/90; d.l. 306/92; l. 251/05; d.l. 92/08

¹⁰ cfr. Cass. S.U., n. 25191/2014

¹¹ vedasi “Concorso esterno in associazione mafiosa: la sentenza ha annullato il non luogo a procedere del Gip di Catania”, in www.giurisprudenzapenale.com del 19/10/16

nazionalità nei confronti dell'associazione criminale. A suffragio di quest'ultimo rilievo, nella Relazione si evidenzia infatti che “le organizzazioni criminali hanno modificato il loro *modus agendi* e si avvalgono del supporto di professionisti, istituti bancari, funzionari e politici che, pur non essendo affiliati all'organizzazione, ne supportano, a vari livelli, le attività”.

Infine, per completezza di disquisizione sul punto si ricorda che, nel nostro ordinamento, è peraltro presente anche la mera circostanza aggravante dell'utilizzo del metodo mafioso, ai sensi dell'articolo 7 del d.l. n. 151/1991 (conv. in l. n. 203/91), che postula l'effettivo impiego della forza d'intimidazione derivante dal vincolo associativo.

La Risoluzione invita, poi, tutti gli Stati membri a recepire la direttiva 2014/42/UE relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato, “prevedendo la confisca – anche – in assenza di una condanna definitiva”. Quanto alla normativa nazionale in ordine agli istituti del sequestro e della confisca, finalizzati nello specifico alla lotta ed al contrasto della criminalità organizzata, si ricorda che nei nostri Tribunali sono state istituite le Sezioni autonome misure di prevenzione¹² ove, secondo il c.d. doppio binario, è possibile richiedere l'applicazione di misure ablative su beni di soggetti non ancora o non condannati per reati associativi di stampo mafioso.

Nella Risoluzione si rammenta, ancora, “il nesso e la convergenza fra il terrorismo e la criminalità organizzata” nonché i collegamenti tra queste due compagini associative che “costituiscono una minaccia grave per l'Unione”. Argomento questo non nuovo e che, con l'ammonimento sullo scambio più proficuo delle informazioni tra Stati, si può altresì collegare alla necessità, peraltro già avanzata, della creazione di una *intelligence* sovranazionale.

Nella Risoluzione si rammenta come i proventi illeciti delle organizzazioni criminali vengano “ampiamente riciclati nella economia legale europea” (“lo scopo principale della criminalità organizzata è il profitto”) e come risulti necessario una particolare attenzione rispetto a quei reati-fine attraverso la cui perpetrazione le organizzazioni criminali si arricchiscono, ovvero gli eco-reati, le infiltrazioni negli appalti pubblici, la contraffazione, il traffico di stupefacenti, il gioco d'azzardo e le partite truccate, la tratta di esseri umani ed i crimini informatici. In tal guisa, vengono invitati gli Stati membri a recepire correttamente la direttiva del Parlamento e del Consiglio UE relativa all'ordine europeo di indagine penale” nonché la “quarta direttiva sull'antiriciclaggio”.

Viene auspicato, infine, che gli Stati membri investano sulla cultura della legalità.

¹² vedasi il Codice Antimafia, intr. d.lgs. 159/2011